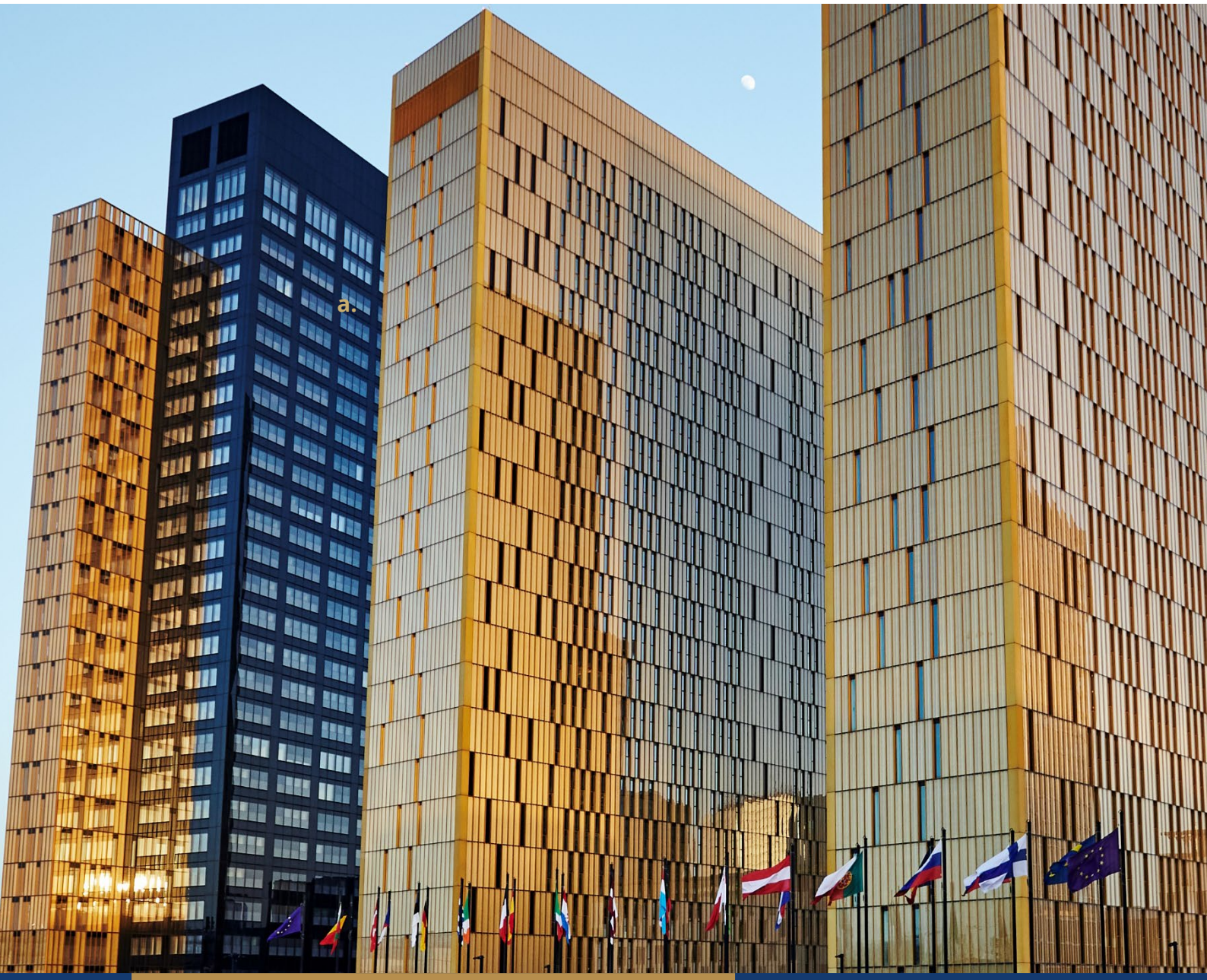
COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

HR



IZBOR GLAVNIH PRESUDA
2024. GODINA

ZBIRKA KRATKIH PRIKAZA
UPRAVE ZA ISTRAŽIVANJE I DOKUMENTACIJU

Sadržaj

a. 1

Predgovor 10

Poglavlje 1. – Sud 11

I. Temeljna prava Europske unije 11

1. Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu 11

Presuda od 11. srpnja 2024. (veliko vijeće), Hann-Invest i dr. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594) 11

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657) 13

II. Načelo *ne bis in idem* 17

Presuda od 25. siječnja 2024., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70) 17

III. Opća načela prava Unije: načela ekvivalentnosti i djelotvornosti 19

Presuda od 9. travnja 2024. (veliko vijeće), Profi Credit Polska (Ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom odlukom) (C-582/21, EU:C:2024:282) 19

IV. Zaštita osobnih podataka 23

1. Telefonski razgovori i elektronička komunikacija 23

Presuda od 30. travnja 2024. (puni sastav), La Quadrature du Net i dr. (Osobni podaci i borba protiv povreda) (C-470/21, EU:C:2024:370) 23

Presuda od 30. travnja 2024. (veliko vijeće), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371) 27

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Pokušaj pristupa osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu) (C-548/21, EU:C:2024:830) 29

2. Biometrijski i genetski podaci 33

Presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija” pri MVR – Sofija (C-118/22, EU:C:2024:97) 33

3. Opća uredba o zaštiti podataka (OUZP) 35

a. Područje primjene 35

Presuda od 16. siječnja 2024. (veliko vijeće), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46) 35

b. Pojam „voditelj obrade” 38

Presuda od 11. siječnja 2024., État belge (Podaci koje obrađuje službeni list) (C-231/22, EU:C:2024:7) 38

c. Pravna sredstva u slučaju povrede OUZP-a 40

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846) 40

V. Građanstvo Unije 44

1. Pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak 44

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845) 44

2. Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament 46

Presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), Komisija/Češka Republika (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci) (C-808/21, EU:C:2024:962) 46

Presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci) (C-814/21, EU:C:2024:963) 49

VI. Slobode kretanja u Uniji: sloboda poslovnog nastana 53

Presuda od 19. prosinca 2024. (veliko vijeće), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037) 53

VII. Institucionalne odredbe: pravo javnosti na pristup dokumentima 57

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija i dr. (C-588/21 P, EU:C:2024:201) 57

VIII. Postupci prema pravu Unije 59

1. Sastav Suda 59

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653) 59

2. Zahtjev za prethodnu odluku 61

a. Kvalifikacija suda koji je uputio zahtjev kao „suda” 61

Presuda od 9. siječnja 2024. (veliko vijeće), G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1) 61

Presuda od 7. svibnja 2024. (veliko vijeće), NADA i dr. (C-115/22, EU:C:2024:384) 63

b. Obveza sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju da upute zahtjev za prethodnu odluku 66

Presuda od 15. listopada 2024. (veliko vijeće), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881) 66

IX. Poljoprivreda i ribarstvo 69

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852) 69

X. Granična kontrola, azil i useljavanje 72

1. Politika azila 72

a. Uvjeti za priznavanje međunarodne zaštite 72

Presuda od 16. siječnja 2024. (veliko vijeće), Intervjuirašt organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji) (C-621/21, EU:C:2024:47) 72

Presuda od 11. lipnja 2024. (veliko vijeće), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti) (C-646/21, EU:C:2024:487) 75

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841) 77

b. Postupci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u slučaju podnošenja novog zahtjeva za azil 80

Presuda od 8. veljače 2024. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost naknadnog zahtjeva) (C-216/22, EU:C:2024:122) 80

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice) (C-753/22, EU:C:2024:524) 82

c. Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice u slučaju zahtjeva za izručenje koji je izdala treća država 84

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Zahtjev za izručenje izbjeglice u Tursku) (C-352/22, EU:C:2024:521) 84

d. Privremena zaštita u slučaju masivnog priljeva raseljenih osoba 86

Presuda od 19. prosinca 2024. (veliko vijeće), Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038) 86

2. Politika useljavanja 91

Presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), Landeshauptmann von Wien (Spajanje obitelji s maloljetnim izbjeglicom) (C-560/20, EU:C:2024:96) 91

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), CU i ND (Socijalna pomoć – Neizravna diskriminacija) (C-112/22 i C-223/22, EU:C:2024:636) 93

3. Granična kontrola 95

Presuda od 21. ožujka 2024. (veliko vijeće), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251) 95

XI. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima 99

1. Europski uhidbeni nalog 99

Presuda od 29. srpnja 2024., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658) 99

2. Europski istražni nalog u kaznenim stvarima 102

Presuda od 30. travnja 2024. (veliko vijeće), M. N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372) 102

3. Obrada osobnih podataka koju provodi Europol 104

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202) 104

XII. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima 108

1. Uredba br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanima s roditeljskom odgovornošću 108

Presuda od 20. lipnja 2024., Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532) 108

2. Uredba br. 44/2001 o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima 109

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843) 109

XIII. Promet 113

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost) (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818) 113

XIV. Tržišno natjecanje 121

1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a) 121

Presuda od 27. lipnja 2024., Komisija/Servier i dr. (C-176/19, EU:C:2024:549) 121

Presuda od 27. lipnja 2024., Komisija/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546) 121

Presuda od 4. listopada 2024., FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824) 128

2. Zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a) 131

Presuda od 18. travnja 2024. (veliko vijeće), Heureka Group (Internetski uspoređivači cijena) (C-605/21, EU:C:2024:324) 131

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726) 134

3. Koncentracije 138

Presuda od 3. rujna 2024. (veliko vijeće), Illumina i Grail/Komisija (C-611/22 P i C-625/22 P, EU:C:2024:677) 138

4. Državne potpore 142

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Komisija/Irska i dr. (C-465/20 P, EU:C:2024:724) 142

5. Povrat novčane kazne 147

Presuda od 11. lipnja 2024. (veliko vijeće), Komisija/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488) 147

XV. Usklađivanje zakonodavstava 151

1. Dizajni Zajednice 151

Presuda od 27. veljače 2024. (veliko vijeće), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172) 151

2. Lijekovi za humanu primjenu 153

Presuda od 14. ožujka 2024., D & A Pharma/Komisija (C-291/22 P, EU:C:2024:228) 153

3. Nadzor nabave i posjedovanja oružja 157

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Défense Active des Amateurs d'Armes i dr. (C-234/21, EU:C:2024:200) 157

XVI. Ekonomska i monetarna politika 161

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Komisija/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520) 161

XVII. Javna nabava 166

Presuda od 22. listopada 2024. (veliko vijeće), Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910) 166

XVIII. Socijalna politika 170

1. Zaštita radnika zaposlenih na određeno vrijeme 170

Presuda od 20. veljače 2024. (veliko vijeće), X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139) 170

2. Zaštita radnika koji rade u nepunom radnom vremenu 172

Presuda od 29. srpnja 2024., KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 i C-185/22, EU:C:2024:637) 172

XIX. Okoliš 175

Presuda od 25. lipnja 2024. (veliko vijeće), Ilva i dr. (C-626/22, EU:C:2024:542) 175

XX. Međunarodni sporazumi 178

1. Pregovaranje i sklapanje 178

Presuda od 9. travnja 2024., Komisija/Vijeće (Potpisivanje međunarodnih ugovora) (C-551/21, EU:C:2024:281) 178

2. Sadržaj i doseg 180

a. Sporazum o pridruživanju između EZ-a i Alžira 180

Presuda od 29. veljače 2024., Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Prijenos obiteljske mirovine) (C-549/22, EU:C:2024:184) 180

b. Sporazum o trgovini i suradnji između Unije i Euratoma te Ujedinjene Kraljevine 182

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649) 182

c. Međunarodni sporazumi koje je Unija sklopila s Kraljevinom Marokom 185

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare) (C-399/22, EU:C:2024:839) 185

Presuda od 4.listopada 2024. (veliko vijeće), Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-778/21 P i C-798/21 P, EU:C:2024:833) 187

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P, EU:C:2024:835) 187

XXI. Zajednička vanjska i sigurnosna politika 193

1. Mjere ograničavanja 193

Presuda od 5. rujna 2024., Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681) 193

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723) 195

2. Tužbe za naknadu štete 197

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), KS i dr./Vijeće i dr. (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725) 197

Poglavlje 2. – Opći sud 203

I. Postupci prema pravu Unije 203

1. Tužba za poništenje 203

Rješenje od 4. lipnja 2024. (veliko vijeće), Medel i dr./Vijeće, (spojeni predmeti T-530/22 do T-533/22, EU:T:2024:363) 203

2. Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti 205

Presuda od 23. listopada 2024., Keserű Művek/Europska unija (T-519/23, EU:T:2024:733) 205

II. Institucionalno pravo: aktivnost nespojiva s dužnostima člana Revizorskog suda 207

Presuda od 11. rujna 2024., CQ/Revizorski sud (T-386/19, EU:T:2024:613) 207

III. Tržišno natjecanje 210

1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a) 210

Presuda od 2. listopada 2024., Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland/Komisija (T-587/22, EU:T:2024:661) 210

Presuda od 6. studenoga 2024., Crédit agricole i dr./Komisija (spojeni predmeti T-386/21 i T-406/21, EU:T:2024:776) 213

2. Koncentracije 219

Presuda od 13. studenoga 2024., NetCologne/Komisija (T-58/20, EU:T:2024:813) 219

Presuda od 13. studenoga 2024., Deutsche Telekom/Komisija (T-64/20, EU:T:2024:815) 219

Presuda od 13. studenoga 2024., Tele Columbus/Komisija (T-69/20, EU:T:2024:816) 220

3. Državne potpore 226

Presuda od 24. siječnja 2024., Njemačka/Komisija (T-409/21, EU:T:2024:34) 226

Presuda od 28. veljače 2024., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisija (T-390/20, EU:T:2024:126) 228

Presuda od 28. veljače 2024., Danska/Komisija (T-364/20, EU:T:2024:125) 231

Presuda od 10. travnja 2024., Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217)234

Presuda od 2. listopada 2024., European Food i dr./Komisija (spojeni predmeti T-624/15 RENV, T-694/15 RENV i T-704/15 RENV, EU:T:2024:659) 237

IV. Intelektualno vlasništvo....242

1. Žig Europske unije....242

Rješenje od 8. veljače 2024., Fly Persia i Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)....242

Presuda od 13. studenoga 2024., Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821) 243

2. Dizajni....245

Presuda od 23. listopada 2024., Orgatex/EUIPO – Longton (Podne oznake) (T-25/23, EU:T:2024:725) 245

V. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja 247

1. Bjelarus....247

Presuda od 20. ožujka 2024., Belšina/Vijeće (T-115/22, EU:T:2024:187) 247

2. Ukrajina....248

Presuda od 11. rujna 2024. (veliko vijeće), Timčenko i Timčenko/Vijeće (T-644/22, EU:T:2024:621)248

Presuda od 11. rujna 2024. (veliko vijeće), Fridman i dr./Vijeće (T-635/22, EU:T:2024:620) 251

3. Rusija....253

Presuda od 2. listopada 2024. (veliko vijeće), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i dr./Vijeće (T-797/22, EU:T:2024:670)....253

VI. Digitalne usluge....257

Presuda od 17. srpnja 2024., Bytedance/Komisija (T-1077/23, EU:T:2024:478)....257

VII. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija....264

Presuda od 7. veljače 2024., Austrija/Komisija (T-501/22, EU:T:2024:71) 264

VIII. Javno zdravlje....267

Presuda od 21. veljače 2024., PAN Europe/Komisija (T-536/22, EU:T:2024:98)....267

Presuda od 15. svibnja 2024., Fresenius Kabi Austria i dr./Komisija (T-416/22, EU:T:2024:316)..269

IX. Energija....272

Presuda od 27. studenoga 2024., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864) 272

X. Zajednička trgovinska politika....276

Presuda od 21. veljače 2024., Sinopec Chongqing SVW Chemical i dr./Komisija (T-762/20, EU:T:2024:113) 276

Presuda od 21. veljače 2024., Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisija (T-763/20, EU:T:2024:114)....278

XI. Ekonomska i monetarna politika 281

1. Jedinstveni sanacijski mehanizam 281

Presuda od 10. srpnja 2024., Francuska/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459) 281

2. Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama 283

Presuda od 28. veljače 2024., Sber/ESB (spojeni predmeti T-647/21 i T-99/22, EU:T:2024:127) 283

Presuda od 28. veljače 2024., BAWAG PSK/ESB (T-667/21, EU:T:2024:131) 283

Presuda od 10. srpnja 2024., PH i dr./ESB (T-323/22, EU:T:2024:460) 286

XII. Javna nabava koju provode Unijine institucije 289

Presuda od 21. veljače 2024., Inivos i Inivos/Komisija (T-38/21, EU:T:2024:100) 289

Presuda od 2. listopada 2024., VC/EU-OSHA (Isključenje iz postupaka javne nabave na temelju suspendirane nacionalne upravne odluke) (T-126/23, EU:T:2024:666) 290

XIII. Arbitražna klauzula 294

Presuda od 11. prosinca 2024., UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898) 294

XIV. Proračun Unije 297

Presuda od 4. rujna 2024., IMG/Komisija (T-509/21, EU:T:2024:590) 297

XV. Pristup dokumentima institucija 303

1. Iznimka koja se odnosi na zaštitu sudskih postupaka 303

Presuda od 10. srpnja 2024., Mađarska/Komisija (T-104/22, EU:T:2024:467) 303

2. Iznimka koja se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca 304

Presuda od 8. svibnja 2024., Izuzquiza i dr./Parlament (T-375/22, EU:T:2024:296) 304

XVI. Javna služba 308

1. Stegovni postupak 308

Presuda od 29. svibnja 2024., Canel Ferreiro/Vijeće (T-766/22, EU:T:2024:336) 308

2. Naknade 309

Presuda od 5. lipnja 2024., VA/Komisija (T-123/23, EU:T:2024:359) 309

Presuda od 26. lipnja 2024., Paraskevaidis/Vijeće i Komisija (T-698/21, EU:T:2024:425) 311

3. Status zviždača 312

Presuda od 11. rujna 2024., TU/Parlament (T-793/22, EU:T:2024:614) 312

XVII. Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu 315

Rješenje od 9. veljače 2024., Bytedance/Komisija (T-1077/23 R, EU:T:2024:94) 315

Rješenje od 13. lipnja 2024., Vivendi/Komisija (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381) 316

Rješenje od 13. lipnja 2024., Lagardère/Komisija (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382) 317

Rješenje od 12. kolovoza 2024., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuctech Netherlands/Komisija (T-284/24 R, EU:T:2024:564) 318

Rješenje od 22. studenoga 2024., UniCredit/ESB (T-324/24 R, EU:T:2024:858) 320

Predgovor

Izbor glavnih presuda godišnja je publikacija koju izrađuje Uprava za istraživanje i dokumentaciju i koja sadržava kratke prikaze glavnih odluka Suda i Općeg suda Europske unije.

U toj se publikaciji navode najvažniji primjeri razvoja sudske prakse, kako su ih utvrdila dva suda. U njoj pravni stručnjaci mogu pronaći sažetu analizu glavnih novosti u sudskoj praksi koje su se dogodile u protekloj godini.

Izbor glavnih presuda objavljuje se u obliku zbirke kratkih prikaza, razvrstanih po temama po uzoru na strukturu Ugovorâ Europske unije. Za svaki je kratki prikaz postavljena hiperpoveznica koja upućuje na tekst odluke, čime se omogućuje trenutačan pristup njezinu sadržaju. U publikaciji se nalaze svi kratki prikazi odluka koje je donijelo veliko vijeće Suda, kao i kratki prikazi određenih presuda vijeća Suda sastavljenih od pet sudaca, s obzirom na njihovu važnost, razmatranu problematiku, interes za javnost i izvornost. Kratki prikazi odluka Općeg suda odabrani su prema sličnoj logici.

Izbor glavnih presuda u cijelosti je dostupan u digitalnom obliku izravno na internetskoj stranici institucije, i to na svim službenim jezicima Unije.

Celestina Iannone
Direktorica
Istraživanje i dokumentacija

Poglavlje 1. – Sud

I. Temeljna prava Europske unije[1]

1. Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu

Presuda od 11. srpnja 2024. (veliko vijeće), Hann-Invest i dr. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud – Pošteno suđenje – Služba za evidentiranje sudskih odluka – Nacionalni propis kojim se predviđa uvođenje funkcije suca evidentičara u drugostupanjskim sudovima koji u praksi ima ovlast odgoditi donošenje presude, davati upute sudskim vijećima i zatražiti sazivanje sjednice odjela – Nacionalni propis kojim se predviđa ovlast sjednica odjela ili svih sudaca suda za prihvaćanje obvezujućih ‚pravnih shvaćanja', uključujući za predmete o kojima se već vijećalo"

Veliko vijeće Suda smatra unutarnji mehanizam u nacionalnom sudu kojim se predviđa da u postupku odlučivanja sudskog vijeća nadležnog u predmetu sudjeluju drugi suci predmetnog suda, kako bi se

[1] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 30. travnja 2024. (puni sastav), ***La Quadrature du Net i dr. (Osobni podaci i borba protiv povreda)*** (C-470/21, EU:C:2024:370), presuda od 30. travnja 2024. (veliko vijeće), ***Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*** (C-178/22, EU:C:2024:371), presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Bezirkshauptmannschaft Landeck (Pokušaj pristupa osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu)*** (C-548/21, EU:C:2024:830), prikazane u dijelu III.1. „Telefonski razgovori i elektronička komunikacija"; presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), ***Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija" pri MVR – Sofija*** (C-118/22, EU:C:2024:97), prikazana u dijelu III.2. „Biometrijski i genetski podaci"; presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Mirin*** (C-4/23, EU:C:2024:845), prikazana u dijelu IV.1. „Pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak"; presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), ***Komisija/Češka Republika (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci)*** (C-808/21, EU:C:2024:962), presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), ***Komisija/Poljska (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci)*** (C-814/21, EU:C:2024:963), prikazane u dijelu IV.2. „Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament"; presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), ***Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija i dr.*** (C-588/21 P, EU:C:2024:201), prikazana u dijelu VI. „Institucionalne odredbe: pravo javnosti na pristup dokumentima"; presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), ***Valančius*** (C-119/23, EU:C:2024:653), prikazana u dijelu VII.1. „Sastav Suda"; presuda od 9. siječnja 2024. (veliko vijeće), ***G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj)*** (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1), presuda od 7. svibnja 2024. (veliko vijeće), ***NADA i dr.*** (C-115/22, EU:C:2024:384), presuda od 15. listopada 2024. (veliko vijeće), ***KUBERA*** (C-144/23, EU:C:2024:881), prikazane u dijelu VII.2. „Zahtjev za prethodnu odluku"; presuda od 11. lipnja 2024. (veliko vijeće), ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti)*** (C-646/21, EU:C:2024:487), presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), ***Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Zahtjev za izručenje izbjeglice u Tursku)*** (C-352/22, EU:C:2024:521), presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), ***Bundesrepublik Deutschland (Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice)*** (C-753/22, EU:C:2024:524), prikazane u dijelu IX.1. „Politika azila"; presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), ***Landeshauptmann von Wien (Spajanje obitelji s maloljetnim izbjeglicom)*** (C-560/20, EU:C:2024:96), presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), ***CU i ND (Socijalna pomoć – Neizravna diskriminacija)*** (C-112/22 i C-223/22, EU:C:2024:636), prikazane u dijelu IX.2. „Politika useljavanja"; presuda od 21. ožujka 2024. (veliko vijeće), ***Landeshauptstadt Wiesbaden*** (C-61/22, EU:C:2024:251), prikazana u dijelu IX.3. „Granične kontrole"; presuda od 29. srpnja 2024., ***Breian*** (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658), prikazana u dijelu X.1. „Europski uhidbeni nalog"; presuda od 30. travnja 2024., (veliko vijeće), ***M. N. (EncroChat)*** (C-670/22, EU:C:2024:372), prikazana u dijelu X.2. „Europski istražni nalog u kaznenim stvarima"; presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Real Madrid Club de Fútbol*** (C-633/22, EU:C:2024:843), prikazana u dijelu XI.2. „Uredba br. 44/2001 o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima"; presuda od 14. ožujka 2024., ***D & A Pharma/Komisija*** (C-291/22 P, EU:C:2024:228), prikazana u dijelu XIV.2. „Lijekovi za humanu primjenu"; presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), ***Défense Active des Amateurs d'Armes i dr.*** (C-234/21, EU:C:2024:200), prikazana u dijelu XIV.3. „Nadzor nabave i posjedovanja oružja"; presuda od 20. veljače 2024., (veliko vijeće), ***X (Nepostojanje razloga za raskid)*** (C-715/20, EU:C:2024:139), prikazana u dijelu XVII.1. „Zaštita radnika zaposlenih na određeno vrijeme"; presuda od 25. lipnja 2024. (veliko vijeće), ***Ilva i dr.*** (C-626/22, EU:C:2024:542), prikazana u dijelu XVIII. „Okoliš"; presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), ***Alchaster*** (C-202/24, EU:C:2024:649), prikazana u dijelu XIX.2. „Sadržaj i doseg"; presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), ***Neves 77 Solutions*** (C-351/22, EU:C:2024:723), prikazana u dijelu XX.1. „Mjere ograničavanja"; presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), ***KS i dr./Vijeće i dr.*** (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725), prikazana u dijelu XX.2. „Tužbe za naknadu štete".

osigurala dosljednost njegove sudske prakse, nepomirljivim sa zahtjevima svojstvenima pravu na djelotvornu sudsku zaštitu i pošteno suđenje.

Visoki trgovački sud Republike Hrvatske uputio je Sudu pitanja u vezi s time povodom triju žalbi protiv rješenja donesenih u postupcima zbog insolventnosti. Sud koji je uputio zahtjev, zasjedajući u vijećima od tri suca, ispitao je te tri žalbe te ih je jednoglasno odbio, potvrđujući tako prvostupanjske odluke. Suci tog suda potpisali su svoje presude te su ih zatim proslijedili službi evidencije sudskih odluka tog suda[2].

Sudac evidentičar (u daljnjem tekstu: sudac evidentičar) odbio je evidentirati te tri sudske odluke te ih je vratio odnosnim sudskim vijećima zajedno s dopisima u kojima se navodi da se ne slaže s prihvaćenim rješenjima. U dvama od tih predmeta (C-554/21 i C-622/21) taj je sud naveo druge odluke suda koji je uputio zahtjev kojima su usvojena rješenja različita od onih u glavnim predmetima. U trećem predmetu (C-727/21) izrazio je neslaganje s pravnim tumačenjem sudskog vijeća a da se pritom nije pozvao ni na kakvu sudsku odluku.

Nakon toga, u predmetu C-727/21, sudsko vijeće sastalo se radi novih vijećanja. Nakon što je preispitalo žalbu i mišljenje suca evidentičara, odlučilo je da neće izmijeniti svoje prethodno rješenje. Stoga je donijelo novu sudsku odluku te ju je proslijedilo službi za evidenciju.

Dajući prednost drukčijem pravnom rješenju, sudac evidentičar proslijedio je navedeni predmet u glavnom postupku Odjelu za trgovačke sporove i ostale sporove suda koji je uputio zahtjev. Taj je odjel potom usvojio „pravno shvaćanje" u kojem je potvrdio rješenje suca evidentičara. Isti predmet u glavnom postupku zatim je vraćen dotičnom sudskom vijeću kako bi ono donijelo odluku u skladu s tim „pravnim shvaćanjem".

Sumnjajući u usklađenost s pravom Unije mehanizma kojim se predviđa zadiranje u postupak odlučivanja od strane suca evidentičara i drugih sudaca suda koji usvajaju „pravno shvaćanje", sud koji je uputio zahtjev odlučio je uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Ocjena Suda

Sud je najprije istaknuo da svaka nacionalna mjera ili praksa kojom se nastoje izbjeći ili otkloniti razlike u sudskoj praksi i tako osigurati pravna sigurnost svojstvena načelu vladavine prava mora biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

Kao prvo, on je s obzirom na te zahtjeve ispitao praksu na temelju koje se sudska odluka koju je donijelo sudsko vijeće nadležno u predmetu može smatrati konačnom i može se otpremiti strankama samo ako je njezin sadržaj odobrio sudac evidentičar koji nije bio član tog sudskog vijeća.

U tom pogledu napominje da, iako sudac evidentičar ne može svojom ocjenom zamijeniti ocjenu sudskog vijeća nadležnog u predmetu, on *de facto* može onemogućiti evidentiranje donesene sudske odluke i tako spriječiti okončanje postupka donošenja odluke i dostavu te odluke strankama. On stoga može vratiti predmet tom sudskom vijeću radi ponovnog odlučivanja o navedenoj odluci s obzirom na njegova vlastita pravna opažanja i, u slučaju nastavka neslaganja s navedenim sudskim vijećem, pozvati predsjednika dotičnog odjela da sazove sjednicu odjela kako bi ona prihvatila „pravno shvaćanje" koje će, među ostalim, obvezivati to sudsko vijeće. Učinak takve prakse jest omogućavanje zadiranja suca evidentičara u dotični predmet, pri čemu to zadiranje može dovesti do toga da taj sudac utječe na konačno rješenje koje će se usvojiti u tom predmetu.

[2] U skladu s člankom 177. stavkom 3. Sudskog poslovnika, kojim se propisuje: „Kod drugostupanjskog suda predmet se iskazuje riješenim u trenutku otpravka odluke iz referade suca nakon što je predmet vraćen iz službe za praćenje i evidentiranje sudske prakse. Služba za praćenje i evidentiranje sudske prakse dužna je u što kraćem roku od dana prijama spisa isti vratiti u referadu suca. Sudska odluka otpremit će se sa suda u daljnjem roku od osam dana".

Međutim, kao prvo, ne čini se da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa takvo sudjelovanje suca evidentičara. Kao drugo, do tog sudjelovanja dolazi nakon što sudsko vijeće kojem je dodijeljen dotični predmet, po završetku svojeg vijećanja, donese svoju odluku, iako taj sudac nije član tog sudskog vijeća te stoga nije sudjelovao u ranijim fazama postupka koji je doveo do tog donošenja odluke. Kao treće, ne čini se da je ovlast sudjelovanja suca evidentičara ograničena jasno navedenim objektivnim kriterijima koji odražavaju posebno opravdanje i koji su prikladni za izbjegavanje diskrecijskog izvršavanja ovlasti.

S obzirom na te okolnosti, Sud je presudio da sudjelovanje tog suca evidentičara nije u skladu sa zahtjevima prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

Kao drugo, Sud je ispitao nacionalni propis kojim se sjednici odjela nacionalnog suda omogućava da prihvaćanjem „pravnog shvaćanja" prisili sudsko vijeće nadležno u predmetu da izmijeni sadržaj sudske odluke koju je prethodno donijelo, iako na toj sjednici odjela sudjeluju i suci koji nisu suci tog sudskog vijeća kao i, ovisno o slučaju, osobe izvan predmetnog suda pred kojima stranke nemaju mogućnost iznijeti svoje argumente.

U tom pogledu istaknuo je da sudjelovanje sjednice odjela zapravo omogućuje zadiranje niza sudaca koji sudjeluju na toj sjednici odjela u konačno rješenje predmeta o kojem je prethodno raspravljalo i o kojem je odlučilo nadležno sudsko vijeće, ali čija odluka još nije evidentirana i otpremljena. Naime, mogućnost da se odluka tog sudskog vijeća, u slučaju da ono ostane pri pravnom stajalištu protivnom onom suca evidentičara, podvrgne nadzoru sjednice odjela kao i obveza navedenog sudskog vijeća da, čak i nakon zaključenja vijećanja, poštuje „pravno shvaćanje" koje bi definirala ta sjednica odjela mogu utjecati na konačan sadržaj te odluke.

S jedne strane, ne čini se da je ovlast sudjelovanja sjednice odjela o kojoj je riječ u glavnom postupku dovoljno uređena objektivnim kriterijima koji se primjenjuju kao takvi. Konkretno, iz odredbe kojom se predviđa sazivanje sjednice[3] ne proizlazi da se ta sjednica može sazvati, kao u predmetu C-727/21, samo zbog toga što se sudac evidentičar nije slagao s pravnim stajalištem nadležnog sudskog vijeća. S druge strane, stranke ni u kojem trenutku nisu bile upoznate sa sazivanjem sjednice i prihvaćanjem „pravnog shvaćanja" na njoj koje je, među ostalim, obvezujuće za sudsko vijeće nadležno u tom predmetu. Stoga se čini da te stranke nemaju mogućnost koristiti svoja postupovna prava pred takvom sjednicom odjela.

S obzirom na te elemente, Sud je presudio da predmetni nacionalni propis nije u skladu sa zahtjevima svojstvenima pravu na djelotvornu sudsku zaštitu i pošteno suđenje.

Sud je još pojasnio da, kako bi se izbjegle ili otklonile razlike u sudskoj praksi i time osigurala pravna sigurnost svojstvena načelu vladavine prava, postupovni mehanizam koji sucu nacionalnog suda koji ne zasjeda u nadležnom sudskom vijeću omogućuje da predmet uputi proširenom vijeću tog suda ne povređuje zahtjeve koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, pod uvjetom da prvotno određeno sudsko vijeće još nije odlučivalo u predmetu, da su okolnosti u kojima može doći do takvog upućivanja jasno navedene u primjenjivom zakonodavstvu i da se navedenim upućivanjem dotične osobe ne lišavaju mogućnosti sudjelovanja u postupku pred tim proširenim sudskim vijećem. Osim toga, prvotno imenovano sudsko vijeće uvijek može odlučiti o takvom upućivanju.

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2013/488/EU – Klasificirani podaci – Uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe – Ukidanje uvjerenja – Neotkrivanje klasificiranih podataka na kojima se temelji

[3] Člankom 40. stavkom 1. Zakona o sudovima predviđa se da se sjednica odjela ili sudaca saziva kad se utvrdi da o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih odjela, vijeća ili sudaca ili kad u jednom odjelu vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja.

ukidanje – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Obveza obrazlaganja – Pristup spisu – Načelo kontradiktornosti – Članak 51. Povelje o temeljnim pravima – Provedba prava Unije”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike) uputio u okviru postupka pokrenutog radi ukidanja uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe na temelju klasificiranih podataka, Sud, odlučujući u velikom vijeću, iznosi pojašnjenja o odvagivanju koje treba provesti između prava na djelotvorni pravni lijek i interesa koji opravdavaju neotkrivanje određenih klasificiranih podataka.

U rujnu 2018. Ured za nacionalnu sigurnost Slovačke (u daljnjem tekstu: UNS) izdao je društvu protectus s. r. o. potvrdu o gospodarskoj sigurnosti na temelju koje je, prema pravu te države članice, to društvo imalo pravo pristupiti klasificiranim podacima na temelju nacionalnog prava. Osim toga, UNS mu je u studenome 2018. izdao certifikat o gospodarskoj sigurnosti za razinu „SECRET UE/EU SECRET”. Zahvaljujući toj potvrdi bilo mu je dopušteno pristupiti klasificiranim podacima Europske unije (u daljnjem tekstu: klasificirani podaci EU-a).

UNS je naknadno upoznat s neklasificiranim podacima iz kojih je među ostalim bilo razvidno da se protiv društva protectus ili njegovih direktora vodi kaznena istraga, da je ono s društvima protiv kojih se vodi takva istraga sklopilo ugovore i da postoji sumnja da su se tužitelj i još jedno društvo, koji su bili pod zajedničkom kontrolom, prijavljivali na ista nadmetanja. UNS je pribavio i druge podatke koji su se smatrali „klasificiranim pisanim dokazima”.

UNS je omogućio društvu protectus da se očituje o neklasificiranim podacima koji su u njegovu posjedu. Odlukom donesenom u kolovozu 2020., koja se dijelom temeljila na klasificiranim podacima, to je tijelo, s jedne strane, poništilo potvrdu o gospodarskoj sigurnosti tužitelja uz obrazloženje da je u njegovu slučaju utvrđeno postojanje sigurnosnog rizika i, s druge strane, kao posljedicu poništenja te potvrde o gospodarskoj sigurnosti, poništilo certifikat o gospodarskoj sigurnosti tužitelja.

Odlukom Odbora Nacionalnog parlamenta Slovačke Republike za preispitivanje odluka UNS-a, donesenom u studenome 2020., odbijena je žalba koju je tužitelj podnio protiv te odluke UNS-a. U rujnu 2022. UNS je sudu koji je uputio zahtjev, pred kojim je tužbom pobijao odluku navedenog odbora, dostavio cijeli spis, uključujući klasificirane pisane dokaze.

U listopadu 2022. predsjednik vijeća koje je odlučivalo o tužiteljevoj tužbi najprije je isključio iz uvida klasificirane dijelove spisa, a zatim je odbio zahtjev tužiteljeva odvjetnika za uvid u klasificirane pisane dokaze, pri čemu je zatražio od UNS-a da razmotri takvu mogućnost priopćavanja. U studenome 2022. to je tijelo dopustilo priopćavanje dvaju klasificiranih pisanih dokaza, ali je odbilo priopćavanje drugih klasificiranih pisanih dokaza o kojima je bilo riječ, uz obrazloženje da bi ono dovelo do otkrivanja izvora informacija.

U siječnju 2023. odvjetnik tužitelja ponovno je zatražio, pozivajući se među ostalim na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), da mu se omogući uvid u sve pisane dokaze.

U tom kontekstu, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev odlučio je Sudu postaviti pitanje primjenjuje li se Povelja u sporu iz glavnog postupka. U tom smislu posebno ističe da Odluka 2013/488 o zaštiti klasificiranih podataka EU-a[4] državama članicama nameće konkretne obveze u pogledu provjere fizičkih osoba ili pravnih osoba koje imaju pravnu sposobnost za sklapanje ugovora, što bi moglo značiti da predmetni propis podrazumijeva provedbu te odluke. S druge strane, u slučaju da se Povelja primjenjuje u sporu, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da pojasni u kojoj su mjeri usklađeni s pravom na djelotvoran pravni lijek utvrđenim u članku 47. Povelje slovački propis i praksa

[4] Odluka Vijeća 2013/488/EU od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka [Europske unije] (SL 2013., L 274, str. 1.)

o pristupu klasificiranim podacima u postupcima za osporavanje poništenja potvrda ili certifikata o gospodarskoj sigurnosti.

Ocjena Suda

Kao prvo, kada je riječ o području primjene Povelje, Sud najprije ispituje mogućnost njezine primjene u slučaju ukidanja potvrde o gospodarskoj sigurnosti koja omogućuje pristup podacima koje je država članica klasificirala. S tim u vezi ističe da pravo Unije u ovoj fazi svojeg razvoja ne sadržava akt koji bi utvrđivao opća pravila o odlukama koje države članice donose radi odobravanja pristupa podacima klasificiranima na temelju nacionalnih propisa. Konkretno, Odluka 2013/488, na koju se sud koji je uputio zahtjev poziva u kontekstu klasificiranih podataka EU-a, ne sadržava odredbe koje bi uređivale takav pristup. Dakle, nije izgledno da nacionalni propis koji uređuje ukidanje potvrde o gospodarskoj sigurnosti iz glavnog postupka ima za cilj ili učinak provedbu odredbe prava Unije. Ukidanje potvrde o gospodarskoj sigurnosti poput one iz glavnog postupka stoga ne podrazumijeva provedbu prava Unije u smislu Povelje.

Nadalje, kada je riječ o primjenjivosti Povelje na ukidanje certifikata o gospodarskoj sigurnosti koji dopušta pristup klasificiranim podacima EU-a, Sud precizira da su institucije Unije donijele posebne akte namijenjene uređivanju zaštite takvih podataka u okviru svojeg rada. Konkretno, imajući u vidu pravila utvrđena u Odluci 2013/488 kojima se državama članicama nameću obveze[5], treba smatrati da se mjerama koje one donose u cilju osiguravanja gospodarske sigurnosti, ograničavajući pristup klasificiranim podacima EU-a vezanim uz ugovore koje je sklopilo Vijeće izdavanjem ili nadzorom uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe (FSC), provodi pravo Unije. Činjenica da je nacionalno tijelo ukinulo FSC u smislu te odluke podrazumijeva među ostalim takvu provedbu. Naime, takvim se ukidanjem dovodi u pitanje odobrenje čije su izdavanje i, barem dijelom, učinci predviđeni Odlukom 2013/488[6].

Sud stoga utvrđuje da nadzor koji nacionalni sud provodi u pogledu zakonitosti odluke o ukidanju potvrde o gospodarskoj sigurnosti koja omogućuje pristup podacima koje je klasificirala država članica nema za predmet akt koji predstavlja provedbu prava Unije smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Naprotiv, nadzor koji takav sud provodi u pogledu zakonitosti odluke o ukidanju, kao posljedica ukidanja te potvrde o gospodarskoj sigurnosti, certifikata o gospodarskoj sigurnosti koji omogućuje pristup klasificiranim podacima EU-a, u skladu s člankom 11. i Prilogom V. Odluci 2013/488, ima za predmet akt koji predstavlja provedbu prava Unije.

Kao drugo, kada je riječ o pitanju usklađenosti s člankom 47. Povelje propisa i prakse poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, Sud najprije ispituje ulazi li predmetni slučaj u područje primjene te odredbe. U tom smislu naglašava da iz Priloga V. Odluci 2013/488 proizlazi da je pristup klasificiranim podacima EU-a koji gospodarski subjekt može ostvariti u svrhu sklapanja ili izvršenja klasificiranog ugovora Vijeća uvjetovan posjedovanjem FSC-a. Sud također opisuje pravila koja se primjenjuju, na temelju te odluke, na sudjelovanje ugovaratelja u klasificiranim ugovorima koji zahtijevaju pristup klasificiranim podacima EU-a u njihovim prostorijama prilikom izvršenja tih ugovora ili u predugovornoj fazi, što pretpostavlja posjedovanje FSC-a. Ukidanje FSC-a stoga ima za posljedicu to da predmetni gospodarski subjekt gubi odobrenje pristupa klasificiranim podacima EU-a u svrhu sklapanja i izvršenja klasificiranog ugovora. Dakle, takvo ukidanje među ostalim znači da će on ostati bez mogućnosti, koju je imao prije tog ukidanja, sudjelovanja u predugovornoj fazi vezanoj uz klasificirani ugovor Vijeća kao i mogućnosti da ta institucija s njime sklopi takav ugovor ako njegova

---

5 Sud se konkretno referira na članak 1. stavak 2., članak 11. stavke 2., 5. i 7., članak 15. stavak 3. točku (c), članak 16. stavak 3. točku (a) podtočku i. i Prilog V. Odluci 2013/488.

6 Konkretno, Sud ističe da se izdavanje tog odobrenja predviđa u članku 11. stavku 5. navedene odluke u vezi s Prilogom V. točkom 8. te odluke, dok se njegovi učinci dijelom definiraju, među ostalim, u članku 11. stavku 5. i točki 11. Priloga V. istoj odluci.

ponuda bude odabrana. Prema tome, takav gospodarski subjekt mora imati mogućnost raspolagati, u skladu s člankom 47. Povelje, djelotvornim pravnim lijekom radi osporavanja ukidanja njegova FSC-a.

Nadalje, kada je riječ o minimalnim jamstvima koja takav pravni lijek mora ispunjavati, Sud navodi da u slučaju kad se ukidanje FSC-a temelji isključivo na činjenici da je ukinuto drugo uvjerenje o sigurnosnoj provjeri, sudski nadzor ukidanja tog FSC-a moći će biti djelotvoran samo ako bivši nositelj navedenog FSC-a može imati pristup razlozima na kojima se temelji ukidanje tog drugog uvjerenja. Iako se važni razlozi koji se posebno odnose na zaštitu državne sigurnosti ili međunarodnih odnosa mogu protiviti priopćavanju bivšem nositelju FSC-a podataka na kojima se temelji njegovo ukidanje, nadležni nacionalni sud ipak mora u okviru svojeg sudskog nadzora provesti metode koje omogućuju da se pomire ti važni razlozi i potreba da se osobama osigura poštovanje njihovih postupovnih prava, kao što su pravo na saslušanje i načelo kontradiktornosti.

U tu svrhu, države članice dužne su predvidjeti djelotvoran sudski nazor postojanja i osnovanosti razloga u pogledu državne sigurnosti na koje se nadležno nacionalno tijelo poziva radi odbijanja otkrivanja svih ili jednog dijela podataka na kojima se temelji ukidanje FSC-a u smislu Odluke 2013/488 kao i u pogledu zakonitosti tog ukidanja. U tom kontekstu, nadležni sud mora imati mogućnost upoznati se sa svim tim podacima.

Kada je riječ o zahtjevima koje mora ispunjavati sudski nadzor postojanja i osnovanosti razloga na koje se nadležno nacionalno tijelo pozvalo u pogledu sigurnosti dotične države članice, važno je da sud ima zadaću provođenja neovisnog ispitivanja svih pravnih i činjeničnih okolnosti na koje se pozvalo nadležno nacionalno tijelo, radi ocjene protive li se stvarno važni razlozi priopćavanju svih ili jednog dijela razloga na kojima se temeljilo predmetno ukidanje te s njima povezanih dokaza. Ako taj sud zaključi da priopćavanje, makar i djelomično, takvih razloga ili dokaza nije u suprotnosti s državnom sigurnosti, on mora nadležnom nacionalnom tijelu pružiti mogućnost da zainteresiranoj osobi priopći razloge i dokaze koji nedostaju. Ako to tijelo ne dopusti njihovo priopćavanje, navedeni će sud provesti ispitivanje zakonitosti tog ukidanja samo na temelju razloga i dokaza koji su priopćeni. S druge strane, ako se pokaže da se važni razlozi stvarno protive tomu da se zainteresiranoj osobi priopće takvi razlozi ili dokazi, sudski nadzor zakonitosti tog ukidanja treba provesti u okviru postupka u kojem se odvaguju zahtjevi koji proizlaze iz tih važnih razloga i zahtjevi prava na djelotvornu sudsku zaštitu, posebno prava na poštovanje načela kontradiktornosti. U svakom slučaju, bitni sadržaj razloga na kojima se temelji navedeno ukidanje mora biti priopćen zainteresiranoj osobi.

Slijedom navedenog, Sud navodi da se, s jedne strane, članku 47. Povelje ne protive nacionalni propis i praksa na temelju kojih se u odluci o ukidanju FSC-a, u smislu Odluke 2013/488, ne navode klasificirani podaci koji opravdavaju to ukidanje, zbog važnih razloga koji se primjerice odnose na zaštitu državne sigurnosti ili međunarodnih odnosa, pri čemu se predviđa da sud koji je nadležan ocjenjivati zakonitost navedenog ukidanja ima pristup tim podacima i da odvjetnik bivšeg nositelja tog FSC-a može imati pristup navedenim podacima samo uz suglasnost nadležnih nacionalnih tijela i pod uvjetom da osigura njihovu povjerljivost. Međutim, taj sud mora osigurati da neotkrivanje podataka bude ograničeno samo na ono što je krajnje nužno i da bivšem nositelju navedenog FSC-a u svakom slučaju bude priopćen bitni sadržaj razloga tog ukidanja na način da se uzme u obzir nužna povjerljivost dokaza.

S druge strane, ako se članku 47. Povelje protivi takav propis ili praksa, od nadležnog nacionalnog suda ne zahtijeva se da on sam priopći bivšem nositelju FSC-a, eventualno i putem njegova odvjetnika, određene klasificirane podatke u slučaju kad nepriopćavanje navedenih podataka tom bivšem nositelju ili njegovu odvjetniku očito nije opravdano. Na nadležnom je nacionalnom tijelu da to eventualno učini. Ako ono ne dopusti to priopćavanje, navedeni će sud provesti ispitivanje zakonitosti ukidanja tog FSC-a samo na temelju razloga i dokaza koji su bili priopćeni.

II. Načelo *ne bis in idem*

Presuda od 25. siječnja 2024., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo ne bis in idem – Kazneni progon pokrenut in rem – Rješenje o obustavi postupka koje je donio državni odvjetnik – Dopuštenost naknadnog kaznenog progona koji je pokrenut in personam za ista djela – Uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se moglo smatrati da je u odnosu na osobu donesena pravomoćna kaznena presuda – Zahtjev provedbe temeljite istrage – Nesaslušavanje potencijalnog svjedoka – Nesaslušavanje dotične osobe kao ‚osumnjičenika'"

Nakon što mu je Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska) podnijela zahtjev za prethodnu odluku, Sud je pojasnio dvije sastavnice – „bis" i „idem" – načela *ne bis in idem*, navedenog u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)[7], u kontekstu predmeta u kojem je kazneni progon, koji je pokrenut protiv osobe u okviru drugog postupka, okončan zbog postojanja rješenja o obustavi postupka koje je donijelo državno odvjetništvo, u prvom postupku, iz kojeg jasno ne proizlazi da je ispitan pravni položaj te osobe kao kaznenopravno odgovorne za djela koja čine kazneno djelo koje je predmet progona.

Na sastanku zadruge BX dana 30. travnja 2015. predsjednica te zadruge, osoba NR, zatražila je od nekih svojih zaposlenika plaćanje novčanog iznosa koji je bila dužna platiti, pod prijetnjom raskida njihovih ugovora o radu. Budući da njezin zahtjev nije bio ispunjen, izdala je i potpisala odluke o raskidu tih ugovora.

Dotični su zaposlenici tada podnijeli dvije kaznene prijave protiv osobe NR, koje su evidentirane pri Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Državno odvjetništvo pri Prvostupanjskom sudu u Slatini, Rumunjska), pod oznakom 673/P/2016, i pri Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Državno odvjetništvo pri Višem sudu u Oltu, Rumunjska), pod oznakom 47/P/2016.

U predmetu 673/P/2016, nakon što je pokrenuo kazneni progon *in rem* za kazneno djelo iznude, državni odvjetnik zadužen za taj predmet donio je na temelju izvješća policijskog tijela nadležnog za istragu rješenje o obustavi postupka (u daljnjem tekstu: predmetno rješenje o obustavi postupka). Podnositelji prijava nisu osporili to rješenje u za to određenom roku. Usto, predraspravno vijeće nadležnog suda nije potvrdilo zahtjev za ponovno pokretanje postupka koji je podnio glavni državni odvjetnik.

U predmetu 47/P/2016, kazneni progon pokrenut je *in personam* protiv osobe NR zbog kaznenog djela primanja mita, zbog čega je Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu, Rumunjska) donio presudu kojom joj se izriče uvjetna kazna zatvora. Nakon što je osoba NR podnijela žalbu, tu je presudu ukinuo Žalbeni sud u Craiovi, sud koji je uputio zahtjev, kaznenom presudom br. 1207/2020, zbog navodne povrede načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje.

Odlučujući o žalbi u kasacijskom postupku koju je protiv potonje presude podnio Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Craiovi, Rumunjska), Înalta Curte de Casație ei Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) smatrao je u biti da je sud koji je uputio zahtjev pogrešno zaključio da je načelo *ne bis in idem* primjenjivo, s obzirom na to da predmetnom

[7] U skladu s tom odredbom, „[n]ikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom".

rješenju o obustavi postupka nije prethodila nikakva ocjena merituma predmeta 673/P/2016 i da ono nije bilo valjano obrazloženo, tako da se ne može smatrati da je rješenje dovelo do okončanja kaznenog progona. Taj je sud stoga ukinuo kaznenu presudu br. 1207/2020 i vratio predmet na ponovno odlučivanje sudu koji je uputio zahtjev.

U okviru tog preispitivanja, sud koji je uputio zahtjev odlučio je pitati Sud primjenjuje li se načelo *ne bis in idem*, propisano člankom 50. Povelje, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

Ocjena Suda

Sud podsjeća na to da primjena načela *ne bis in idem* podliježe dvostrukom uvjetu, odnosno, s jedne strane, postojanju prethodne pravomoćne odluke (uvjet „bis”) i, s druge strane, tomu da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke moraju odnositi na ista djela (uvjet „idem”).

U pogledu uvjeta „bis”, kako bi se za osobu moglo smatrati da je u odnosu na nju donesena „pravomoćn[a] [kaznena presuda]” za djela koja joj se stavljaju na teret, u smislu članka 50., potrebno je, kao prvo, da je progon pravomoćno okončan u skladu s nacionalnim pravom. U ovom slučaju, s obzirom na to da, s jedne strane, podnositelji prijava iz glavnog postupka nisu osporili predmetno rješenje o obustavi postupka u određenim rokovima i da je, s druge strane, odbijen zahtjev za potvrdu ponovnog pokretanja kaznenog progona koje je naložio glavni državni odvjetnik pri Prvostupanjskom sudu u Slatini, razvidno je da je u predmetu 673/P/2016 kazneni progon pravomoćno okončan i da je predmetno rješenje o obustavi postupka postalo pravomoćno, podložno provjerama koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev.

Kao drugo, kako bi se moglo smatrati da je u odnosu na neku osobu donesena „pravomoćn[a] [kaznena presuda]” za djela koja joj se stavljaju na teret, u smislu članka 50. Povelje, potrebno je da odluka kojom se okončava kazneni progon bude donesena nakon ocjene merituma predmeta, a ne samo na temelju postupovnih razloga. U konkretnom slučaju, uvjet koji se odnosi na ocjenu merituma predmeta 673/P/2016 može se smatrati ispunjen predmetnim rješenjem o obustavi postupka samo pod uvjetom da to rješenje sadržava ocjenu koja se odnosi na materijalne elemente navodnog kaznenog djela, kao što je, među ostalim, analiza kaznene odgovornosti osobe NR kao navodnog počinitelja tog kaznenog djela. Nesaslušavanje svjedoka prisutnih na sastanku zadruge BX od 30. travnja 2015. moglo bi biti indicija o nepostojanju takve analize, podložno provjerama koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev.

Kad je riječ o uvjetu „idem”, iz samog teksta članka 50. Povelje proizlazi da se njime zabranjuje ponovno suđenje ili ponovno kažnjavanje u kaznenom postupku iste osobe za isto kazneno djelo. U tom pogledu Sud pojašnjava da, kako bi se utvrdilo je li osoba bila predmet „pravomoćn[e] [kaznene presude]” u smislu tog članka 50., iz odluke koja je donesena u odnosu na nju mora jasno proizlaziti da je tijekom istrage koja je prethodila toj odluci, neovisno o tomu je li ta istraga pokrenuta *in rem* ili *in personam*, pravni položaj te osobe, u smislu njezine kaznene odgovornosti za djela koja čine kaznena djela koja su predmet progona bio ispitan te je, u slučaju rješenja o obustavi postupka, ta odgovornost odbačena. Ako to nije slučaj, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ne primjenjuje se načelo *ne bis in idem* i, slijedom toga, takva se osoba ne može smatrati pravomoćno oslobođenom u smislu članka 50. Povelje.

III. Opća načela prava Unije: načela ekvivalentnosti i djelotvornosti[8]

Presuda od 9. travnja 2024. (veliko vijeće), Profi Credit Polska (Ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom odlukom) (C-582/21, EU:C:2024:282)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načela prava Unije – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Načelo lojalne suradnje – Postupovna autonomija – Načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti – Načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izvanredni pravni lijek kojim se omogućuje ponavljanje građanskog postupka okončanog pravomoćnom presudom – Razlozi – Naknadna odluka Ustavnog suda kojom se utvrđuje neusklađenost odredbe nacionalnog prava na temelju koje je donesena ta presuda s Ustavom – Uskraćivanje mogućnosti postupanja zbog povrede prava – Široka primjena tog pravnog lijeka – Navodna povreda prava Unije koja proizlazi iz naknadne presude Suda koji odlučuje o tumačenju tog prava na temelju članka 267. UFEU-a – Direktiva 93/13/EEZ – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Presuda zbog izostanka – Nepostojanje provjere po službenoj dužnosti moguće nepoštenosti ugovornih odredbi”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Okręgowy Warszawa-Praga (Okružni sud u Varšavi-Praga, Poljska)[9], Sud, zasjedajući u velikom vijeću, tumači članak 4. stavak 3. UEU-a[10], načelo ekvivalentnosti i načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava u vezi sa zaštitom potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi u situaciji u kojoj je nacionalni sud, koji je prihvatio zahtjev prodavatelja robe ili pružatelja usluga na temelju potrošačkog ugovora, pravomoćnom presudom zbog izostanka propustio po službenoj dužnosti ispitati moguće postojanje nepoštenih odredbi u tom ugovoru, suprotno obvezama koje ima na temelju Direktive 93/13[11].

U glavnom postupku osoba FY sklopila je ugovor o potrošačkom kreditu s kreditnim poduzećem Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (u daljnjem tekstu: društvo Profi Credit Polska). Povrat tog kredita bio je osiguran bjanko mjenicom koju je potpisala osoba FY, a naknadno ispunilo društvo Profi Credit Polska.

Nakon toga je društvo Profi Credit Polska nadležnom prvostupanjskom sudu podnijelo tužbu radi plaćanja preostalog iznosa kredita koji je trebalo vratiti, uvećanog za kamate. Tužbi u tom postupku bile su priložene samo navedena mjenica i obavijest o raskidu predmetnog ugovora o kreditu. Navedeni ugovor nije bio podnesen.

---

8 U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 19. prosinca 2024. (veliko vijeće), ***Kaduna*** (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038), prikazana u dijelu IX.1. „Politika azila”; presuda od 29. veljače 2024., ***Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Prijenos obiteljske mirovine)*** (C-549/22, EU:C:2024:184), prikazana u dijelu XIX.2. „Sadržaj i doseg”; presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost)*** (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818), prikazana u dijelu XII. „Promet”.

9 U daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev

10 Tom se odredbom propisuje načelo lojalne suradnje prema kojem postupovna pravila za pravna sredstva čija je svrha osigurati zaštitu prava koja osobe izvode iz prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti).

11 Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24. i ispravak SL 2024./90009, L). Člankom 6. stavkom 1. navedene direktive određuje se, među ostalim, da države članice utvrđuju da nepoštene odredbe upotrijebljene u ugovoru koji je prodavatelj robe ili pružatelj usluge sklopio s potrošačem nisu obvezujuće za potrošača, kako je predviđeno nacionalnim pravom. Člankom 7. stavkom 1. te direktive nalaže se državama članicama da osiguraju primjerena i djelotvorna sredstva „za sprečavanje stalnog korištenja nepoštenih odredaba u ugovorima koj[e] prodavatelji robe i pružatelji usluga sklapaju s potrošačima”.

Prvostupanjski sud donio je presudu zbog izostanka kojom je osobi FY naložio plaćanje društvu Profi Credit Polska iznosa navedenog na mjenici, uvećanog za zakonske zatezne kamate, pri čemu je svoju odluku donio isključivo na temelju navedene mjenice i navoda iz tužbe.

Osoba FY nije podnijela prigovor protiv presude zbog izostanka, koja je postala pravomoćna istekom za to predviđenog roka.

Smatrajući da prvostupanjski sud nije uzeo u obzir Direktivu 93/13, kako je tumači Sud[12], time što je prihvatio zahtjev društva Profi Credit Polska na temelju mjenice koju je to društvo izdalo a da nije ispitao moguću nepoštenost odredbi ugovora o kreditu, osobito u pogledu nekamatnih troškova kredita, osoba FY je tom sudu podnijela prijedlog za ponavljanje postupka.

Budući da je njezin prijedlog odbijen, osoba FY podnijela je žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

Smatrajući da se, s obzirom na to da prvostupanjski sud nije ispitao ugovor o kreditu ni moguću nepoštenost odredbi koje je sadržavao, presudom zbog izostanka vjerojatno povređuje Direktiva 93/13, kako je tumači Sud, sud koji je uputio zahtjev pita se nalaže li mu pravo Unije prihvaćanje prijedloga za ponavljanje postupka koji je podnijela osoba FY, neovisno o činjenici da ona nije podnijela prigovor protiv presude zbog izostanka.

Taj sud osobito želi doznati nalaže li mu pravo Unije široko tumačenje nacionalnih postupovnih odredbi kojima se uspostavlja izvanredan pravni lijek koji osobi omogućuje da zahtijeva ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom presudom. U nacionalnom pravu takav se zahtjev može prihvatiti, među ostalim, ako je Ustavni sud naknadno utvrdio da nacionalna odredba na koju se poziva u predmetnom sudskom postupku nije u skladu s nacionalnim Ustavom ili drugim pravnim pravilom veće pravne snage ili kada je dotičnoj stranci nezakonito uskraćena mogućnost postupanja zbog povrede prava[13].

Prvim pitanjem suda koji je uputio zahtjev želi se doznati nalažu li obveza lojalne suradnje i načelo ekvivalentnosti tumačenje prema kojem se prvim od tih izvanrednih pravnih lijekova dopušta zahtijevanje ponavljanja postupka okončanog pravomoćnom presudom i kada iz presude o tumačenju prava Unije u prethodnom postupku, koju je Sud donio[14] nakon takve pravomoćne presude, proizlazi da se ta pravomoćna presuda temelji na odredbi nacionalnog prava koja nije u skladu s pravom Unije. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita nalaže li mu načelo usklađenog tumačenja da protumači nacionalnu odredbu kojom se predviđa mogućnost da stranka zahtijeva ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom presudom ako joj je uskraćena mogućnost postupanja zbog povrede prava na način da je u njezino područje primjene uključena situacija poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Ocjena Suda

Prvo pitanje

Nakon što je istaknuo da poštovanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu ne podrazumijeva obvezu država članica da predvide izvanredne pravne lijekove koji omogućuju da se nakon presude o tumačenju u prethodnom postupku ponovi postupak koji je pravomoćnom presudom okončan, Sud naglašava važnost načela pravomoćnosti u pravnom poretku Unije i nacionalnim pravnim porecima. U slučaju nepostojanja propisa Unije u određenom području, pravila provedbe tog načela uređena su na temelju načela procesne autonomije država članica njihovim nacionalnim pravnim poretkom, ali uz poštovanje načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti.

---

12 Presuda od 13. rujna 2018., Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711)

13 Kao što se to u biti propisuje člankom 401.[1] i člankom 401. točkom 2. poljskog Zakonika o građanskom postupku.

14 U daljnjem tekstu: presuda o tumačenju u prethodnom postupku

Ako se mjerodavnim nacionalnim postupovnim pravilima predviđa mogućnost da nacionalni sud, pod određenim uvjetima, preispita pravomoćnu odluku kako bi situaciju uskladio s nacionalnim pravom, ta mogućnost mora, u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti, prevladati ako su ispunjeni ti uvjeti, kako bi se situacija o kojoj je riječ uskladila s pravom Unije. Konkretno, na nacionalnom je sudu da provjeri, s obzirom na postupovna pravila koja se u nacionalnom pravu primjenjuju na pravna sredstva, poštuje li se načelo ekvivalentnosti uzimajući u obzir predmet, uzrok i bitne elemente predmetnih pravnih sredstava.

U ovom slučaju, ta provjera podrazumijeva ispitivanje toga nalaže li se – u slučaju kada se nacionalnim pravom osobama daje pravo da zahtijevaju ponavljanje postupka koji je okončan pravomoćnom presudom koja je utemeljena na odredbi nacionalnog prava koja je naknadnom odlukom Trybunała Konstytucyjneg (Ustavni sud, Poljska)[15] proglašena neusklađenom – obveza da se osobama prizna ekvivalentno pravo kada iz presude o tumačenju u prethodnom postupku, koja je donesena nakon takve pravomoćne presude, proizlazi da se ta pravomoćna presuda temelji na odredbi nacionalnog prava koja nije usklađena s pravom Unije.

Takva provjera dovodi do utvrđenja može li se ustanoviti ekvivalentnost između tih dviju vrsta odluka.

U tom pogledu Sud ističe, među ostalim, da odluke Ustavnog suda sadržavaju utvrđenje o neusklađenosti predmetne odredbe nacionalnog prava, koje ne zahtijeva donošenje naknadne sudske odluke, te da je učinak takvog utvrđenja to da se navedenoj odredbi oduzima njezina obvezujuća snaga i isključuje ju se iz nacionalnog pravnog poretka, a izravna posljedica toga je to da se pravomoćna presuda koja je donesena na temelju navedene odredbe lišava svoje pravne osnove.

Presude o tumačenju u prethodnom postupku razlikuju se od odluka Ustavnog suda jer Sud pri tumačenju prava Unije ne odlučuje izravno o mogućoj neusklađenosti odredbe nacionalnog prava. Iako je uloga Suda da pruži obvezujuće tumačenje prava Unije, posljedice koje iz tog tumačenja proizlaze za konkretan slučaj obuhvaćene su odgovornošću nacionalnih sudova. Zbog jasnog razdvajanja funkcija između nacionalnih sudova i Suda, koje je svojstveno za prethodni postupak, nacionalni sud jedini je nadležan za tumačenje i primjenu nacionalnog prava kao i za provedbu tumačenja koje Sud daje u odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji mu je taj sud uputio u tom predmetu koji je pred njim u tijeku.

Stoga, u slučaju kada izvanredni pravni lijek uspostavljen nacionalnom postupovnom odredbom omogućuje osobi da zahtijeva ponavljanje postupka u kojem je donesena pravomoćna presuda na način da se pozove na naknadnu odluku Ustavnog suda dotične države članice kojom se utvrđuje da je odredba nacionalnog prava, na temelju koje je ta presuda donesena, neusklađena s Ustavom te države članice, članak 4. stavak 3. UEU-a i načelo ekvivalentnosti ne nalažu da taj pravni lijek bude dostupan i zbog pozivanja na presudu o tumačenju u prethodnom postupku[16].

Drugo pitanje

Sud najprije podsjeća na to da je, s obzirom na to da su nacionalni sudovi jedini nadležni za tumačenje nacionalnog prava, na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni je li, imajući u vidu opća pravna načela i nemogućnost tumačenja *contra legem*, kao ograničenja načela usklađenog tumačenja, moguće predmetnu odredbu nacionalnog prava – koja omogućuje ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom presudom ako je stranci o kojoj je riječ uskraćena mogućnost postupanja zbog povrede prava – tumačiti široko na način da zbog tog ponavljanja postupka obuhvaća situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

---

15 U daljnjem tekstu: Ustavni sud. Odluke kojima je Ustavni sud utvrdio neusklađenost odredbe nacionalnog prava ili određenog tumačenja takve odredbe s poljskim Ustavom ili nekim drugim pravnim pravilom veće pravne snage u daljnjem tekstu nazivaju se „odluke Ustavnog suda”.

16 Pod uvjetom da konkretne posljedice takve odluke tog Ustavnog suda u pogledu odredbe nacionalnog prava ili njezina tumačenja na kojima se temelji navedena pravomoćna presuda proizlaze izravno iz te odluke.

Međutim, Sud nacionalnom sudu daje određene smjernice s obzirom na elemente iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje.

Konkretno, Sud ističe da se postupak pred prvostupanjskim sudom mora razmatrati u cjelini, uzimajući u obzir ne samo činjenicu da je presuda zbog izostanka donesena bez ispitivanja po službenoj dužnosti eventualne nepoštenosti odredbi ugovora o kreditu sklopljenog s osobom FY nego i postupovna pravila kojima se uređuje ostvarivanje prava na prigovor protiv takve presude.

Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li se smatrati da se pravilima o kojima je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da se njima ne omogućuje osiguranje poštovanja prava koja potrošač ima na temelju Direktive 93/13, može „stranci uskratiti mogućnost postupanja zbog povrede prava" u smislu predmetne odredbe nacionalnog prava.

Osim toga, Sud navodi da priznavanje prava na ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom presudom primjenom načela usklađenog tumačenja nije jedino sredstvo koje potrošaču može jamčiti zaštitu koja se nastoji ostvariti Direktivom 93/13 u okolnostima poput onih u glavnom postupku.

Obveza država članica da osiguraju djelotvornost prava koja osobe izvode iz prava Unije podrazumijeva zahtjev djelotvorne sudske zaštite, konkretno, u pogledu postupovnih pravila u vezi sa sudskim postupcima utemeljenima na takvim pravima. Stoga, ako se postupovnim pravilima kojima se uređuje ostvarivanje prava na podnošenje prigovora protiv presude zbog izostanka ne omogućuje osiguranje poštovanja prava koja potrošači imaju na temelju Direktive 93/13, taj postupak nije u skladu s pravom potrošača na djelotvoran pravni lijek.

Stoga, ako bi sud koji je uputio zahtjev smatrao da nije moguće široko tumačenje koje on predviđa, potrošač poput osobe FY trebao bi raspolagati drugim pravnim sredstvom kako bi mu se stvarno zajamčila zaštita koja se zahtijeva Direktivom 93/13.

U takvoj situaciji, načelo djelotvornosti nalaže da se poštovanje prava zajamčenih Direktivom 93/13 osigura u okviru ovršnog postupka presude zbog izostanka, odnosno nakon njegova okončanja. U situaciji u kojoj je ovršni postupak okončan, potrošač mora imati mogućnost pozvati se u naknadnom zasebnom postupku na nepoštenost odredbi ugovora kako bi mogao djelotvorno i u potpunosti ostvarivati svoja prava na temelju te direktive radi popravljanja financijske štete uzrokovane primjenom tih odredbi.

IV. Zaštita osobnih podataka[17]

1. Telefonski razgovori i elektronička komunikacija

Presuda od 30. travnja 2024. (puni sastav), La Quadrature du Net i dr. (Osobni podaci i borba protiv povreda) (C-470/21, EU:C:2024:370)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka i zaštita privatnosti u području elektroničkih komunikacija – Direktiva 2002/58/EZ – Povjerljivost elektroničkih komunikacija – Zaštita – Članak 5. i članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 11. i članak 52. stavak 1. – Nacionalno zakonodavstvo čiji je cilj borba, mjerama javnog tijela, protiv povreda počinjenih na internetu – Postupak ‚postupnog odgovora' – Prethodno prikupljanje IP adresa koje se upotrebljavaju za aktivnosti kojima se povrjeđuju autorska ili srodna prava od strane organizacija nositeljâ prava – Naknadni pristup javnog tijela zaduženog za zaštitu autorskih i srodnih prava podacima o građanskom identitetu koji odgovaraju tim IP adresama koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Automatizirana obrada – Zahtjev prethodnog nadzora suda ili neovisnog upravnog tijela – Materijalni i postupovni uvjeti – Jamstva protiv opasnosti od zlouporabe i protiv bilo kakvog nezakonitog pristupa tim podacima i bilo kakve njihove nezakonite uporabe"

Posljednjih godina Sud je u više navrata bio pozvan donijeti odluku o zadržavanju osobnih podataka i pristupu njima u području elektroničkih komunikacija te je slijedom toga razvio bogatu sudsku praksu u tom području[18]. Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), puni sastav Suda razvija tu sudsku praksu pojašnjavajući, s jedne strane, uvjete pod kojima se može smatrati da opće zadržavanje IP adresa koje provode pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga nije ozbiljno zadiranje u pravâ na poštovanje privatnosti, zaštitu osobnih podataka i slobodu izražavanja koja su zajamčena Poveljom[19] kao i, s druge strane, mogućnost da javno tijelo pristupi određenim osobnim podacima koji su zadržani uz poštovanje tih uvjeta u okviru borbe protiv povreda prava intelektualnog vlasništva na internetu.

---

[17] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 5. ožujka 2024 (veliko vijeće), ***Kočner/Europol*** (C-755/21 P, EU:C:2024:202), prikazana u dijelu X.3. „Obrada osobnih podataka koju provodi Europol".

[18] Vidjeti osobito presude od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970), od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788), od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i 520/18, EU:C:2020:791), od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama) (C-746/18, EU:C:2021:152), od 17. lipnja 2021., M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492) i od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr. (C-140/20, EU:C:2022:258).

[19] Članci 7., 8. i 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

U predmetnom slučaju četiri su udruge Premier ministreu (predsjednik Vlade, Francuska) podnijele zahtjev za stavljanje izvan snage Uredbe o automatskoj obradi osobnih podataka[20]. Budući da o tom zahtjevu nije donesena odluka, te su udruge Državnom vijeću podnijele tužbu za poništenje te implicitne odluke o odbijanju. Prema njihovu mišljenju, ta uredba i odredbe koje čine njezinu pravnu osnovu[21] povrjeđuju pravo Unije.

Na temelju francuskog zakonodavstva Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Visoko tijelo za emitiranje djelâ i zaštitu prava na internetu, Francuska, u daljnjem tekstu: Hadopi), kako bi moglo identificirati osobe odgovorne za povrede autorskih ili srodnih prava koje su počinjene na internetu, ovlašten je pristupiti određenim podacima koje su pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga dužni zadržati. Ti se podaci odnose na građanski identitet određene osobe koji odgovaraju njezinoj IP adresi koju su prethodno prikupile organizacije nositeljâ prava. Kada je identificiran nositelj IP adrese upotrijebljene za aktivnosti kojima se počinila takva povreda, Hadopi slijedi postupak „postupnog odgovora". Konkretnije, on je ovlašten toj osobi poslati dvije preporuke koje nalikuju upozorenjima, a ako osoba nastavi s tim aktivnostima, dopis kojim se obavještava da te aktivnosti mogu predstavljati kaznena djela. Naposljetku, on ima pravo uputiti predmet državnom odvjetništvu radi kaznenog progona navedene osobe[22].

U tom kontekstu Državno vijeće traži od Suda da protumači Direktivu o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom[23].

Ocjena Suda

Kao prvo, kad je riječ o zadržavanju podataka o građanskom identitetu i odgovarajućim IP adresama, Sud naglašava da svako opće i neselektivno zadržavanje IP adresa nužno ne predstavlja ozbiljno zadiranje u pravâ na poštovanje privatnosti, zaštitu osobnih podataka i slobodu izražavanja koja su zajamčena Poveljom.

Obveza osiguranja takvog zadržavanja može biti opravdana ciljem borbe protiv kaznenih djela općenito ako je stvarno isključeno da takvo zadržavanje može dovesti do ozbiljnih zadiranja u privatnost osobe o kojoj je riječ zbog mogućnosti donošenja konkretnih zaključaka o njoj, među ostalim, povezivanjem tih IP adresa sa skupom podataka o prometu ili o lokaciji.

Stoga se država članica koja namjerava pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nametnuti takvu obvezu mora uvjeriti da načini zadržavanja tih podataka isključuju mogućnost donošenja konkretnih zaključaka o privatnom životu osoba o kojima je riječ.

---

20 Décret n° 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé « Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet » (Uredba br. 2010-236 od 5. ožujka 2010. o automatskoj obradi osobnih podataka, koja je odobrena člankom L. 331-29 Zakonika o intelektualnom vlasništvu, pod nazivom „Sustav upravljanja mjerama za zaštitu djelâ na internetu" (JORF br. 56 od 7. ožujka 2010., tekst br. 19), kako je izmijenjen décretom n° 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (Uredba br. 2017-924 od 6. svibnja 2017. o upravljanju tijela za ostvarivanje pravâ autorskim i srodnim pravima i o izmjeni Zakonika o intelektualnom vlasništvu) (JORF br. 109 od 10. svibnja 2017., tekst br. 176)

21 Osobito članak L. 331-21, treći, četvrti i peti stavak Zakonika o intelektualnom vlasništvu

22 Od 1. siječnja 2022. Hadopi je spojen s Conseilom supérieur de l'audiovisuel (Vrhovno vijeće za audiovizualne medije, u daljnjem tekstu: CSA), drugim neovisnim javnim tijelom, te oni sada zajedno čine Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Jedinstveno tijelo nadležno za audiovizualnu i digitalnu komunikaciju, u daljnjem tekstu: ARCOM). Postupak postupnog odgovora ipak se u bitnome nije promijenio.

23 Članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.; u daljnjem tekstu: Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje

Sud pobliže određuje da se načini zadržavanja moraju, u tu svrhu, odnositi na samu strukturu zadržavanja koja u biti mora biti ustrojena na način da jamči stvarno nepropusno razdvajanje različitih kategorija zadržanih podataka. Stoga, nacionalna pravila koja se odnose na te načine zadržavanja moraju osigurati da je svaka kategorija podataka, uključujući i podatke o građanskom identitetu i IP adresama, zadržana potpuno odvojeno od drugih kategorija zadržanih podataka i da je to razdvajanje stvarno nepropusno pomoću sigurnog i pouzdanog računalnog uređaja. Usto, u dijelu u kojem ta pravila predviđaju mogućnost povezivanja zadržanih IP adresa s građanskim identitetom osobe o kojoj je riječ radi borbe protiv kaznenih djela, ona smiju dopustiti takvo povezivanje samo upotrebom učinkovitog tehničkog postupka koji ne dovodi u pitanje učinkovitost nepropusnog razdvajanja tih kategorija podataka. Pouzdanost tog razdvajanja mora redovito nadzirati treće javno tijelo. Ako su u primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu predviđeni takvi strogi zahtjevi, zadiranje koje proizlazi iz tog zadržavanja IP adresa ne može biti kvalificirano kao „ozbiljno".

Stoga Sud zaključuje da se, ako postoji zakonsko uređenje koje jamči da se na temelju nijedne kombinacije podatka ne mogu donijeti konkretni zaključci o privatnom životu osoba čiji su podaci zadržani, Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, ne protivi se to da država članica nametne obvezu općeg i neselektivnog zadržavanja IP adresa na razdoblje koje ne prekoračuje ono koje je strogo nužno radi postizanja cilja borbe protiv kaznenih djela općenito.

Kao drugo, što se tiče pristupa podacima o građanskom identitetu koji odgovaraju IP adresama, Sud presuđuje da se Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, u načelu ne protivi nacionalni propis kojim se javnom tijelu dopušta pristup tim podacima koje su zasebno i stvarno nepropusno zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, samo kako bi to tijelo moglo identificirati nositelje tih adresa osumnjičene da su počinili povrede autorskih i srodnih prava na internetu i kako bi moglo poduzeti mjere protiv njih. U takvom slučaju nacionalni propis mora službenicima koji imaju takav pristup zabraniti, prvo, da u bilo kojem obliku otkrivaju informacije o sadržaju datoteka kojima su pristupili ti nositelji, osim isključivo u svrhu upućivanja predmeta državnom odvjetništvu, drugo, da na bilo koji način prate tijek pretraživanja tih nositelja i, treće, da upotrebljavaju te IP adrese u svrhe različite od donošenja tih mjera.

U tom kontekstu Sud osobito podsjeća na to da, iako su sloboda izražavanja i povjerljivost osobnih podataka prioritet, ta temeljna prava ipak nisu apsolutna. Naime, u okviru odvagivanja prava i interesa o kojima je riječ oni se ponekad moraju povući pred drugim temeljnim pravima i razlozima u općem interesu, poput zaštite javnog poretka i sprečavanja kaznenih djela ili zaštite prava i sloboda drugih osoba. To je osobito tako kada prevaga navedenih prioriteta može narušiti učinkovitost kaznene istrage, među ostalim, onemogućujući ili pretjerano otežavajući učinkovitu identifikaciju počinitelja kaznenog djela i izricanje sankcije u odnosu na njega.

U istom tom kontekstu Sud također upućuje na svoju sudsku praksu, prema kojoj, kad je riječ o borbi protiv kaznenih djela kojima se povrjeđuju autorska ili srodna prava počinjenih na internetu, okolnost da pristup IP adresama može biti jedino istražno sredstvo kojim se može identificirati osoba o kojoj je riječ pokazuje da su zadržavanje tih adresa i pristup njima strogo nužni za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići i stoga ispunjavaju zahtjev proporcionalnosti. Nedopuštanje takvog pristupa bi, osim toga, dovelo do stvarne opasnosti od sustavnog nekažnjavanja kaznenih djela počinjenih na internetu čiji je počinjenje ili priprema olakšana samim značajkama interneta. Postojanje takve opasnosti predstavlja okolnost koja je relevantna za ocjenu, u okviru odvagivanja različitih postojećih prava i interesa, toga je li zadiranje u pravâ na poštovanje privatnosti, zaštitu osobnih podataka i slobodu izražavanja mjera koja je proporcionalna s obzirom na cilj borbe protiv kaznenih djela.

Kao treće, odlučujući o tome treba li pristup javnog tijela podacima o građanskom identitetu koji odgovaraju određenoj IP adresi podvrgnuti prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela, Sud smatra da se zahtjev takvog nadzora nameće kada, u kontekstu nacionalnoga propisa, taj pristup podrazumijeva opasnost od ozbiljnog zadiranja u temeljna prava osobe o kojoj je riječ u smislu da bi on mogao omogućiti tom javnom tijelu da donese konkretne zaključke o privatnom životu te osobe i,

ovisno o slučaju, da izradi njezin detaljan profil. Za razliku od toga, taj se zahtjev prethodnog nadzora ne primjenjuje kada se zadiranje u temeljna prava ne može kvalificirati kao ozbiljno.

S tim u vezi, Sud pojašnjava da, u slučaju u kojem se primjenjuje uređenje zadržavanja koje jamči stvarno nepropusno razdvajanje različitih kategorija zadržanih podataka, pristup javnog tijela podacima o građanskom identitetu koji odgovaraju tako zadržanim IP adresama u načelu nije podvrgnut zahtjevu prethodnog nadzora. Naime, takav pristup samo u svrhu identifikacije nositelja IP adrese u pravilu ne predstavlja ozbiljno zadiranje u navedena prava.

Međutim, Sud ne isključuje da u netipičnim situacijama postoji opasnost, u okviru postupka kao što je onaj postupnog odgovora o kojem je riječ u glavnom postupku, da javno tijelo može donijeti konkretne zaključke o privatnom životu osobe o kojoj je riječ, osobito kada se osoba bavi aktivnostima kojima se opetovano, pa i u velikoj mjeri, povrjeđuju autorska ili srodna prava na P2P mrežama u vezi sa zaštićenim djelima posebnih vrsta koja mogu otkriti informacije koje, ovisno o slučaju, mogu biti osjetljive, o privatnosti te osobe.

U predmetnom slučaju, nositelj određene IP adrese može biti osobito izložen takvoj opasnosti kada javno tijelo mora odlučiti o tome hoće li uputiti predmet državnom odvjetništvu radi kaznenog progona tog nositelja. Naime, intenzitet zadiranja u pravo na poštovanje privatnosti može se povećati kako postupak postupnog odgovora, koji se odvija u etapama, prolazi kroz svoje različite faze. Pristup nadležnog tijela svim podacima osobe o kojoj je riječ koji su prikupljeni tijekom različitih faza tog postupka može omogućiti da se donesu konkretni zaključci o njezinom privatnom životu. Slijedom toga, nacionalni propis mora predvidjeti prethodni nadzor koji se mora provesti prije nego što javno tijelo može povezati podatke o građanskom identitetu i takav skup podataka i prije eventualnog slanja obavijesti kojom se utvrđuje da je ta osoba postupala na način koji može predstavljati kazneno djelo. Osim toga, taj nadzor mora očuvati učinkovitost postupka postupnog odgovora omogućujući osobito identifikaciju slučajeva mogućeg novog ponavljanja kažnjivog ponašanja o kojem je riječ. U tu svrhu taj postupak mora biti organiziran i strukturiran tako da podatke o građanskom identitetu osobe koji odgovaraju IP adresama koje su prethodno prikupljene na internetu osobe zadužene za ispitivanje činjenica u nadležnom javnom tijelu ne mogu automatski povezati s elementima kojima to tijelo već raspolaže i na temelju kojih se mogu donijeti konkretni zaključci o privatnom životu te osobe.

Usto, kad je riječ o predmetu prethodnog nadzora, Sud ističe da, u slučajevima u kojima je osoba o kojoj je riječ osumnjičena za počinjenje kaznenog djela koje je obuhvaćeno kaznenim djelima općenito, sud ili neovisno upravno tijelo zaduženo za taj nadzor mora uskratiti pristup kada on omogućuje javnom tijelu da donese konkretne zaključke o privatnom životu navedene osobe. Suprotno tomu, trebalo bi odobriti čak i pristup koji omogućuje donošenje takvih konkretnih zaključaka u slučaju u kojem se osoba o kojoj je riječ sumnjiči da je počinila kaznena djela za koja država članica o kojoj je riječ smatra da povrjeđuju temeljni interes društva i stoga su obuhvaćena teškim oblicima kriminaliteta.

Sud isto tako pojašnjava da prethodni nadzor ni u kojem slučaju ne može biti u potpunosti automatiziran jer, kad je riječ o kaznenoj istrazi, takav nadzor zahtijeva odvagivanje, s jedne strane, legitimnih interesa povezanih s borbom protiv kriminaliteta i, s druge strane, poštovanja privatnosti i zaštite osobnih podataka. Takvo odvagivanje zahtijeva prisutnost fizičke osobe, koja je tim više potrebna kada automatizam i veliki opseg obrade podataka o kojima je riječ podrazumijevaju opasnost za privatnost.

Stoga Sud zaključuje da mogućnost da osobe zadužene za ispitivanje činjenica u okviru javnog tijela povezuju podatke o građanskom identitetu osobe koji odgovaraju određenoj IP adresi s datotekama koje sadržavaju elemente na temelju kojih je moguće saznati naslov zaštićenih djela čije je stavljanje na raspolaganje na internetu opravdalo to da organizacije nositeljâ prava prikupljaju IP adrese mora biti uvjetovana – u slučaju da ista osoba ponovi aktivnost kojom se povrjeđuju autorska ili srodna prava – nadzorom suda ili neovisnog upravnog tijela. Taj nadzor ne može biti u potpunosti automatiziran i mora se provesti prije takvog povezivanja, koje u takvim slučajevima može omogućiti

donošenje konkretnih zaključaka o privatnom životu navedene osobe čija je IP adresa upotrijebljena za aktivnosti kojima se mogu povrijediti autorska ili srodna prava.

Kao četvrto i posljednje, Sud navodi da sustav obrade podataka koji upotrebljava javno tijelo mora u pravilnim razmacima nadzirati neovisno tijelo koje ima svojstvo treće strane u odnosu na to javno tijelo. Cilj tog nadzora je provjera integriteta sustava, uključujući učinkovitih jamstava protiv opasnosti od zlouporabnog ili nezakonitog pristupa i uporabe tih podataka, kao i njegove učinkovitosti i pouzdanosti za potrebe otkrivanja eventualnih povreda.

U okviru toga Sud primjećuje da u predmetnom slučaju prilikom automatizirane obrade osobnih podataka koju obavlja javno tijelo na temelju informacija o povredama koje su ustanovile organizacije nositeljâ prava može doći do određenog broja lažnih pozitivnih slučajeva kao i osobito opasnosti od toga da potencijalno vrlo visok broj podataka treće osobe zloupotrijebe ili nezakonito upotrijebe, što objašnjava nužnost takvog nadzora.

Usto, on dodaje da takva obrada mora poštovati posebna pravila o zaštiti osobnih podataka koja su predviđena Direktivom 2016/680[24]. Naime, u predmetnom slučaju, iako javno tijelo nema vlastite ovlasti odlučivanja u okviru postupka postupnog odgovora, ono se mora kvalificirati kao „javno tijelo" uključeno u sprečavanje i istragu kaznenih djela te je stoga obuhvaćeno područjem primjene te direktive. Stoga osobe obuhvaćene tim postupkom moraju imati pravo na sva materijalna i postupovna jamstva propisana Direktivom 2016/680, a zadaća je suda koji je uputio zahtjev da provjeri jesu li ona predviđena nacionalnim zakonodavstvom.

Presuda od 30. travnja 2024. (veliko vijeće), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka u području elektroničkih komunikacija – Povjerljivost komunikacija – Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 15. stavak 1. – Članci 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pristup tim podacima koji je zatražilo nadležno nacionalno tijelo radi progona kaznenih djela teške krađe – Definicija pojma ‚teško kazneno djelo' čiji progon može opravdati ozbiljno zadiranje u temeljna prava – Nadležnost država članica – Načelo proporcionalnosti – Opseg prethodnog nadzora suda nad zahtjevima za pristup podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji mu je uputio Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (sudac istrage Suda u Bolzanu, Italija), veliko vijeće Suda pojašnjava da valja definirati pojam „teško kazneno djelo" radi primjene članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama[25]. Nadalje, Sud se izjašnjava o opsegu prethodnog nadzora koji nacionalni sud izvršava nad zahtjevima za pristup podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga.

Nakon dviju krađa mobilnog telefona, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (Državno odvjetništvo pri Sudu u Bolzanu, Italija) pokrenula je dva kaznena postupka protiv nepoznatih počinitelja zbog počinjenja kaznenih djela teške krađe. Kako bi se utvrdili počinitelji tih

[24] Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

[25] Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)

krađa, to je državno odvjetništvo od suda koji je uputio zahtjev zatražilo, na temelju odredbe nacionalnog prava[26], odobrenje da od telefonskih kompanija prikupi telefonske zapise s ukradenih telefona.

Sumnjajući u usklađenost te nacionalne odredbe, kojom se predviđa da najviša kazna zatvora od najmanje tri godine propisana za to kazneno djelo može dovesti do priopćavanja telefonskih zapisa tijelima javne vlasti, s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, tumačenom s obzirom na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), sud koji je uputio zahtjev upitao je Sud o tumačenju te direktive.

Ocjena Suda

Kao prvo, što se tiče prirode zadiranja u temeljna prava na poštovanje privatnosti i na zaštitu osobnih podataka[27], koje je uzrokovano pristupom telefonskim zapisima, Sud smatra da se to zadiranje može kvalificirati kao ozbiljno i da se, slijedom toga, takav pristup može odobriti samo u kontekstu borbe protiv teškog kriminaliteta. Sud napominje da u svrhu ocjene postojanja ozbiljnog zadiranja u ta temeljna prava nije relevantna okolnost da podaci kojima je zatražen pristup nisu podaci vlasnika predmetnih mobilnih telefona, nego podaci osoba koje su se koristile tim telefonima nakon njihovih navodnih krađa. Naime, iz Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama[28] proizlazi da se načelna obveza osiguranja povjerljivosti elektroničkih komunikacija i s time povezanih podataka o prometu odnosi na komunikacije korisnikâ javne komunikacijske mreže. Ta direktiva definira pojam „korisnik" kao svaku fizičku osobu koja se koristi javno dostupnom elektroničkom komunikacijskom uslugom a da se nije nužno pretplatila na tu uslugu.

Kao drugo, što se tiče definicije pojma „teško kazneno djelo", Sud podsjeća na to da su, u dijelu u kojem Unija nije donijela propise u tom području, kazneno zakonodavstvo i pravila kaznenog postupka u nadležnosti država članica. One ipak tu nadležnost moraju izvršavati poštujući pravo Unije.

U tom pogledu napominje da definicija kaznenih djela, olakotnih i otegotnih okolnosti te sankcija odražava kako društvenu stvarnost tako i pravne tradicije koje se ne razlikuju samo među državama članicama, nego se i mijenjaju protekom vremena. Ta stvarnost i te tradicije nedvojbeno su važne za utvrđivanje toga koja se kaznena djela smatraju teškima.

Posljedično, s obzirom na podjelu nadležnosti između Unije i država članica i znatne razlike koje u području kaznenog prava postoje među pravnim sustavima država članica, na državama članicama je da definiraju „teška kaznena djela".

Međutim, Sud ističe da ta definicija „teških kaznenih djela" mora poštovati zahtjeve koji proizlaze iz Direktive o zaštiti privatnosti i elektroničkim komunikacijama[29], tumačene u svjetlu Povelje[30]. Iz toga slijedi da države članice ne mogu iskriviti pojam „teško kazneno djelo" i, prema tome, pojam „teški

---

26 Odnosno članka 132. stavka 3. decreta legislativo n. 196 - Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (EU) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonchéa all libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Zakonodavna uredba br. 196 o Zakoniku o zaštiti osobnih podataka koji sadržava odredbe za prilagodbu nacionalnog prava Uredbi (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ) od 30. lipnja 2003. (redovni dodatak GURI-ju br. 174 od 29. srpnja 2003.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku

27 Utvrđenih u člancima 7. i 8. Povelje

28 Članak 5. stavak 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama

29 Članak 15. stavak 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama

30 Članci 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. Povelje

kriminalitet", tako da u njih uključe kaznena djela koja očito nisu teška, s obzirom na društvene okolnosti koje prevladavaju u dotičnoj državi članici. Osobito radi provjere nepostojanja takvog iskrivljavanja bitno je da, kada pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima nosi opasnost od ozbiljnog zadiranja u temeljna prava, taj pristup podliježe prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela.

Kao treće i posljednje, kako bi ocijenio je li definicija „teških kaznenih djela" koja proizlazi iz nacionalne odredbe preširoka, Sud ističe, kao prvo, da se definicija prema kojoj su „teška kaznena djela", u svrhu čijeg progona se može odobriti pristup, ona za koja je najviša kazna zatvora barem jednaka trajanju određenom zakonom, temelji na objektivnom kriteriju.

Kao drugo, naglašava, međutim, da postojeća definicija „teških kaznenih djela" u nacionalnom pravu ne smije biti toliko široka da pristup tim podacima postane pravilo, a ne iznimka. Stoga ona ne može obuhvatiti veliku većinu kaznenih djela, što bi bio slučaj kad bi prag bio pretjerano nizak. U tom pogledu, prag utvrđen upućivanjem na najvišu kaznu zatvora od najmanje tri godine nije pretjerano nizak.

Ipak, s obzirom na to da se definicija „teških kaznenih djela" ne temelji na najnižoj, nego na najvišoj kazni, Sud ne isključuje da se pristup podacima, koji predstavlja ozbiljno zadiranje u temeljna prava, može zatražiti u svrhu kaznenog progona kaznenih djela koja u stvarnosti ne čine teški kriminalitet.

Međutim, određivanje praga iznad kojeg najviša kazna zatvora propisana za kazneno djelo opravdava to da se ono kvalificira kao teško kazneno djelo ipak nije nužno protivno načelu proporcionalnosti.

S jedne strane, čini se da je tomu tako kad je riječ o predmetnoj nacionalnoj odredbi jer se čini da ona obuhvaća slučajeve u kojima se pristup ne može kvalificirati kao ozbiljno zadiranje jer se ne odnosi na skup podataka na temelju kojih se mogu izvesti precizni zaključci o privatnom životu ispitanika.

S druge strane, sud ili neovisno upravno tijelo koji postupaju u okviru prethodnog nadzora moraju biti ovlašteni odbiti ili ograničiti taj pristup ako utvrde da je zadiranje u temeljna prava ozbiljno, iako je očito da predmetno kazneno djelo zapravo ne potpada pod teški kriminalitet.

Naime, sud ili tijelo zaduženo za taj nadzor mora biti u mogućnosti osigurati pravednu ravnotežu između, s jedne strane, legitimnih interesa povezanih s potrebama kaznene istrage i, s druge strane, prava na poštovanje privatnosti i zaštite osobnih podataka.

Konkretno, taj sud ili tijelo mora moći uskratiti takav pristup kada je on zatražen u okviru progona za kazneno djelo koje očito nije teško.

Sud iz toga zaključuje da se Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, tumačenoj u vezi s Poveljom, ne protivi nacionalna odredba koja nacionalnom sudu nalaže da odobri pristup skupu podataka o prometu ili lokaciji ako je on zatražen radi istrage kaznenih djela za koja je propisana najviša kazna zatvora u trajanju od najmanje tri godine, pod uvjetom, ipak, da je taj sud ovlašten odbiti navedeni pristup ako je on zatražen u okviru istrage kaznenog djela koje očito nije teško, s obzirom na društvene okolnosti u državi članici o kojoj je riječ.

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Pokušaj pristupa osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu) (C-548/21, EU:C:2024:830)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka koju provode nadležna tijela u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela – Direktiva 2016/680/EU – Članak 3. točka 2. – Pojam ‚obrada' – Članak 4. – Načela vezana uz obradu osobnih podataka – Članak 4. stavak 1. točka (c) – Načelo ‚smanjenja količine podataka' – Članci 7., 8. i 47. te članak 52. stavak 1. Povelje

Europske unije o temeljnim pravima – Zahtjev da ograničenje pri ostvarivanju temeljnog prava treba biti ‚predviđeno zakonom' – Proporcionalnost – Ocjena proporcionalnosti s obzirom na sve relevantne okolnosti – Prethodni nadzor suda ili neovisnog upravnog tijela – Članak 13. – Informacije koje se moraju staviti na raspolaganje ili dostaviti ispitaniku – Granice – Članak 54. – Pravo na djelotvoran pravni lijek protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade – Policijska istraga o trgovini drogom – Pokušaj policijskih tijela da otključaju mobilni telefon kako bi za potrebe te istrage pristupili podacima pohranjenima na tom telefonu"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu, Austrija), veliko vijeće Suda pojašnjava, s jedne strane, uvjete pod kojima nadležna nacionalna tijela mogu pristupiti podacima pohranjenima na mobilnom telefonu u svrhu sprečavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela općenito, u kontekstu Direktive 2016/680[31]. S druge strane, ono priznaje pravo ispitanika da bude obaviješten o razlozima na kojima se temelji odobrenje za pristup takvim podacima, i to od trenutka kad prosljeđivanje te informacije više ne može ugroziti obavljanje zadaća tih tijela.

Austrijski su carinski službenici 23. veljače 2021. prilikom provjere u vezi s opojnim drogama zaplijenili paket naslovljen na osobu CG koji je sadržavao 85 grama kanabisa. Taj je paket bio proslijeđen na pregled austrijskim policijskim tijelima. Dva su policijska službenika 6. ožujka 2021. u okviru policijske istrage o trgovini opojnim drogama izvršila pretragu doma osobe CG ispitavši je pritom o pošiljatelju paketa. Nakon što je osoba CG odbila policijskim službenicima dati pristup podacima o vezi s njezina mobilnog telefona, oni su joj oduzeli telefon.

Nakon toga je više policijskih službenika više puta pokušalo otključati mobilni telefon osobe CG. U konkretnom slučaju, policijski službenici oduzeli su telefon i naknadno ga pokušali koristiti, a da pritom nisu imali odobrenje ni državnog odvjetništva ni suda.

Osoba CG je 31. ožujka 2021. podnijela tužbu sudu koji je uputio zahtjev radi osporavanja zakonitosti oduzimanja njezina mobilnog telefona koji joj je vraćen 20. travnja 2021. Osoba CG nije bila odmah obaviještena o pokušajima obrade njezina telefona i za njih je saznala u okviru postupka koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li, s gledišta Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama[32], sveobuhvatni i nekontrolirani pristup svim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu tumačiti na način da predstavlja tako ozbiljno zadiranje u temeljna prava[33] da taj pristup mora biti ograničen samo na suzbijanje teških kaznenih djela. Također postavlja pitanje, s jedne strane, protivi li se toj direktivi[34] nacionalni propis kojim se određuje da kriminalistička policija može tijekom postupka kaznene istrage bez odobrenja suda ili neovisnog upravnog tijela ostvariti sveobuhvatan i nekontroliran pristup svim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu i, s druge strane, je li taj isti nacionalni propis u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek, s obzirom na to da ne obvezuje policijska tijela da obavijeste vlasnika mobilnog telefona o mjerama digitalne obrade tog telefona.

---

31 Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

32 I konkretno članka 15. stavka 1. Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)

33 Utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

34 I konkretno članku 15. stavku 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama

Ocjena Suda

Sud uvodno ističe da pokušaj policijskih tijela da izravno pristupe osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu bez ikakve intervencije pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga, kao u slučaju osobe CG, nije obuhvaćen područjem primjene Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama.

U prvom redu, Sud utvrđuje da je takav pokušaj pristupa obuhvaćen područjem primjene Direktive 2016/680. S tim u vezi precizira da, imajući u vidu široko značenje koje je zakonodavac Europske unije namjeravao dati pojmu „obrada”[35], kada policijska tijela oduzmu telefon i koriste se njime za potrebe preuzimanja i pregledavanja osobnih podataka pohranjenih na tom telefonu, ta tijela time započinju „obradu”, čak i ako zbog tehničkih razloga ne uspiju pristupiti tim podacima. Naime, djelotvornost načela ograničavanja svrhâ[36] nužno zahtijeva da se svrha prikupljanja odredi već od trenutka kad nadležna tijela pokušaju pristupiti osobnim podacima jer ako se takav pokušaj pokaže uspješnim, ta tijela mogu, među ostalim, odmah prikupljati, izdvajati ili pregledavati predmetne podatke. Visoka razina zaštite osobnih podataka fizičkih osoba bila bi dovedena u pitanje ako se takav pokušaj ne bi mogao kvalificirati kao „obrada” podataka. Isto tako, ako bi primjenjivost Direktive 2016/680 ovisila o tome je li pokušaj pristupa osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu bio uspješan, za nadležna nacionalna tijela i za osobe stvorila bi se neizvjesnost koja ne bi bila u skladu s načelom pravne sigurnosti.

U drugom redu, Sud analizira protivi li se načelu „smanjenja količine podataka”[37], kao izrazu načela proporcionalnosti, nacionalni propis kojim se nadležnim tijelima omogućuje pristup podacima pohranjenima na mobilnom telefonu u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela općenito, pri čemu se ostvarivanje te mogućnosti ne uvjetuje prethodnim nadzorom suda ili neovisnog upravnog tijela. Sud stoga podsjeća na to da ograničenja temeljnih prava na poštovanje privatnosti i obiteljskog života te na zaštitu osobnih podataka[38] moraju poštovati načelo proporcionalnosti te da mogu biti uvedena samo ako su nužna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija. U tom smislu, s jedne strane, Sud utvrđuje da u načelu treba smatrati da se obradom osobnih podataka u okviru policijske istrage čiji je cilj suzbijanje kaznenog djela, kao što je pokušaj pristupa podacima pohranjenima na mobilnom telefonu, stvarno ispunjava cilj u općem interesu koji priznaje Unija. S druge strane, napominje da proporcionalnost ograničavanja pri ostvarivanju temeljnih prava na poštovanje privatnosti i na zaštitu osobnih podataka, koji proizlaze iz te obrade, podrazumijeva odvagivanje svih relevantnih okolnosti konkretnog slučaja.

U tom smislu, prvo, kada je riječ o ozbiljnosti ograničavanja tih temeljnih prava na osnovi propisa koji nadležnim policijskim tijelima omogućuje da bez prethodnog odobrenja pristupe podacima pohranjenima na mobilnom telefonu, Sud precizira da se takav pristup može odnositi, ovisno o sadržaju mobilnog telefona o kojem je riječ i opcijama za koje se ta tijela odluče, na vrlo široku paletu podataka, te da bi se na taj način moglo doći do vrlo preciznih zaključaka o privatnom životu ispitanika. Stoga se takvo zadiranje u temeljna prava na poštovanje privatnosti i na zaštitu osobnih podataka treba smatrati ozbiljnim ili čak osobito ozbiljnim.

Drugo, Sud navodi da ozbiljnost kaznenog djela zbog kojeg se provodi istraga predstavlja središnji čimbenik prilikom ispitivanja proporcionalnosti ozbiljnog zadiranja koje čini pristup osobnim

---

35 U skladu s člankom 3. točkom 2. Direktive 2016/680, pojam „obrada” definira se kao „svaki postupak ili skup postupaka koji se obavljaju na osobnim podacima ili skupovima osobnih podataka, bilo automatiziranim bilo neautomatiziranim sredstvima […]”.

36 Članak 4. stavak 1. točka (b) Direktive 2016/680

37 Kako se određuje u članku 4. stavku 1. točki (c) Direktive 2016/680, u skladu s kojim države članice moraju osigurati da su osobni podaci primjereni i relevantni te da nisu pretjerani u odnosu na svrhe u koje se obrađuju.

38 Članci 7. i 8. Povelje

podacima pohranjenima na mobilnom telefonu. Međutim, kad bi se smatralo da samo suzbijanje teških kaznenih djela može opravdati pristup takvim podacima, time bi se ograničile istražne ovlasti nadležnih tijela u odnosu na kaznena djela općenito, povrijedila specifična priroda zadaća koje izvršavaju ta tijela te ugrozio cilj uspostave područja slobode, sigurnosti i pravde unutar Unije. Međutim, kako bi se ispunio zahtjev da svako ograničavanje pri ostvarivanju temeljnog prava mora biti „predviđeno zakonom”[39], zadaća je nacionalnog zakonodavca da dovoljno precizno definira čimbenike, osobito prirodu ili kategorije kaznenih djela o kojima je riječ, koje treba uzeti u obzir.

Treće, Sud napominje da s ciljem osiguravanja toga da se načelo proporcionalnosti poštuje u slučaju kada pristup nadležnih nacionalnih tijela osobnim podacima predstavlja rizik od ozbiljnog ili čak osobito ozbiljnog zadiranja u temeljna prava ispitanika, taj pristup mora podlijegati prethodnom nadzoru koji provodi sud ili neovisno upravno tijelo. Navedeni nadzor treba provesti prije bilo kakvog pokušaja pristupa predmetnim podacima, osim u slučaju valjano opravdane hitnosti, u kojem slučaju taj nadzor treba provesti u najkraćem roku. U okviru tog nadzora, sud ili neovisno upravno tijelo trebaju biti ovlašteni odbiti ili ograničiti zahtjev za pristup koji je obuhvaćen područjem primjene Direktive 2016/680, kada utvrde da bi zadiranje u temeljna prava do kojeg bi doveo taj pristup bilo neproporcionalno. U konkretnom slučaju, odbijanje ili ograničavanje pristupa nadležnih policijskih tijela podacima pohranjenima na mobilnom telefonu nužno je ako, s obzirom na ozbiljnost kaznenog djela i potrebe istrage, pristup sadržaju komunikacije ili osjetljivim podacima očito nije opravdan.

Imajući u vidu navedeno, Sud zaključuje da se načelu smanjenja količine podataka, u vezi s pravom na zaštitu osobnih podataka i pravom na poštovanje privatnosti, ne protivi nacionalni propis kojim se nadležnim tijelima omogućuje pristup podacima pohranjenima na mobilnom telefonu u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela općenito. Međutim, takva je dopuštenost uvjetovana poštovanjem načela zakonitosti i proporcionalnosti te postojanjem prethodnog nadzora ostvarivanja prava na pristup takvim podacima koji provodi sud ili neovisno upravno tijelo.

U trećem redu, Sud se očituje o pitanju je li osoba CG trebala biti obaviještena o pokušajima pristupa podacima pohranjenima na njezinu mobilnom telefonu[40]. S tim u vezi zaključuje da nadležna nacionalna tijela kojima su sud ili neovisno upravno tijelo dopustili pristup pohranjenim podacima moraju ispitanike obavijestiti o razlozima na kojima se temelji to odobrenje, i to od trenutka kad prosljeđivanje te informacije više ne može ugroziti istrage koje ta tijela vode. Ta ista tijela moraju ispitanicima staviti na raspolaganje sve informacije iz Direktive 2016/680[41] kako bi oni mogli među ostalim ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek[42]. Stoga, nacionalni propis kojim bi se općenito isključivalo bilo kakvo pravo na dobivanje takvih informacija ne bi bio u skladu s pravom Unije. U konkretnom slučaju, Sud utvrđuje da je osoba CG trebala biti prethodno obaviještena o pokušajima pristupa podacima pohranjenima na njezinu mobilnom telefonu. Naime, budući da je mobilni telefon osobe CG već bio oduzet u trenutku kad su ga policijska tijela pokušavala otključati, ne čini se da je njezino obavještavanje o tim pokušajima pristupa moglo ugroziti istragu. Sud stoga zaključuje da se odredbama Direktive 2016/680 u vezi s Poveljom[43] protivi nacionalni propis kojim se nadležnim tijelima odobrava da pokušaju pristupiti podacima pohranjenima na mobilnom telefonu, a da pritom ispitanika ne obavijeste o razlozima na kojima se temelji odobrenje za pristup tim podacima, koje izdaje sud ili neovisno upravno tijelo, od trenutka kad prosljeđivanje te informacije više ne može ugroziti obavljanje zadaća koje imaju ta tijela.

---

39 Članak 52. stavak 1. Povelje

40 Članak 47. Povelje

41 Navedene u članku 13. stavku 1. Direktive 2016/680

42 Članak 54. Direktive 2016/680

43 Konkretno, člancima 13. i 54. Direktive 2016/680 u vezi s člankom 47. i člankom 52. stavkom 1. Povelje

2. Biometrijski i genetski podaci

Presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija" pri MVR – Sofija (C-118/22, EU:C:2024:97)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u svrhe sprečavanja kaznenih djela – Direktiva (EU) 2016/680 – Članak 4. stavak 1. točke (c) i (e) – Smanjenje količine podataka – Ograničenje pohrane – Članak 5. – Odgovarajući rokovi za brisanje ili za periodično preispitivanje potrebe za pohranom – Članak 10. – Obrada biometrijskih i genetskih podataka – Stroga nužnost – Članak 16. stavci 2. i 3. – Pravo na brisanje – Ograničenje obrade – Članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pojedinac koji je osuđen pravomoćnom presudom, nakon čega je rehabilitiran – Rok za pohranu podataka do smrti osobe – Nepostojanje prava na brisanje ili ograničenje obrade – Proporcionalnost"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) veliko vijeće Suda odlučuje o vremenskim ograničenjima pohrane osobnih podataka, u svrhu borbe protiv kaznenih djela, osoba protiv kojih je donesena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda, prema Direktivi 2016/680[44].

Osoba NG bila je upisana u policijsku evidenciju u okviru istražnog postupka zbog davanja lažnog iskaza. Nakon završetka tog istražnog postupka, protiv osobe NG podignuta je optužnica te je proglašena krivom za to kazneno djelo i osuđena na uvjetnu kaznu zatvora od jedne godine. Nakon što je izdržala tu kaznu, stekla je pravo na rehabilitaciju.

Na temelju te rehabilitacije osoba NG podnijela je zahtjev za brisanje svojeg upisa iz policijske evidencije. Taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da pravomoćna osuđujuća presuda, uključujući u slučaju u kojem je nastupila rehabilitacija, nije jedan od razloga za brisanje koji su taksativno navedeni u nacionalnom pravu. Budući da je tužba koju je osoba NG podnijela protiv te odluke odbijena, ona je podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev tvrdeći da iz Direktive 2016/680 proizlazi da pohrana osobnih podataka ne može biti vremenski neograničena. Međutim, prema mišljenju osobe NG, to je *de facto* slučaj kada osoba o kojoj je riječ nikada ne može ishoditi brisanje osobnih podataka prikupljenih u vezi s kaznenim djelom za koje je pravomoćno osuđena, uključujući i nakon što je izdržala svoju kaznu i stekla pravo na rehabilitaciju.

U tim je okolnostima Sudu upućen zahtjev za prethodnu odluku o pitanju protivi li se Direktivi 2016/680[45], u vezi s člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[46], nacionalno zakonodavstvo koje propisuje da policijska tijela pohranjuju osobne podatke u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, među ostalim, biometrijske i genetske podatke, a koji se odnose na osobe koje su pravomoćno osuđene za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti, i to do smrti predmetne osobe, uključujući u slučaju njezine rehabilitacije, a da joj pritom nije priznato pravo na brisanje navedenih podataka ili, ako je primjenjivo, ograničenje njihove obrade.

Sud je u svojoj presudi na to pitanje odgovorio potvrdno.

---

[44] Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

[45] Konkretnije, članak 4. stavak 1. točke (c) i (e) Direktive 2016/680, u vezi s njezinim člancima 5. i 10., člankom 13. stavkom 2. točkom (b) i člankom 16. stavcima 2. i 3.

[46] Članci 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima utvrđuju pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života i pravo na zaštitu osobnih podataka.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud navodi da se Direktivom 2016/680 uspostavlja opći okvir kojim se osigurava, među ostalim, to da se pohrana osobnih podataka i, konkretnije, trajanje te pohrane ograniče na ono što je nužno s obzirom na svrhe zbog kojih se ti podaci pohranjuju, pri čemu se državama članicama prepušta da u skladu s tim okvirom utvrde konkretne situacije u kojima zaštita temeljnih prava ispitanika zahtijeva brisanje tih podataka i trenutak u kojem se to brisanje mora provesti. Suprotno tomu, tom se direktivom ne zahtijeva da države članice odrede apsolutna vremenska ograničenja za pohranu osobnih podataka nakon čijeg bi ih proteka trebalo automatski izbrisati.

Konkretnije, najprije, člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2016/680 utvrđuje se načelo „smanjenja količine podataka" u skladu s kojim države članice moraju osigurati da su osobni podaci primjereni i relevantni te da nisu pretjerani u odnosu na svrhe u koje se obrađuju. Usto, na temelju članka 4. stavka 1. točke (e) te direktive države članice moraju predvidjeti da će se ti podaci pohranjivati u obliku koji omogućuje identifikaciju ispitanikâ samo onoliko dugo koliko je to potrebno u svrhe radi kojih se osobni podaci obrađuju. U tom okviru, članak 5. te direktive nalaže državama članicama da osobito predvide odgovarajuće rokove za brisanje osobnih podataka ili za periodično preispitivanje potrebe za pohranom tih podataka. Time što ti rokovi moraju biti „odgovarajući" u svakom se slučaju zahtijeva da oni omogućuju brisanje predmetnih podataka u slučaju da njihovo pohranjivanje više nije nužno s obzirom na svrhe kojima se opravdava obrada.

Nadalje, člankom 10. Direktive 2016/680, kojim se uređuje obrada posebnih kategorija osobnih podataka, osobito biometrijskih i genetskih podataka, dopušta se obrada takvih podataka „samo ako je to [strogo] nužno".

Naposljetku, člankom 16. stavkom 2. Direktive 2016/680 utvrđuje se pravo na brisanje osobnih podataka ako se obradom krše odredbe donesene na temelju te direktive[47] ili ako se ti podaci moraju izbrisati radi poštovanja pravne obveze kojoj podliježe voditelj obrade[48]. Iz tog članka proizlazi da se to pravo na brisanje može ostvariti, osobito, kada pohrana osobnih podataka nije nužna ili više nije nužna s obzirom na svrhe njihove obrade ili kada je to brisanje potrebno kako bi se poštovao rok koji je u tu svrhu određen nacionalnim pravom.

Kao drugo, Sud ističe da se u ovom slučaju osobni podaci iz policijske evidencije koji se odnose na osobe okrivljene za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti pohranjuju samo u svrhu operativnih aktivnosti istrage i, konkretnije, radi usporedbe s podacima prikupljenima tijekom istraga drugih kaznenih djela. Međutim, u tom je pogledu pojam „kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti" osobito općenit i može se primijeniti na velik broj kaznenih djela, neovisno o njihovoj prirodi i težini. Međutim, ne može se na sve osobe pravomoćno osuđene za takvo kazneno djelo primijeniti isti stupanj rizika od moguće uključenosti u druga kaznena djela, a koji opravdava ujednačeno trajanje zadržavanja podataka koji se na njih odnose. Tako u određenim slučajevima, s obzirom na čimbenike kao što su priroda i težina počinjenog kaznenog djela ili nepostojanje recidivizma, opasnost koju predstavlja osuđena osoba neće nužno opravdati pohranu podataka koji se na nju odnose do njezine smrti u nacionalnoj policijskoj evidenciji predviđenoj u tu svrhu tako da više neće postojati nužna veza između pohranjenih podataka i cilja koji se želi postići. Stoga, u takvom slučaju, njihovo pohranjivanje neće biti u skladu s načelom smanjenja količine podataka i prekoračit će potrebno trajanje pohrane s obzirom na svrhe zbog kojih se obrađuju.

---

47 Konkretnije, njezini članci 4., 8. ili 10.

48 Međutim, u skladu s člankom 16. stavkom 3. Direktive 2016/680, nacionalnim pravom mora se predvidjeti da voditelj obrade ograničava obradu tih podataka umjesto da ih briše ako ispitanik osporava točnost osobnih podataka, a njihovu točnost ili netočnost nije moguće utvrditi, ili kada osobni podaci moraju biti sačuvani kao dokaz.

Nadalje, kada pohrana osobnih podataka u policijskoj evidenciji uključuje čuvanje biometrijskih i genetskih podataka, Sud pojašnjava da je točno da čuvanje takvih podataka osoba koje su već pravomoćno osuđene u kaznenom postupku, uključujući do smrti tih osoba, može biti strogo nužno[49], osobito kako bi se omogućilo da se provjeri njihova moguća uključenost u druga kaznena djela i tako kazneno progoni i osudi počinitelje tih kaznenih djela. Međutim, pohrana tih podataka ispunjava takav zahtjev samo ako se u obzir uzmu priroda i težina kaznenog djela na temelju kojeg je donesena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda ili druge okolnosti poput posebnog konteksta u kojem je to kazneno djelo počinjeno, njegove eventualne povezanosti s drugim postupcima koji su u tijeku ili prethodne osude predmetne osobe ili njezina osobnog profila. Stoga, u slučaju da nacionalno zakonodavstvo, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, predviđa da se biometrijski i genetski podaci ispitanikâ upisani u policijsku evidenciju čuvaju do smrti tih osoba u slučaju njihove pravomoćne kaznene osude, područje primjene tog pohranjivanja je preširoko s obzirom na svrhe zbog kojih se ti podaci obrađuju.

Naposljetku, kad je riječ, s jedne strane, o obvezi utvrđivanja odgovarajućih rokova[50], rok se može smatrati „odgovarajućim”, osobito kad je riječ o pohrani biometrijskih i genetskih podataka o svakoj osobi koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti, samo ako se uzmu u obzir relevantne okolnosti zbog kojih je takvo trajanje čuvanja nužno. Slijedom toga, čak i ako upućivanje u nacionalnom zakonodavstvu na smrt osobe čiji se podaci obrađuju može predstavljati „rok” za brisanje pohranjenih podataka, takav se rok može smatrati „odgovarajućim” samo u posebnim okolnostima koje takav rok opravdavaju. Međutim, to očito nije slučaj kada se primjenjuje općenito i bez razlike na svaku pravomoćno osuđenu osobu. Točno je da se prepušta državama članicama da odluče treba li odrediti rokove za brisanje navedenih podataka ili za periodično preispitivanje potrebe za njihovom pohranom[51]. Međutim, „odgovarajuća” priroda rokova za takvu periodičnu provjeru zahtijeva da se njima omogući brisanje predmetnih podataka u slučaju da njihovo čuvanje više nije nužno. Međutim, takav zahtjev nije ispunjen ako je jedini slučaj u kojem se predviđa takvo brisanje slučaj smrti osobe o kojoj je riječ.

S druge strane, odredbama Direktive 2016/680 kojima se predviđaju jamstva u odnosu na uvjete u pogledu prava na brisanje i ograničenje obrade također se protivi nacionalno zakonodavstvo koje ne dopušta ostvarivanje tih prava osobi pravomoćno osuđenoj za kazneno djelo počinjeno s namjerom koje se progoni po službenoj dužnosti.

3. Opća uredba o zaštiti podataka (OUZP)

a. Područje primjene

Presuda od 16. siječnja 2024. (veliko vijeće), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka – Članak 16. UFEU-a – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 2. stavak 2. točka (a) – Područje primjene – Isključenja – Aktivnosti izvan područja primjene prava Unije – Članak 4. stavak 2. UEU-a – Djelatnosti u vezi s nacionalnom sigurnošću – Istražno povjerenstvo koje je osnovao parlament države članice – Članak 23. stavak 1. točke (a)

[49] Vidjeti članak 10. Direktive 2016/680.

[50] Vidjeti članak 5. Direktive 2016/680.

[51] Vidjeti članak 5. Direktive 2016/680.

i (h), članci 51. i 55. Uredbe (EU) 2016/679 – Nadležnost nadzornog tijela za zaštitu podataka – Članak 77. – Pravo na pritužbu nadzornom tijelu – Izravan učinak"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presuđuje da aktivnost parlamentarnog istražnog povjerenstva nije izvan primjene OUZP-a[52].

Kako bi se ispitao mogući politički utjecaj na Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Savezni ured za zaštitu Ustava i borbu protiv terorizma, Austrija)[53], Nationalrat (Nacionalno vijeće, Austrija) osnovao je istražno povjerenstvo (u daljnjem tekstu: istražno povjerenstvo za BVT). To je povjerenstvo saslušalo osobu WK kao svjedoka. Unatoč njegovu zahtjevu za anonimizaciju, u zapisniku s tog saslušanja, objavljenom na internetskoj stranici Parlamenta Österreich (Parlament Austrije), bilo je navedeno puno ime i prezime tog svjedoka. Tvrdeći da je takvo otkrivanje njezina identiteta protivno OUZP-u i austrijskom zakonodavstvu[54], osoba WK podnijela je pritužbu Österreichische Datenschutzbehördeu (Tijelo za zaštitu podataka, Austrija) (u daljnjem tekstu: Datenschutzbehörde). Odlukom od 18. rujna 2019. Datenschutzbehörde proglasio se nenadležnim za odlučivanje o pritužbi, pri čemu je objasnio da načelo diobe vlasti isključuje mogućnost da on, kao tijelo izvršne vlasti, provodi nadzor nad istražnim povjerenstvom za BVT, koje je dio zakonodavne vlasti.

Nakon odluke Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Austrija), koji je prihvatio tužbu osobe WK i poništio odluku Datenschutzbehördea, potonji je protiv odluke Saveznog upravnog suda podnio reviziju Visokom upravnom sudu.

U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev pitao Sud jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice obuhvaćene područjem primjene OUZP-a i primjenjuje li se ta uredba kada se te aktivnosti odnose na zaštitu nacionalne sigurnosti. Usto, zatražio je od Suda da odluči o tome dodjeljuje li se OUZP-om nacionalnom nadzornom tijelu, kao što je Datenschutzbehörde, nadležnost za odlučivanje o pritužbama koje se odnose na obradu osobnih podataka koju provodi istražno povjerenstvo u okviru svojih aktivnosti.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud podsjeća na to da je jedini cilj članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a, kojim se propisuje da se ta uredba ne primjenjuje na obradu osobnih podataka tijekom djelatnosti koja nije obuhvaćena opsegom prava Unije, isključiti iz područja primjene te uredbe obrade koje državna tijela provode u okviru aktivnosti namijenjene zaštiti nacionalne sigurnosti ili neke druge aktivnosti koja se može svrstati u istu kategoriju. Na taj način sama činjenica da je neka aktivnost specifična za državu ili tijelo javne vlasti nije dovoljna da se automatski isključi primjena OUZP-a na takvu aktivnost[55].

To tumačenje, koje proizlazi iz nepostojanja razlikovanja s obzirom na identitet voditelja obrade o kojem je riječ, potvrđeno je člankom 4. točkom 7. OUZP-a[56].

---

52 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

53 To je tijelo 1. prosinca 2021. postalo „Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst" (Uprava za državnu sigurnost i obavještajnu službu, Austrija).

54 Odnosno članku 1. Datenschutzgesetza (Zakon o zaštiti podataka) od 17. kolovoza 1999. (BGBl., I, 165/1999)

55 Presude od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi) (C-439/19, EU:C:2021:504, t. 66.) i od 20. listopada 2022., Koalicia „Demokratična Bulgaria – Obedinenie" (C-306/21, EU:C:2022:813, t. 39.)

56 Njime se pojam „voditelj obrade" definira na način da znači „fizičk[u] ili pravn[u] osob[u], tijelo javne vlasti, agencij[u] ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade".

Sud pojašnjava da parlamentarna priroda istražnog povjerenstva za BVT ne znači da su aktivnosti tog povjerenstva isključene iz područja primjene OUZP-a. Naime, iznimka predviđena u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a upućuje samo na kategorije aktivnosti koje zbog svoje prirode nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije, a ne na kategorije osoba. Prema tome, na temelju okolnosti kao takve, da obradu osobnih podataka provodi istražno povjerenstvo koje je osnovao parlament države članice izvršavajući svoju nadzornu ovlast izvršne vlasti, ne može se utvrditi da se ta obrada provodi tijekom djelatnosti koja nije obuhvaćena opsegom prava Unije.

Kao drugo, Sud ističe da, iako je na državama članicama da definiraju svoje osnovne sigurnosne interese i donesu prikladne mjere za njihovo osiguranje[57], sama činjenica da je nacionalna mjera donesena radi zaštite nacionalne sigurnosti ne može dovesti do neprimjenjivosti prava Unije i osloboditi države članice od nužnog poštovanja tog prava. Naime, iznimka predviđena u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a upućuje samo na kategorije aktivnosti koje zbog svoje prirode nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije. U tom pogledu, okolnost da je voditelj obrade javno tijelo čija je glavna aktivnost osiguranje nacionalne sigurnosti nije sama po sebi dovoljna da bi se iz područja primjene OUZP-a isključile obrade osobnih podataka koje to tijelo provodi u okviru drugih aktivnosti koje obavlja.

U ovom se slučaju ne čini da politički nadzor koji provodi istražno povjerenstvo za BVT predstavlja, kao takav, aktivnost namijenjenu zaštiti nacionalne sigurnosti ili neku drugu aktivnost koja se može svrstati u istu kategoriju. Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ta aktivnost nije izvan područja primjene OUZP-a.

S obzirom na navedeno, parlamentarno istražno povjerenstvo može imati pristup osobnim podacima koji, zbog razloga koji se odnose na nacionalnu sigurnost, moraju uživati posebnu zaštitu. U tom se pogledu zakonodavnim mjerama mogu utvrditi ograničenja obveza i prava iz OUZP-a kako bi se zajamčila, među ostalim, nacionalna sigurnost[58]. Tako se na tom temelju mogu opravdati ograničenja u odnosu na prikupljanje osobnih podataka, obavještavanje ispitanika i njihov pristup navedenim podacima ili pak njihovo otkrivanje, bez privole ispitanika, osobama koje nisu voditelj obrade, pod uvjetom da se takvim ograničenjima poštuje bit temeljnih prava i sloboda ispitanika te da predstavljaju nužnu i proporcionalnu mjeru u demokratskom društvu.

Međutim, Sud napominje da iz informacija koje su mu stavljene na raspolaganje ne proizlazi da je istražno povjerenstvo za BVT tvrdilo da je otkrivanje osobnih podataka ispitanika bilo nužno za zaštitu nacionalne sigurnosti i utemeljeno na nacionalnoj zakonodavnoj mjeri predviđenoj u tu svrhu, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri po potrebi.

Kao treće i posljednje, Sud ističe da odredbe OUZP-a o nadležnosti nacionalnih nadzornih tijela i pravu na pritužbu[59] ne zahtijevaju donošenje nacionalnih provedbenih mjera te da su dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne kako bi imale izravan učinak. Iz toga slijedi da, iako je OUZP-om državama članicama priznata margina prosudbe u pogledu broja nadzornih tijela koja treba uspostaviti[60], njime se naprotiv utvrđuje opseg njihove nadležnosti za praćenje primjene te uredbe. Stoga, u slučaju da država članica odluči osnovati samo jedno nadzorno tijelo, ono nužno ima sve ovlasti koje su predviđene OUZP-om. Svakim suprotnim tumačenjem bio bi doveden u pitanje koristan učinak tih odredbi te bi se riskiralo slabljenje korisnog učinka svih drugih odredbi OUZP-a na koje bi se pritužba mogla odnositi.

---

57 U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a

58 U skladu s člankom 23. OUZP-a.

59 Odgovarajuće, članak 55. stavak 1. i članak 77. stavak 1. OUZP-a

60 U skladu s člankom 51. stavkom 1. OUZP-a

Što se tiče okolnosti da se nacionalnim ustavnopravnim odredbama isključuje mogućnost da nadzorno tijelo koje ovisi o izvršnoj vlasti nadzire način na koji OUZP primjenjuje tijelo koje je dio zakonodavne vlasti, Sud naglašava da se OUZP-om od država članica zahtijeva, poštujući upravo njihovu ustavnu strukturu, samo da uspostave barem jedno nadzorno tijelo, pri čemu im se nudi mogućnost da uspostave više njih. Stoga se tom uredbom svakoj državi članici priznaje margina prosudbe koja joj omogućuje uspostavu onoliko nadzornih tijela koliko je to potrebno s obzirom na, među ostalim, zahtjeve koji se odnose na njezinu ustavnu strukturu.

Usto, pozivanje države članice na odredbe nacionalnog prava ne može ugroziti jedinstvo i učinkovitost prava Unije. Naime, učinci načela nadređenosti prava Unije obvezuju sva tijela države članice, pri čemu tomu ne mogu biti prepreka, među ostalim, nacionalne odredbe, uključujući one ustavne prirode[61].

Stoga, ako je država članica odlučila uspostaviti samo jedno nadzorno tijelo, ona se ne može pozivati na odredbe nacionalnog prava, pa bile one i ustavne prirode, kako bi obradu osobnih podataka koja je obuhvaćena područjem primjene OUZP-a izuzela od praćenja tog tijela.

b. Pojam „voditelj obrade”

Presuda od 11. siječnja 2024., État belge (Podaci koje obrađuje službeni list) (C-231/22, EU:C:2024:7)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodno kretanje takvih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka) – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 4. točka 7. – Pojam „voditelj obrade” – Službeni list države članice – Obveza objavljivanja dokumenata društava koje su ona ili njihovi zakonski zastupnici pripremili onakvih kakvi oni jesu – Članak 5. točka 2. – Uzastopna obrada osobnih podataka iz takvih akata koju provodi nekoliko osoba ili zasebnih subjekata – Određivanje odgovornosti”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku coura d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija), Sud je pojasnio, s jedne strane, granice pojma „voditelj obrade” i, s druge strane, granice obveza voditelja obrade kada postupke obrade koji se odnose na iste osobne podatke provode uzastopni subjekti.

Moniteur belge, koji u Belgiji osigurava izradu i distribuciju širokog raspona službenih i javnih publikacija na papiru i elektroničkim putem, objavio je 12. veljače 2019. izvadak iz odluke društva o smanjenju njegova kapitala. Taj izvadak, koji je sastavio javni bilježnik člana društva i proslijedio nadležnom sudu, koji ga je pak priopćio upravi tog službenog lista radi objave, sadržavao je osobne podatke tog člana.

Nakon što je utvrdila da je odlomak u kojem su se nalazili njezini podaci bio uključen u izvadak nakon pogreške koju je počinio javni bilježnik, dotična osoba zatražila je brisanje tog odlomka na temelju svojeg prava na brisanje[62]. Međutim, njezin je zahtjev odbila service public fédéral Justice (savezna javna služba za pravosuđe, Belgija, u daljnjem tekstu: SPF Justice), s kojom je povezana uprava *Moniteur belgea*. Nakon tog odbijanja ta je osoba protiv SPF Justicea podnijela pritužbu Autoritéu de

[61] Presuda od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99, t. 51. i navedena sudska praksa

[62] Predviđeno u članku 17. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP).

protection des données (Tijelu za zaštitu podataka, Belgija) (u daljnjem tekstu: TZP). Odlukom od 23. ožujka 2021. TZP je SPF Justiceu naložio da što prije postupi po zahtjevu za brisanje. Belgijska država zatim je pokrenula postupak pred Žalbenim sudom u Bruxellesu radi poništenja odluke TZP-a.

U tom je kontekstu Žalbeni sud u Bruxellesu pitao Sud može li se *Moniteur belge* smatrati „voditeljem obrade"[63] i treba li ga smatrati isključivo odgovornim za poštovanje načela koja se odnose na obradu podataka[64] ili je ta odgovornost također kumulativno i na subjektima koji su prethodno obrađivali podatke koji se nalaze u odlomku o kojem je riječ.

Ocjena Suda

Kao prvo, što se tiče pitanja može li se služba ili tijelo nadležno za službeni list države članice, kao što je to *Moniteur belge*, smatrati „voditeljem obrade" u smislu OUZP-a, Sud je pojasnio da, s obzirom na široku definiciju tog pojma, utvrđivanje svrhe i sredstava obrade kao i, ovisno o slučaju, imenovanje voditelja obrade u skladu s nacionalnim pravom mogu biti ne samo izričiti nego i prešutni. U potonjem slučaju ipak se zahtijeva da to određivanje s dovoljnom sigurnošću proizlazi iz uloge, zadaće i ovlasti koje su dodijeljene dotičnoj službi ili tijelu.

Sud je utvrdio da se u ovom slučaju belgijskim pravom barem prešutno utvrdilo svrhu i sredstva obrade osobnih podataka koju je proveo *Moniteur belge*. Iz toga proizlazi da se on može smatrati „voditeljem obrade".

Sud je naglasio da taj zaključak nije doveden u pitanje okolnošću da *Moniteur belge* nema pravnu osobnost niti činjenicom da na temelju nacionalnog prava on ne nadzire, prije njihove objave, osobne podatke iz akata i dokumenata koje je zaprimio.

Iako je točno da to tijelo mora objaviti dokument o kojem je riječ onakav kakav on jest, on je isključivo odgovoran za taj zadatak i naknadno distribuira dotični akt ili dokument. S jedne strane, objava takvih akata i takvih dokumenata bez mogućnosti nadzora ili izmjene njihova sadržaja neodvojivo je povezana sa svrhom i sredstvima obrade utvrđenima nacionalnim pravom. Naime, uloga tog službenog lista ograničena je na informiranje javnosti o postojanju tih akata i dokumenata, kako su mu dostavljeni u obliku preslike u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom, na način da se na njih može pozivati protiv trećih osoba. S druge strane, bilo bi protivno cilju članka 4. točke 7. OUZP-a isključiti iz pojma „voditelj obrade" službeni list države članice zbog toga što taj list ne provodi nadzor nad osobnim podacima iz svojih publikacija.

Kao drugo, što se tiče pitanja treba li tijelo kao što je ono koje je zaduženo za *Moniteur belge* smatrati jedinim odgovornim za poštovanje načela koja se odnose na obradu osobnih podataka iz OUZP-a[65], Sud je napomenuo da obrada povjerena tom tijelu ne samo da slijedi nakon obrade koju su proveli javni bilježnik i tajništvo nadležnog suda, nego se i tehnički razlikuje od obrade koju su provela ta dva subjekta jer se radi o dodatnoj obradi. Naime, radnje koje je izvršilo navedeno tijelo povjerene su mu nacionalnim zakonodavstvom i podrazumijevaju, među ostalim, digitalizaciju podataka iz akata ili izvadaka akata koji su mu podneseni, njihovu objavu, stavljanje na raspolaganje široj javnosti i njihovo čuvanje. Stoga ga treba smatrati odgovornim za poštovanje svih obveza koje su OUZP-om propisane za voditelja obrade.

Osim toga, Sud je podsjetio na to da se člankom 4. točkom 7. OUZP-a ne predviđa samo to da svrhe i sredstva obrade osobnih podataka zajednički može utvrditi više osoba kao voditeljâ obrade, nego i da se samim nacionalnim pravom mogu utvrditi te svrhe i ta sredstva te imenovati voditelj obrade ili posebni kriteriji za njegovo imenovanje. Stoga, u okviru niza postupaka obrade koje provode različite

63 U smislu članka 4. točke 7. OUZP-a

64 Na temelju članka 5. stavka 2. OUZP-a

65 Načela predviđena u obliku obveza iz članka 5. stavka 1. OUZP-a

osobe ili subjekti i koji se odnose na iste osobne podatke, nacionalnim pravom mogu se odrediti svrhe i sredstva svih postupaka obrade koje uzastopno provode te različite osobe ili subjekti na način da se oni smatraju zajedničkim voditeljima obrade.

Sud je naglasio da se, na temelju OUZP-a[66], zajednička odgovornost više sudionika u lancu obrada koje se odnose na iste osobne podatke može utvrditi nacionalnim pravom pod uvjetom da su različiti postupci obrade ujedinjeni svrhama i sredstvima utvrđenima tim pravom i da se njime utvrđuju obveze svakog od zajedničkih voditelja obrade. Takvo utvrđivanje svrha i sredstava koji ujedinjuju različite obrade koje provodi više sudionika u lancu kao i njihovih obveza može se provesti ne samo izravno nego i neizravno nacionalnim pravom, pod uvjetom, u potonjem slučaju, da se ono može na dovoljno izričit način izvesti iz pravnih odredbi koje se primjenjuju na dotične osobe ili subjekte i obradu osobnih podataka koju provode u okviru lanca obrada koji je propisan tim pravom.

Stoga je Sud zaključio da je služba ili tijelo zaduženo za službeni list države članice, koje je kvalificirano kao „voditelj obrade", jedino odgovorno za poštovanje načela iz OUZP-a u pogledu postupaka obrade osobnih podataka koje je dužno provesti na temelju nacionalnog prava, osim ako u pogledu tih radnji iz tog prava ne proizlazi zajednička odgovornost s drugim subjektima.

c. Pravna sredstva u slučaju povrede OUZP-a

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Poglavlje VIII. – Pravna sredstva – Prodaja lijekova koju ljekarnik izvršava na internetskoj platformi – Tužba koju je konkurent tog ljekarnika podnio pred građanskim sudovima na temelju zabrane nepoštenih poslovnih praksi zbog povrede obveza predviđenih tom uredbom koju je počinio taj ljekarnik – Aktivna procesna legitimacija – Članak 4. točka 15. i članak 9. stavci 1. i 2. – Direktiva 95/46/EZ – Članak 8. stavci 1. i 2. – Pojam ‚podaci koji se odnose na zdravlje' – Uvjeti za obradu takvih podataka"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka), veliko vijeće Suda odlučilo je o prirodi i dosegu sustava pravnih lijekova u području zaštite podataka[67], kao i o pojmu „podaci koji se odnose na zdravlje"[68].

ND i DR dvije su fizičke osobe, a svaka od njih upravlja jednom ljekarnom u Njemačkoj. Osoba ND od 2017. na internetskoj platformi „Amazon-Marketplace" prodaje lijekove koji se izdaju isključivo u ljekarnama. Prilikom internetske narudžbe tih lijekova, kupci osobe ND trebaju unijeti podatke kao što su njihovo ime, adresa za dostavu i podaci nužni za individualizaciju navedenih lijekova.

Pozivajući se na njemačko pravo u području nepoštenog tržišnog natjecanja[69], osoba DR podnijela je protiv osobe ND tužbu za prestanak povrede pred nacionalnim građanskim sudovima. Osoba DR

---

66 U skladu s člankom 26. stavkom 1. u vezi s člankom 4. točkom 7. OUZP-a

67 Poglavlje VIII. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119., str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

68 Iz članka 8. stavka 1. Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) i članka 9. stavka 1. OUZP-a

tvrdila je da je prodaja lijekova koju je izvršavala osoba ND nepoštena jer se njome povređuju zakonske odredbe o pribavljanju prethodne privole od kupca za obradu njegovih podataka koji se odnose na zdravlje.

Nakon što su niži sudovi prihvatili tu tužbu, osoba ND podnijela je reviziju sudu koji je uputio zahtjev, koji je smatrao potrebnim uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Sud je u svojoj presudi zaključio da sustav pravnih lijekova uspostavljen OUZP-om nije taksativan, priznajući da se toj uredbi ne protivi to da države članice u nacionalnom pravu predvide mogućnost da konkurenti navodnog počinitelja povrede materijalnih odredbi navedene uredbe protiv njega podnesu tužbu na temelju zabrane nepoštenih poslovnih praksi. Usto, pojašnjava granice pojma „podaci koji se odnose na zdravlje".

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ističe da, iako se u poglavlju VIII. OUZP-a izričito ne predviđa odstupajuća klauzula koja bi državama članicama izričito dopustila da predvide takvu mogućnost da konkurent poduzetnika podnese tužbu, iz teksta i konteksta odredbi tog poglavlja VIII. ipak proizlazi da zakonodavac Unije nije želio isključiti tu mogućnost. To tumačenje potvrđuju ciljevi koji se nastoje postići OUZP-om.

Naime, s jedne strane, tužbom za prestanak povrede koju je konkurent podnio protiv poduzetnika na temelju zabrane nepoštenih poslovnih praksi, zbog navodne povrede materijalnih odredbi OUZP-a, ni na koji se način ne dovodi u pitanje sustav pravnih sredstava koji se predviđa u toj uredbi, kao ni cilj da se osigura dosljedna razina zaštite pojedinaca širom Europske unije i spriječe razilaženja koja ometaju slobodno kretanje osobnih podataka na unutarnjem tržištu.

U tom kontekstu Sud pojašnjava da se takva tužba zaista može temeljiti, doduše podredno, na povredi istih odredbi OUZP-a kao što su one na kojima se može temeljiti pritužba ili pravni lijek koji su podnijeli ispitanici ili udruženje koje zastupa te ispitanike[70]. Međutim, za razliku od tih pravnih sredstava predviđenih OUZP-om, tužbom za prestanak povrede koju je podnio konkurent ne nastoji se, kao takvom, postići cilj zaštite temeljnih sloboda i prava ispitanika u pogledu obrade njihovih osobnih podataka, nego se njome nastoji osigurati pošteno tržišno natjecanje u interesu, među ostalim, tog konkurenta.

Usto, mogućnost da konkurent podnese takvu tužbu pred građanskim sudovima na temelju zabrane nepoštenih poslovnih praksi dodaje se pravnim lijekovima utvrđenima u OUZP-u, koji su svi i dalje u potpunosti na raspolaganju te ih i ispitanici mogu podnijeti, kao i, prema potrebi, udruženja koja zastupaju te ispitanike. Konkretno, istodobno postojanje pravnih lijekova obuhvaćenih pravom o zaštiti podataka i pravom tržišnog natjecanja ne dovodi do rizika za ujednačenu primjenu navedene uredbe.

Nadalje, šira mogućnost da se osobe koje nisu isključivo ispitanici i tijela, organizacije i udruženja pozivaju na materijalne odredbe OUZP-a ne ugrožava postizanje cilja da se osigura dosljedna razina zaštite tih osoba širom Unije i spriječe razilaženja koja ometaju slobodno kretanje osobnih podataka na unutarnjem tržištu. Naime, čak i ako države članice ne predvide takvu mogućnost, to ipak ne dovodi do rascjepkanosti provedbe zaštite podataka u Uniji, s obzirom na to da se materijalne odredbe OUZP-a na isti način nalažu svim voditeljima obrade te se njihovo poštovanje osigurava pravnim sredstvima predviđenima tom uredbom.

S druge strane, kad je riječ o cilju osiguravanja učinkovite zaštite ispitanika u pogledu obrade njihovih osobnih podataka i korisnog učinka materijalnih odredbi OUZP-a, Sud utvrđuje da, iako se tužba za

---

69 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (Zakon o suzbijanju nepoštenog tržišnog natjecanja) od 3. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I, str. 1414.) u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku

70 Članci 77. do 80. OUZP-a

prestanak povrede koju je podnio konkurent navodnog počinitelja povrede zaštite osobnih podataka ne odnosi na taj cilj nego na cilj osiguravanja poštenog tržišnog natjecanja, njome se ipak nedvojbeno pridonosi poštovanju tih odredbi i stoga jačanju prava ispitanikâ i osiguranju njihove visoke razine zaštite. Uostalom, takva tužba za prestanak povrede koju je podnio konkurent može se pokazati, kao i tužba koju su podnijele udruge za zaštitu interesa potrošača, osobito učinkovitom za osiguranje takve zaštite, s obzirom na to da se njome omogućuje sprečavanje velikog broja povreda prava osoba na koje se odnosi obrada njihovih osobnih podataka[71].

Stoga, Sud utvrđuje da odredbe OUZP-a koje se odnose na sustav pravnih lijekova treba tumačiti na način da im se ne protive nacionalni propisi kojima se, pored ovlasti intervencije koje imaju nadzorna tijela nadležna za praćenje i provedbu te uredbe i mogućnosti pružanja pravne zaštite ispitanicima, konkurentima navodnog počinitelja povrede zaštite osobnih podataka priznaje aktivna procesna legitimacija kako bi zbog povreda navedene uredbe protiv njega podnijeli tužbu pred građanskim sudovima na temelju zabrane nepoštenih poslovnih praksi.

Kao drugo, kad je riječ o pojmu „podaci koji se odnose na zdravlje”, Sud utvrđuje da su tim pojmom obuhvaćeni podaci koje kupac unese na internetsku platformu prilikom narudžbe lijekova koji se izdaju isključivo u ljekarnama. Naime, ti podaci mogu otkriti, putem intelektualnog čina uspoređivanja ili zaključivanja, informacije o zdravstvenom stanju ispitanika[72], s obzirom na to da ta narudžba podrazumijeva uspostavu veze između lijeka, njegovih terapijskih indikacija ili primjena, i pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi na temelju podataka kao što su ime te osobe ili adresa za dostavu.

Usto, Sud je presudio da u tom pogledu nije relevantno to što za prodaju naručenih lijekova nije potreban liječnički recept i da stoga oni mogu biti namijenjeni trećoj osobi, a ne kupcu koji izvršava narudžbu. Stoga, u slučaju kada korisnik internetske platforme unosi osobne podatke prilikom narudžbe lijekova koji se izdaju isključivo u ljekarnama i bez liječničkog recepta, obradu tih podataka koju provodi ljekarnik koji prodaje te lijekove na toj internetskoj platformi treba smatrati obradom podataka koji se odnose na zdravlje[73], s obzirom na to da ta obrada podataka omogućuje otkrivanje informacija o zdravstvenom stanju pojedinca, bilo da se te informacije odnose na tog korisnika ili na bilo koju drugu osobu u čije ime on izvršava narudžbu[74].

Naime, tumačenje tih odredbi koje bi dovelo do razlikovanja s obzirom na vrstu lijekova o kojima je riječ i tome izdaju li se na liječnički recept ne bi bilo u skladu s ciljem jamčenja visoke razine zaštite temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba, osobito njihova prava na privatnost u pogledu obrade osobnih podataka koji se na njih odnose. Takvo bi tumačenje, štoviše, bilo protivno svrsi članka 8. stavka 1. Direktive 95/46 i članka 9. stavka 1. OUZP-a, koja se sastoji od osiguravanja pojačane zaštite od obrada koje, zbog posebne osjetljivosti odnosnih podataka, mogu predstavljati osobito teško miješanje u temeljna prava na poštovanje privatnosti i na zaštitu osobnih podataka[75]. Prema tome, informacije koje ljekarnikovi kupci unose prilikom internetske narudžbe lijekova koji se izdaju isključivo u ljekarnama i bez liječničkog recepta predstavljaju podatke koji se odnose na zdravlje čak i ako je samo u određenoj mjeri vjerojatno, a ne potpuno sigurno, da su ti lijekovi namijenjeni tim kupcima.

---

71 Vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2022., Meta Platforms Ireland (C 319/20, EU:C:2022:322, t. 74. i 75.).

72 U smislu članka 4. točke 1. OUZP-a

73 U smislu članka 8. stavka 1. Direktive 95/46 i članka 9. stavka 1. OUZP-a

74 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2023., Meta Platforms i dr. (Opći uvjeti uporabe društvene mreže) (C-252/21, EU:C:2023:537, t. 73.).

75 Vidjeti presudu od 1. kolovoza 2022. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, t. 126. i navedena sudska praksa).

Sud dodaje da se ne može isključiti da bi, čak i u slučaju da su takvi lijekovi namijenjeni osobama koje nisu kupci, bilo moguće identificirati te osobe i izvesti zaključke o njihovu zdravstvenom stanju. To bi mogao biti slučaj, primjerice, kada se predmetni lijekovi ne isporučuju u dom kupca koji ih je naručio, nego u dom druge osobe ili kada je, neovisno o adresi za dostavu, kupac u svojoj narudžbi ili komunikaciji povezanoj s tom narudžbom uputio na drugu osobu čiji se identitet može utvrditi, kao što je član njegove obitelji.

Naposljetku, Sud ističe da činjenica da su informacije o kojima je riječ podaci koji se odnose na zdravlje ne predstavlja prepreku tomu da ih se može obrađivati, osobito u kontekstu upravljanja uslugama i sustavima zdravstvene skrbi, ako je ispunjen jedan od uvjeta predviđenih u tom pogledu[76]. S jedne strane, to može konkretno biti slučaj u kojem je ispitanik dao izričitu privolu za jednu ili više obrada osobnih podataka čije su mu određene značajke i svrhe predstavljene na točan, sveobuhvatan i lako razumljiv način. S druge strane, takva obrada može biti dopuštena ako je nužna u svrhu pružanja zdravstvene skrbi na temelju prava Unije ili prava države članice ili u skladu s ugovorom sa zdravstvenim radnikom.

[76] Uvjeti navedeni u članku 8. stavku 2. Direktive 95/46 i članku 9. stavku 2. OUZP-a

V. Građanstvo Unije[77]

1. Pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Članci 7. i 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Građanin Unije koji je tijekom ostvarivanja tog prava i boravka u drugoj državi članici zakonito ostvario promjenu imena i rodnog identiteta – Obveza države članice podrijetla da prizna i upiše u rodni list tu promjenu imena i rodnog identiteta – Nacionalni propisi kojima se ne dopuštaju takvo priznavanje i upis, nego se zainteresirana osoba obvezuje na pokretanje novog sudskog postupka za promjenu rodnog identiteta u državi članici podrijetla – Posljedice povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputila Judecătoria Sectorului 6 București (Prvostupanjski sud 6. okruga u Bukureštu, Rumunjska), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pojašnjava doseg obveze države članice podrijetla da prizna i u rodni list jednog od svojih državljana upiše promjenu imena i rodnog identiteta koju je taj građanin Europske unije zakonito ostvario koristeći se svojom slobodom kretanja i boravka u drugoj državi članici.

Osoba M.-A. A. rođena je 1992. u Rumunjskoj te je pri rođenju evidentirana kao osoba ženskog spola. Nakon što se 2008. godine preselila u Ujedinjenu Kraljevinu, osoba M.-A. A. priroođenjem je stekla britansko državljanstvo.

Ona je u veljači 2017. u Ujedinjenoj Kraljevini promijenila svoje ime i način oslovljavanja iz ženskog u muški u skladu s postupkom *Deed Polla*[78], nakon čega je zamijenila određene službene dokumente koje izdaju britanska tijela. U lipnju 2020. osobi M.-A. A. izdan je u Ujedinjenoj Kraljevini Gender Identity Certificate (potvrda o rodnom identitetu), isprava kojom se potvrđuje njezin muški rodni identitet.

U svibnju 2021., na temelju izjave dane u okviru postupka *Deed Polla* i potvrde o rodnom identitetu, osoba M.-A. A. zatražila je od nadležnih rumunjskih tijela da u njezin rodni list upišu podatke o promjeni imena, roda i osobnog identifikacijskog broja, kako bi oni odgovarali muškom spolu. Također je zatražila izdavanje novog rodnog lista koji bi sadržavao te nove podatke. Odlukom od 21. lipnja 2021. rumunjska tijela odbila su zahtjev osobe M.-A. A. uz obrazloženje, među ostalim, da se, u skladu s primjenjivim propisima, podaci o promjeni rodnog identiteta osobe mogu upisati u njezin rodni list tek nakon što se to odobri konačnom sudskom odlukom.

U postupku povodom tužbe osobe M.-A. A. protiv te odluke, sud koji je uputio zahtjev konkretno dvoji o tome protivi li se statusu građanina Unije kao i pravu na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica nacionalni propis koji obvezuje zainteresiranu osobu na pokretanje novog postupka za promjenu rodnog identiteta pred nacionalnim sudovima, iako je ona već uspješno okončala postupak u tu svrhu u drugoj državi članici čiji je također državljanin. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev dvoji o utjecaju povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije na rješenje spora u glavnom postupku[79].

---

[77] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 21. ožujka 2024. (veliko vijeće), ***Landeshauptstadt Wiesbaden*** (C-61/22, EU:C:2024:251), prikazana u dijelu IX.3. „Granične kontrole".

[78] Taj postupak omogućuje britanskim državljanima da jednostavnom izjavom promijene svoje prezime ili ime.

[79] Sud koji je uputio zahtjev ističe to da je u ovom slučaju postupak za promjenu rodnog identiteta pokrenut u Ujedinjenoj Kraljevini prije njezina povlačenja iz Unije, a okončan nakon tog povlačenja, tijekom prijelaznog razdoblja zbog čega

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da je u trenutačnom stanju prava Unije osobno stanje, u koje ulaze pravila o promjeni imena i rodnog identiteta osobe, područje koje potpada pod nadležnost država članica, ali da pri izvršavanju te nadležnosti svaka država članica mora poštovati pravo Unije.

S tim u vezi Sud je već ocijenio da odbijanje tijela države članice da svojem državljaninu koji se koristio pravom na slobodno kretanje i koji je državljanin i druge države članice priznaju ime kako je utvrđeno u potonjoj državi članici može biti prepreka ostvarivanju prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, zajamčenog člankom 21. UFEU-a[80]. Do stvaranja takve prepreke može dovesti i odbijanje tih tijela da priznaju promjenu rodnog identiteta provedenu primjenom postupaka predviđenih u tu svrhu u državi članici u kojoj se građanin Unije koristio svojom slobodom kretanja i boravka, bez obzira na to je li ta promjena povezana s promjenom imena, kao u ovom slučaju, ili ne. Naime, poput imena, rod određuje identitet i osobni status osobe. Prema tome, odbijanje da se promijeni i prizna rodni identitet koji je državljanin države članice zakonito ostvario u drugoj državi članici može tom državljaninu prouzročiti ozbiljne administrativne, profesionalne i privatne nepovoljnosti. Stoga za takvog građanina Unije postoji konkretna opasnost, zbog toga što ima dva različita imena i zbog toga što su mu pripisana dva različita rodna identiteta, da mora otkloniti sumnje u pogledu svojeg identiteta kao i vjerodostojnosti dokumenata koje predočava ili istinitosti u njima sadržanih podataka.

Posljedično, odbijanje priznavanja i upisa u državne matice države članice promjene imena i rodnog identiteta koju je njezin državljanin zakonito ostvario u drugoj državi članici, na temelju nacionalnog propisa koji ne dopušta takvo priznavanje odnosno upis, što ima za posljedicu obvezivanje zainteresirane osobe na pokretanje novog sudskog postupka za promjenu rodnog identiteta u toj prvoj državi članici, čime se zanemaruje činjenica da je ta promjena već zakonito ostvarena u toj drugoj državi članici, može ograničiti ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak na području Unije.

Nadalje, Sud podsjeća na to da je nacionalni propis koji može ograničiti ostvarivanje prava iz članka 21. UFEU-a moguće opravdati samo ako je u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i, osobito, s pravom na poštovanje privatnog života iz članka 7. Povelje, pri čemu potonje pravo ima isti smisao i isti doseg kao ono zajamčeno u članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[81][82]. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je postupak priznavanja rodnog identiteta koji je predviđen nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku neusklađen s člankom 8. EKLJP-a jer ne udovoljava uvjetima koji su propisani u toj odredbi, a tiču se ispitivanja zahtjeva za promjenu rodnog identiteta koji je prvi put podnesen nacionalnom sudu[83].

Taj postupak ne može se smatrati ni djelotvornim sredstvom koje omogućuje građaninu Unije koji je, tijekom svojeg boravka u drugoj državi članici i stoga prilikom ostvarivanja prava zajamčenog člankom 21. UFEU-a i člankom 45. Povelje, već zakonito ostvario promjenu svojeg imena i rodnog

navedeni sud dvoji je li u takvim okolnostima Rumunjska dužna priznati pravne učinke tog postupka za promjenu rodnog identiteta koji se vodio u Ujedinjenoj Kraljevini.

80 Vidjeti presudu od 8. lipnja 2017., Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432). U toj presudi Sud je, među ostalim, utvrdio da razlike u dvama imenima koja se primjenjuju na istu osobu mogu dovesti do zabuna i nepovoljnosti jer mnoge radnje u svakodnevnom životu, kako u javnoj tako i u privatnoj sferi, zahtijevaju predočavanje dokaza o identitetu (t. 36. i 37.).

81 Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)

82 U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje

83 Presuda ESLJP-a od 19. siječnja 2021., X i Y protiv Rumunjske, CE:ECHR:2021:0119JUD 000214516. U toj je presudi Europski sud za ljudska prava, među ostalim, presudio da su na temelju članka 8. EKLJP-a države članice dužne predvidjeti jasan i predvidljiv postupak pravnog priznavanja rodnog identiteta koji omogućuje promjenu spola, a time i imena ili osobnog digitalnog koda u službenim dokumentima, na brz, transparentan i dostupan način.

identiteta, da se učinkovito pozove na prava koja izvodi iz tih članaka, u vezi s člankom 7. Povelje, tim više što taj postupak izlaže navedenog građanina opasnosti od postizanja rješenja drukčijeg od onog koje su prihvatila tijela te druge države članice.

Naime, kako bi se nacionalni propis koji se odnosi na upis u državne matice promjene imena i rodnog identiteta mogao smatrati usklađenim s pravom Unije, potrebno je da nacionalne odredbe ili nacionalni postupak koji omogućuje podnošenje zahtjeva za takav upis ne čine nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava dodijeljenih člankom 21. UFEU-a, osobito prava na priznavanje te promjene. Međutim, ostvarivanje tog prava može biti dovedeno u pitanje diskrecijskom ovlašću kojom nadležna tijela raspolažu u okviru tog postupka s obzirom na to da postojanje takve ovlasti može dovesti do razlika između dvaju imena i dvaju rodova dodijeljenih istoj osobi radi dokazivanja njezina identiteta kao i do ozbiljnih administrativnih, profesionalnih i privatnih nepovoljnosti. Prema tome, nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku povređuje zahtjeve koji proizlaze iz članka 21. UFEU-a.

Naposljetku, Sud pojašnjava da je u tom pogledu nevažna okolnost da je zahtjev za priznavanje i upis promjene imena i rodnog identiteta podnesen na dan kada je povlačenje iz Unije druge države članice, u kojoj je ta promjena zakonito ostvarena, već počelo proizvoditi učinke[84].

2. Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament

Presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), Komisija/Češka Republika (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci) (C-808/21, EU:C:2024:962)

„Povreda obveze države članice – Članak 20. UFEU-a – Građanstvo Unije – Članak 21. UFEU-a – Pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica – Članak 22. UFEU-a – Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament u državi članici boravišta pod jednakim uvjetima kao i za državljane te države – Građani Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani – Nepostojanje prava na učlanjenje u političku stranku – Članci 2. i 10. UEU-a – Načelo demokracije – Članak 4. stavak 2. UEU-a – Poštovanje nacionalnog identiteta država članica – Članak 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Uloga političkih stranaka u izražavanju volje građana Unije”

Nakon što mu je podnesena tužba zbog povrede obveze, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, utvrđuje da je Češka Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 22. UFEU-a time što građanima Europske unije koji nisu češki državljani, a borave na njezinu državnom području nije priznala pravo na učlanjenje u političku stranku ili pokret.

Češki Zakon o političkim strankama i pokretima[85] predviđa, s jedne strane, da „građani” imaju pravo udruživati se u političke stranke i političke pokrete te da se, s druge strane, „svaki građanin stariji od 18 godina” može učlaniti u stranku ili pokret. Iz toga proizlazi da građani Europske unije koji nemaju češko državljanstvo, ali borave u Češkoj Republici, nemaju to pravo.

---

[84] Sud tako ističe da, s obzirom na to da osoba M.-A. A., u svojstvu građanina Unije, u državi članici svojeg podrijetla zahtijeva priznavanje promjene svojeg imena i svojeg rodnog identiteta koju je ostvarila tijekom korištenja slobodom kretanja i boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, prije povlačenja te države članice iz Unije odnosno prije 31. prosinca 2020. – datuma koji je Sporazumom o povlačenju utvrđen kao datum završetka prijelaznog razdoblja – ona se u odnosu na tu državu članicu podrijetla može pozvati na prava povezana s tim svojstvom, osobito na ona predviđena u člancima 20. i 21. UFEU-a, čak i nakon isteka tog razdoblja.

[85] Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (Zakon br. 424/1991 o udruživanju u političke stranke i političke pokrete), kako je izmijenjen Zákonom č. 117/1994 Sb (Zakon br. 117/1994). Vidjeti članak 1. i članak 2. stavak 3. tog zakona.

Smatrajući da je to zakonodavstvo protivno članku 22. UFEU-a, Europska komisija podnijela je Sudu tužbu zbog povrede obveze. Ona tvrdi, među ostalim, to da Češka Republika, time što pravo na učlanjenje u političku stranku ili pokret priznaje samo češkim državljanima, sprečava građane Unije koji borave u toj državi članici, a nemaju njezino državljanstvo, da ostvare svoja biračka prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i češki državljani.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje doseg članka 22. UFEU-a, uzimajući u obzir njegov tekst, kontekst i ciljeve koji se njime nastoje postići.

Tako, prvo, u skladu s tekstom te odredbe, građani Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani imaju aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i državljani potonje države članice, a ta se prava ostvaruju podložno detaljnim aranžmanima koje utvrđuje Vijeće Europske unije. U tom tekstu ne upućuje se na uvjete vezane za učlanjenje u političku stranku ili pokret. S druge strane, upućivanjem na uvjete aktivnog i pasivnog biračkog prava koji se primjenjuju na državljane države članice boravišta spomenutog građanina Unije, članak 22. UFEU-a zabranjuje toj državi članici da ostvarivanje tog prava navedenog građanina Unije podvrgne uvjetima različitima od onih koji se primjenjuju na njezine državljane. Prema tome, navedenom se odredbom uspostavlja posebno pravilo o nediskriminaciji na temelju državljanstva te se, slijedom navedenog, ta odredba primjenjuje na svaku nacionalnu mjeru kojom se provodi različito postupanje koje može ugroziti djelotvorno ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

Nadalje, detaljne aranžmane za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava Vijeće je utvrdilo u direktivama 93/109[86] i 94/80[87] koje, iako ne sadržavaju odredbe o uvjetima vezanima za učlanjenje u političku stranku građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani, ne mogu, čak ni prešutno, ograničiti doseg prava i obveza koji proizlaze iz članka 22. UFEU-a. U tom pogledu, u nedostatku posebnih odredbi o tim uvjetima, njihovo je utvrđivanje u nadležnosti država članica. Međutim, one prilikom izvršavanja te nadležnosti moraju poštovati obveze koje imaju na temelju prava Unije, uključujući i članak 22. UFEU-a.

Kad je riječ, drugo, o kontekstu članka 22. UFEU-a, Sud upućuje na ostale odredbe UFEU-a te na odredbe iste razine sadržane, među ostalim, u UEU-u i Povelji Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

U tom pogledu, prije svega, članak 22. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 20. stavkom 2., povezuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament sa statusom građanina Unije. Osim toga, u skladu s člankom 20. stavkom 2. i člankom 21. UFEU-a, građanstvo Unije priznaje svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica. Dakle, postoji veza između, s jedne strane, prava slobodnog kretanja i boravka te, s druge strane, aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

Nadalje, člankom 10. UEU-a, kojim se priznaje pravo građana Unije da budu izravno zastupljeni u Europskom parlamentu i da sudjeluju u demokratskom životu Unije, naglašava se veza između načela

---

86 Direktiva Vijeća 93/109/EZ od 6. prosinca 1993. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL 1993., L 329, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/1/EU od 20. prosinca 2012. (SL 2013., L 26, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 66.)

87 Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL 1994., L 368, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 8.)

predstavničke demokracije unutar Unije te aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament vezanog uz građanstvo Unije i zajamčenog u članku 22. stavku 2. UFEU-a.

Naposljetku, u članku 12. stavku 1. Povelje utvrđuje se pravo svake osobe na slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima. To pravo odgovara pravu zajamčenom u članku 11. stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje čini jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer omogućuje građanima da kolektivno djeluju u područjima od zajedničkog interesa i da na taj način doprinose dobrom funkcioniranju javnog života. U članku 10. stavku 4. UEU-a i članku 12. stavku 2. Povelje političkim strankama na europskoj razini priznaje se ključna uloga u izražavanju volje građana Unije. Političke stranke, kojima je jedna od zadaća isticanje kandidata na izborima, imaju dakle ključnu ulogu u sustavu predstavničke demokracije, na kojem se, u skladu s člankom 10. stavkom 1. UEU-a, temelji funkcioniranje Unije. Iz toga slijedi da članstvo u političkoj stranci ili pokretu bitno pridonosi djelotvornom ostvarivanju pasivnog biračkog prava, kako je priznato člankom 22. UFEU-a.

Kad je riječ, treće, o cilju članka 22. UFEU-a, njime se želi, kao prvo, građanima Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani priznati pravo na sudjelovanje u demokratskom izbornom procesu te države članice putem aktivnog i pasivnog biračkog prava na europskoj i lokalnoj razini. Nadalje, tim se člankom nastoji osigurati jednako postupanje prema građanima Unije, što podrazumijeva jednak pristup postojećim sredstvima u nacionalnom pravnom poretku kojima državljani navedene države članice raspolažu za potrebe ostvarivanja tog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament. Naposljetku, iz veze između, s jedne strane, slobode kretanja i boravka te, s druge strane, aktivnog i pasivnog biračkog prava na tim izborima proizlazi to da se potonjim pravom nastoji, među ostalim, potaknuti postupna integracija dotičnog građanina Unije u društvo države članice domaćina. Člankom 22. UFEU-a nastoji se na taj način osigurati zastupljenost građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani kao posljedica njihove integracije u društvo države članice domaćina.

Kao drugo, s obzirom na ta pojašnjenja o dosegu članka 22. UFEU-a, u vezi s člancima 20. i 21. UFEU-a, člankom 10. UEU-a i člankom 12. Povelje, Sud ispituje dovodi li različito postupanje na temelju državljanstva koje je uspostavljeno češkim zakonodavstvom, a tiče se mogućnosti učlanjenja u političku stranku ili pokret, do toga da građani Unije koji borave u Češkoj Republici, a nisu njezini državljani nemaju jednak pristup sredstvima kojima raspolažu češki državljani za potrebe djelotvornog ostvarivanja svojeg pasivnog biračkog prava, čime se povređuje članak 22. UFEU-a.

U tom je pogledu točno da je u Češkoj Republici moguće da kandidat koji nije član političke stranke ili pokreta bude na listi kandidata te stranke ili pokreta odnosno njihove koalicije na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament. Međutim, s jedne strane, s obzirom na to da su članovi političke stranke ili pokreta ti koji odlučuju koji će kandidati biti uvršteni na njihove liste, činjenica da se građanin Unije koji boravi u Češkoj Republici, a nije njezin državljanin te namjerava sudjelovati na tim izborima ne može učlaniti u političku stranku ili pokret, dovodi do opasnosti od njegova isključivanja iz sudjelovanja u donošenju odluke navedene stranke ili pokreta o njegovu uvrštavanju na tu listu kandidata. Ta okolnost stavlja navedene građane Unije u nepovoljniji položaj od čeških državljana, članova političke stranke ili pokreta u toj državi članici, u pogledu mogućnosti da se na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament kandidiraju na listi takve političke stranke ili pokreta odnosno njihove koalicije.

S druge strane, činjenica da češki državljani mogu odabrati hoće li se kandidirati kao članovi političke stranke odnosno pokreta ili kao nezavisni kandidati, dok građani Unije koji borave u Češkoj Republici, a nisu njezini državljani imaju samo drugu mogućnost, dokazuje da ti građani Unije ne mogu ostvariti svoje pasivno biračko pravo na tim izborima pod istim uvjetima kao i češki državljani.

Kao treće i posljednje, Sud ispituje može li se to različito postupanje koje se odnosi na pristup sredstvima koja omogućuju djelotvorno ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim

izborima i izborima za Europski parlament opravdati razlozima koji se odnose na poštovanje nacionalnog identiteta države članice u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a.

Prije svega, točno je to da je organizacija nacionalnog političkog života kojoj pridonose politički pokreti i stranke dio nacionalnog identiteta. Međutim, budući da se aktivno i pasivno biračko pravo koje je građanima Unije koji borave u određenoj državi članici, a nisu njezini državljani priznato člankom 22. UFEU-a odnosi na lokalne izbore i izbore za Europski parlament u navedenoj državi članici, ta odredba ne podrazumijeva njezinu obvezu da tim građanima omogući korištenje aktivnim i pasivnim biračkim pravom na nacionalnim izborima, niti joj zabranjuje da utvrdi posebna pravila o donošenju odluka unutar političkih stranaka ili pokreta u pogledu kandidiranja na nacionalnim izborima, kojima bi se isključila mogućnost da članovi stranke ili pokreta koji nisu državljani navedene države sudjeluju u takvom donošenju odluka.

Nadalje, članak 4. stavak 2. UEU-a treba tumačiti u kontekstu odredbi iste razine, osobito članaka 2. i 10. UEU-a, te ne može osloboditi države članice od obveze poštovanja zahtjeva koji iz njih proizlaze. U tom pogledu, načelo demokracije i načelo jednakog postupanja predstavljaju vrijednosti na kojima se Unija temelji, u skladu s člankom 2. UEU-a. Ta odredba ne predstavlja puko navođenje političkih smjernica ili namjera, nego sadržava vrijednosti koje su sastavni dio samog identiteta Unije kao zajedničkog pravnog poretka, a koje su vrijednosti konkretizirane u načelima koja sadržavaju prisilne obveze država članica. Osim toga, načelom predstavničke demokracije, na kojem se temelji funkcioniranje Unije, u skladu s člankom 10. stavkom 1. UEU-a, konkretizira se vrijednost demokracije navedena u članku 2. UEU-a.

Naposljetku, time što građanima Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament u navedenoj državi članici, i to pod istim uvjetima kao i njezinim državljanima, članak 22. UFEU-a konkretizira načela demokracije i jednakog postupanja prema građanima Unije, koja su načela dio njezina identiteta i zajedničkih vrijednosti koje države članice prihvaćaju i čije poštovanje moraju osigurati na svojem državnom području. Slijedom navedenog, ne može se smatrati da bi se povrijedio nacionalni identitet države članice u kojoj borave takvi građani Unije kada bi se potonjim građanima dopustilo da se ondje učlane u političku stranku kako bi se u potpunosti provelo načelo demokracije i načelo jednakog postupanja.

Presuda od 19. studenoga 2024. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Pasivno biračko pravo i članstvo u političkoj stranci) (C-814/21, EU:C:2024:963)

„Povreda obveze države članice – Članak 20. UFEU-a – Građanstvo Unije – Članak 21. UFEU-a – Pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica – Članak 22. UFEU-a – Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament u državi članici boravišta pod jednakim uvjetima kao i za državljane te države – Građani Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani – Nepostojanje prava na članstvo u političkoj stranci – Članci 2. i 10. UEU-a – Načelo demokracije – Članak 4. stavak 2. UEU-a – Poštovanje nacionalnog identiteta država članica – Članak 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Uloga političkih stranaka u izražavanju volje građana Unije”

Nakon što mu je podnesena tužba zbog povrede obveze, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, utvrđuje da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 22. UFEU-a time što građanima Europske unije koji nisu poljski državljani, a borave na njezinu državnom području nije priznala pravo na članstvo u političkoj stranci.

Poljski Zakon o političkim strankama[88] propisuje da državljani Republike Poljske koji imaju najmanje 18 godina mogu biti članovi političke stranke. Iz toga proizlazi da na taj način, građani Europske unije koji nemaju poljsko državljanstvo, ali borave u Poljskoj, nemaju to pravo.

Smatrajući da je to zakonodavstvo protivno članku 22. UFEU-a, Europska komisija podnijela je Sudu tužbu zbog povrede obveze. Ona tvrdi, među ostalim, to da Poljska, time što svojstvo člana političke stranke priznaje samo poljskim državljanima, sprečava građane Unije koji borave u toj državi članici, a nemaju njezino državljanstvo, da ostvare svoja biračka prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i poljski državljani.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje doseg članka 22. UFEU-a, uzimajući u obzir njegov tekst, kontekst i ciljeve koji se njime nastoje postići.

Tako, prvo, u skladu s tekstom te odredbe, građani Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani imaju aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i državljani potonje države članice, a ta se prava ostvaruju podložno detaljnim aranžmanima koje utvrđuje Vijeće Europske unije. U tom tekstu ne upućuje se na uvjete vezane za učlanjenje u političku stranku. S druge strane, upućivanjem na uvjete aktivnog i pasivnog biračkog prava koji se primjenjuju na državljane države članice boravišta spomenutog građanina Unije, članak 22. UFEU-a zabranjuje toj državi članici da ostvarivanje tog prava navedenog građanina Unije podvrgne uvjetima različitima od onih koji se primjenjuju na njezine državljane. Prema tome, navedenom se odredbom uspostavlja posebno pravilo o nediskriminaciji na temelju državljanstva te se, slijedom navedenog, ta odredba primjenjuje na svaku nacionalnu mjeru kojom se provodi različito postupanje koje može ugroziti djelotvorno ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

Nadalje, detaljne aranžmane za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava Vijeće je utvrdilo u direktivama 93/109[89] i 94/80[90] koje, iako ne sadržavaju odredbe o uvjetima vezanima za učlanjenje u političku stranku građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani, ne mogu, čak ni prešutno, ograničiti doseg prava i obveza koji proizlaze iz članka 22. UFEU-a. U tom pogledu, u nedostatku posebnih odredbi o tim uvjetima, njihovo je utvrđivanje u nadležnosti država članica. Međutim, one prilikom izvršavanja te nadležnosti moraju poštovati obveze koje imaju na temelju prava Unije, uključujući i članak 22. UFEU-a.

Kad je riječ, drugo, o kontekstu članka 22. UFEU-a, Sud upućuje na ostale odredbe UFEU-a te na odredbe iste razine sadržane, među ostalim, u UEU-u i Povelji Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

U tom pogledu, prije svega, članak 22. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 20. stavkom 2., povezuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament sa statusom građanina Unije. Osim toga, u skladu s člankom 20. stavkom 2. i člankom 21. UFEU-a, građanstvo Unije priznaje svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na

---

88 Ustawa o partiach politycznych (Zakon o političkim strankama) od 27. travnja 1997. (Dz. U. iz 1997., br. 98, pozicija 604). Vidjeti članak 2. stavak 1. tog zakona.

89 Direktiva Vijeća 93/109/EZ od 6. prosinca 1993. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL 1993., L 329, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/1/EU od 20. prosinca 2012. (SL 2013., L 26, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 66.)

90 Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL 1994., L 368, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 8.)

državnom području država članica. Dakle, postoji veza između, s jedne strane, prava slobodnog kretanja i boravka te, s druge strane, aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

Nadalje, člankom 10. UEU-a, kojim se priznaje pravo građana Unije da budu izravno zastupljeni u Europskom parlamentu i da sudjeluju u demokratskom životu Unije, naglašava se veza između načela predstavničke demokracije unutar Unije te aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament vezanog uz građanstvo Unije i zajamčenog u članku 22. stavku 2. UFEU-a.

Naposljetku, u članku 12. stavku 1. Povelje utvrđuje se pravo svake osobe na slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima. To pravo odgovara pravu zajamčenom u članku 11. stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje čini jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer omogućuje građanima da kolektivno djeluju u područjima od zajedničkog interesa i da na taj način doprinose dobrom funkcioniranju javnog života. U članku 10. stavku 4. UEU-a i članku 12. stavku 2. Povelje političkim strankama na europskoj razini priznaje se ključna uloga u izražavanju volje građana Unije. Političke stranke, kojima je jedna od zadaća isticanje kandidata na izborima, imaju dakle ključnu ulogu u sustavu predstavničke demokracije, na kojem se, u skladu s člankom 10. stavkom 1. UEU-a, temelji funkcioniranje Unije. Iz toga slijedi da članstvo u političkoj stranci bitno pridonosi djelotvornom ostvarivanju pasivnog biračkog prava, kako je priznato člankom 22. UFEU-a.

Kad je riječ, treće, o cilju članka 22. UFEU-a, njime se želi, kao prvo, građanima Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani priznati pravo na sudjelovanje u demokratskom izbornom procesu te države članice putem aktivnog i pasivnog biračkog prava na europskoj i lokalnoj razini. Nadalje, tim se člankom nastoji osigurati jednako postupanje prema građanima Unije, što podrazumijeva jednak pristup postojećim sredstvima u nacionalnom pravnom poretku kojima državljani navedene države članice raspolažu za potrebe ostvarivanja tog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament. Naposljetku, iz veze između, s jedne strane, slobode kretanja i boravka te, s druge strane, aktivnog i pasivnog biračkog prava na tim izborima proizlazi to da se potonjim pravom nastoji, među ostalim, potaknuti postupna integracija dotičnog građanina Unije u društvo države članice domaćina. Člankom 22. UFEU-a nastoji se na taj način osigurati zastupljenost građana Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani kao posljedica njihove integracije u društvo države članice domaćina.

Kao drugo, s obzirom na ta pojašnjenja o dosegu članka 22. UFEU-a, u vezi s člancima 20. i 21. UFEU-a, člankom 10. UEU-a i člankom 12. Povelje, Sud ispituje dovodi li različito postupanje na temelju državljanstva koje je uspostavljeno poljskim zakonodavstvom, a tiče se mogućnosti učlanjenja u političku stranku, do toga da građani Unije koji borave u Poljskoj, a nisu njezini državljani nemaju jednak pristup sredstvima kojima raspolažu poljski državljani za potrebe djelotvornog ostvarivanja svojeg pasivnog biračkog prava, čime se povređuje članak 22. UFEU-a.

U tom je pogledu točno da je u Poljskoj moguće da izborni odbor političke stranke kandidira nezavisnog kandidata, koji nije njezin član. Međutim, s jedne strane, s obzirom na to da su članovi političke stranke ti koji odlučuju koji će kandidati biti istaknuti, činjenica da nije član političke stranke u načelu dovodi do toga da se građanin Unije koji boravi u Poljskoj, a nije njezin državljanin isključuje iz sudjelovanja u donošenju odluke te stranke o tome hoće li ga njezin izborni odbor kandidirati. Ta okolnost stavlja takve građane Unije u nepovoljniji položaj od poljskih državljana, članova političke stranke, u pogledu mogućnosti da se na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament kandidiraju na listi političke stranke.

S druge strane, činjenica da poljski državljani mogu odabrati hoće li se kandidirati kao članovi političke stranke ili kao nezavisni kandidati, dok građani Unije koji borave u Poljskoj, a nisu njezini državljani imaju samo drugu mogućnost, dokazuje da ti građani Unije ne mogu ostvariti svoje pasivno biračko pravo na tim izborima pod istim uvjetima kao i poljski državljani.

Kao treće i posljednje, Sud ispituje može li se to različito postupanje koje se odnosi na pristup sredstvima koja omogućuju djelotvorno ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament opravdati razlozima koji se odnose na poštovanje nacionalnog identiteta države članice u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a.

Prije svega, točno je to da je organizacija nacionalnog političkog života kojoj pridonose političke stranke dio nacionalnog identiteta. Međutim, budući da se aktivno i pasivno biračko pravo koje je građanima Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani priznato člankom 22. UFEU-a odnosi na lokalne izbore i izbore za Europski parlament u toj državi članici, ta odredba ne podrazumijeva obvezu navedene države članice da tim građanima omogući korištenje aktivnim i pasivnim biračkim pravom na nacionalnim izborima, niti joj zabranjuje da utvrdi posebna pravila o donošenju odluka unutar političke stranke u pogledu kandidiranja na nacionalnim izborima, kojima bi se isključila mogućnost da članovi stranke koji nisu državljani navedene države sudjeluju u takvom donošenju odluka.

Nadalje, članak 4. stavak 2. UEU-a treba tumačiti u kontekstu odredbi iste razine, osobito članaka 2. i 10. UEU-a, te ne može osloboditi države članice od obveze poštovanja zahtjeva koji iz njih proizlaze. U tom pogledu, načelo demokracije i načelo jednakog postupanja predstavljaju vrijednosti na kojima se Unija temelji, u skladu s člankom 2. UEU-a. Ta odredba ne predstavlja puko navođenje političkih smjernica ili namjera, nego sadržava vrijednosti koje su sastavni dio samog identiteta Unije kao zajedničkog pravnog poretka, a koje su vrijednosti konkretizirane u načelima koja sadržavaju prisilne obveze država članica. Osim toga, načelom predstavničke demokracije, na kojem se temelji funkcioniranje Unije, u skladu s člankom 10. stavkom 1. UEU-a, konkretizira se vrijednost demokracije navedena u članku 2. UEU-a.

Naposljetku, time što građanima Unije koji borave u državi članici, a nisu njezini državljani jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament u navedenoj državi članici, i to pod istim uvjetima kao i njezinim državljanima, članak 22. UFEU-a konkretizira načela demokracije i jednakog postupanja prema građanima Unije, koja su načela dio njezina identiteta i zajedničkih vrijednosti koje države članice prihvaćaju i čije poštovanje moraju osigurati na svojem državnom području. Slijedom navedenog, ne može se smatrati da bi se povrijedio nacionalni identitet države članice u kojoj borave takvi građani Unije kada bi se potonjima dopustilo da se ondje učlane u političku stranku kako bi se u potpunosti provelo načelo demokracije i načelo jednakog postupanja.

VI. Slobode kretanja u Uniji: sloboda poslovnog nastana[91]

Presuda od 19. prosinca 2024. (veliko vijeće), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 63. UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Utvrđivanje primjenjive slobode kretanja – Usluge na unutarnjem tržištu – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 15. – Zahtjevi koji se odnose na dioničarstvo društva – Udio isključivo financijskog ulagatelja u kapitalu odvjetničkog društva – Brisanje tog društva iz članstva u odvjetničkoj komori zbog tog udjela – Ograničenje slobode poslovnog nastana i slobodnog kretanja kapitala – Opravdanja koja se temelje na zaštiti neovisnosti odvjetnikâ i primateljâ pravnih usluga – Nužnost – Proporcionalnost"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Visoki stegovni sud Bavarske za odvjetnike, Njemačka), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o usklađenosti s člankom 63. UFEU-a i Direktivom 2006/123[92] nacionalnog propisa kojim se, pod prijetnjom brisanja odvjetničkog društva iz članstva u odvjetničkoj komori, zabranjuje prijenos poslovnih udjela u tom društvu na isključivo financijskog ulagatelja koji u navedenom društvu nema namjeru obavljati profesionalnu djelatnost obuhvaćenu tim propisom.

Društvo HR, odvjetničko društvo sa sjedištem u Njemačkoj, osnovano je u obliku društva kapitala na koje se primjenjuje Zakon o društvima s ograničenom odgovornošću. Njegov direktor i jedini član prvotno je bio Daniel Halmer, koji je obavljao odvjetničku djelatnost.

Društvo HR, koje je osnovano ugovorom iz siječnja 2020., iste je godine upisano u trgovački registar i u upisnik Odvjetničke komore u Münchenu.

U 2021. D. Halmer prenio je 51 od 100 poslovnih udjela društva HR na SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (u daljnjem tekstu: društvo SIVE), društvo s ograničenom odgovornošću osnovano u skladu s austrijskim pravom.

Statut društva HR stoga je izmijenjen kako bi se omogućio prijenos poslovnih udjela u društvu na društvo kapitala koje nije upisano u upisnik odvjetničke komore, pri čemu je upravljanje društvom HR ograničeno samo na odvjetnike upisane u odvjetničku komoru kako bi se zajamčila njihova neovisnost.

Izmjena statuta društva HR i prijenos poslovnih udjela tog društva upisani su u sudski registar te je društvo HR obavijestilo Odvjetničku komoru o izmjeni svojeg statuta i prijenosu 51 od 100 svojih poslovnih udjela društvu SIVE.

Međutim, Odvjetnička komora obavijestila je društvo HR da je prijenos poslovnih udjela društvu SIVE zabranjen na temelju Bundesrechtsanwaltsordnunga (Savezni zakon o odvjetnicima), u verziji koja se primjenjuje na činjenično stanje u glavnom postupku, i da će se, slijedom toga, društvo HR izbrisati iz članstva u odvjetničkoj komori u slučaju ostajanja pri tom prijenosu. Društvo HR ipak je obavijestilo Odvjetničku komoru da ostaje pri navedenom prijenosu. Odvjetnička komora izbrisala je to društvo iz

[91] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost)*** (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818), prikazana u dijelu XII. „Promet"; presuda od 4. listopada 2024., ***FIFA*** (C-650/22, EU:C:2024:824), prikazana u dijelu XIII.1. „Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)".

[92] Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

članstva uz obrazloženje da, u biti, samo odvjetnici i članovi struka navedenih u Zakonu o odvjetnicima kao i liječnici i ljekarnici mogu biti članovi odvjetničkog društva[93].

Društvo HR je Visokom stegovnom sudu Bavarske za odvjetnike podnijelo tužbu protiv odluke o brisanju iz članstva koju je donijela Odvjetnička komora. U prilog svojoj tužbi društvo HR tvrdilo je da se Zakonom o odvjetnicima osobito povređuju pravo na slobodno kretanje kapitala, zajamčeno člankom 63. stavkom 1. UFEU-a, kao i prava koja ono ima na temelju članka 15. Direktive 2006/123. Ta odluka također povređuje pravo društva SIVE na slobodu poslovnog nastana, kako je konkretno zajamčeno člankom 49. UFEU-a.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev želio je doznati je li taj nacionalni propis u skladu s člankom 49. i člankom 63. stavkom 1. UFEU-a, kao i člankom 15. stavkom 2. točkom (c) i člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123.

Sud na to pitanje odgovara potvrdno.

Ocjena Suda

Sud najprije ispituje, s obzirom na predmet nacionalnog propisa o kojem je riječ i činjenične elemente predmetnog slučaja, koja se temeljna sloboda primjenjuje u glavnom postupku, sloboda poslovnog nastana ili slobodno kretanje kapitala.

U tom pogledu podsjeća na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u područje primjene slobode poslovnog nastana ulazi nacionalni propis koji se primjenjuje samo na udjele koji omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke nekog trgovačkog društva i određivanje njegovih djelatnosti. Nasuprot tomu, nacionalne odredbe koje se primjenjuju na udjele koji se stječu samo radi financijskog ulaganja, bez namjere izvršavanja utjecaja na upravljanje i kontrolu nad društvom, moraju se razmotriti isključivo s obzirom na slobodno kretanje kapitala.

Stoga nacionalno zakonodavstvo čija primjena nije ograničena samo na udjele koji omogućavaju konkretan utjecaj na odluke nekog društva i određivanje njegovih djelatnosti, nego se ono primjenjuje neovisno o veličini udjela koji dioničar ima u društvu, može biti obuhvaćeno slobodom poslovnog nastana kao i slobodnim kretanjem kapitala.

U tom slučaju, Sud u načelu ispituje predmetnu mjeru samo s obzirom na jednu od tih dviju sloboda ako se pokaže da je u okolnostima glavnog postupka jedna od njih posve sporedna u odnosu na drugu te da joj može biti pridružena.

Nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ima za cilj, među ostalim, spriječiti svako stjecanje udjela, bez obzira na njegovu veličinu, u odvjetničkom društvu od strane osoba koje nisu ni odvjetnici ni članovi jedne od struka navedenih u Zakonu o odvjetnicima koji se primjenjuje u ovom slučaju.

U ovom slučaju, društvo SIVE steklo je 51 % temeljnog kapitala društva HR. U tom pogledu, odredbe nacionalnog prava koje se primjenjuju kada društvo jedne države članice u temeljnom kapitalu društva sa sjedištem u drugoj državi članici ima udjele koji mu u načelu omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke društva i određivanje njegovih djelatnosti spadaju u materijalno područje primjene slobode poslovnog nastana.

---

93 Na temelju članka 59.a stavaka 1. i 2. tog zakona o odvjetnicima, odvjetnici se mogu udruživati s članovima odvjetničke komore, patentnim zastupnicima, poreznim savjetnicima, poreznim zastupnicima, revizorima i ovlaštenim knjigovođama kako bi zajednički obavljali vlastite profesionalne djelatnosti u okviru svojih pripadajućih stručnih kompetencija. Odvjetnici svoju profesionalnu djelatnost mogu obavljati i zajednički s pripadnicima odvjetničke struke iz drugih država koji imaju pravo poslovnog nastana u skladu s područjem primjene tog zakona i imaju odvjetnički ured u inozemstvu.

Međutim, Sud naglašava da je statut društva HR izmijenjen kako bi se društvu SIVE oduzela konkretna mogućnost utjecaja, što može značiti da je društvo SIVE steklo poslovne udjele u društvu HR s jedinim ciljem da tom društvu pribavi kapital koji bi mu omogućio da financira razvoj inovativnog pravnog modela utemeljenog na novim tehnologijama.

Stoga je glavni predmet jednako obuhvaćen slobodom poslovnog nastana i slobodnim kretanjem kapitala, pri čemu se jedna od tih sloboda ne može smatrati sporednom u odnosu na drugu.

U pogledu merituma, na prvom mjestu, kad je riječ o slobodi poslovnog nastana, iz Direktive 2006/123 proizlazi da, kada je situacija obuhvaćena materijalnim područjem primjene te direktive, što je slučaj s uslugama pravnog savjetovanja, osobito onima koje pružaju odvjetnici, nije ju potrebno ispitati i s obzirom na članak 49. UFEU-a.

Stoga Sud ispituje usklađenost s Direktivom 2006/123 zahtjeva iz Zakona o odvjetnicima koji se odnose na ograničenje kruga osoba koje mogu biti članovi kao i zahtjev aktivne suradnje u društvu, te konkretnije nužnost tih zahtjeva.

U tom je pogledu utvrdio da je cilj tih zahtjeva osigurati neovisnost i integritet odvjetničke djelatnosti kao i poštovanje načela transparentnosti i obveze čuvanja odvjetničke tajne. Ti su ciljevi nedvojbeno povezani sa zaštitom primatelja pravnih usluga i s dobrim sudovanjem, koji predstavljaju važne razloge u općem interesu na temelju Direktive 2006/123 i primarnog prava.

Kad je riječ o proporcionalnosti zahtjeva o kojima je riječ u glavnom postupku, Sud pojašnjava da su ti zahtjevi prikladni za jamčenje ostvarenja cilja zaštite dobrog sudovanja i integriteta odvjetničke djelatnosti.

Naime, želja isključivo financijskog ulagatelja da ostvari korist od svojeg ulaganja mogla bi utjecati na organizaciju i djelatnost odvjetničkog društva. Međutim, dok je cilj koji nastoji postići isključivo financijski ulagatelj ograničen na ostvarivanje dobiti, odvjetnici ne obavljaju svoju djelatnost isključivo s gospodarskim ciljem, nego su dužni poštovati profesionalna i deontološka pravila. Budući da profesionalna i deontološka pravila primjenjiva na odvjetničku djelatnost nisu usklađena na razini Unije, svaka država članica u načelu je slobodna urediti obavljanje te djelatnosti na svojem državnom području. Stoga država članica ima pravo smatrati da postoji opasnost da mjere predviđene statutom odvjetničkog društva radi očuvanja profesionalne neovisnosti i integriteta odvjetnika koji djeluju u tom društvu u praksi nisu dovoljne za učinkovito osiguranje ostvarenja ciljeva zaštite dobrog sudovanja i integriteta odvjetničke djelatnosti, u slučaju sudjelovanja isključivo financijskog ulagatelja u temeljnom kapitalu navedenog društva.

Na drugom mjestu, kad je riječ o slobodnom kretanju kapitala, koje je zajamčeno člankom 63. UFEU-a i kojim je obuhvaćeno držanje dionica koje daje mogućnost stvarnog sudjelovanja u upravljanju društvom i kontroli nad njim kao i stjecanje vrijednosnih papira isključivo radi financijskog ulaganja, bez želje za utjecajem na upravljanje i kontrolu društva, zabranjene mjere uključuju, među ostalim, one koje su takve prirode da mogu odvratiti nerezidentna društva od ulaganja u državi članici, a osobito u njihov kapital.

Sud utvrđuje da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ima za učinak sprečavanje osoba koje nisu odvjetnici ni članovi struka iz Zakona o odvjetnicima da stječu udjele u odvjetničkom društvu, tako da se njime ulagateljima iz drugih država članica koji nisu ni odvjetnici ni članovi takve struke onemogućuje stjecanje udjela u toj vrsti društava. Istodobno, taj nacionalni propis lišava odvjetnička društva pristupa kapitalu koji bi mogao pomoći pri njihovu osnivanju ili razvoju. Stoga on čini ograničenje slobodnog kretanja kapitala.

Međutim, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u kontekstu Direktive 2006/123, Sud zaključuje da su ta ograničenja slobodnog kretanja kapitala opravdana i proporcionalna s obzirom na važne razloge u općem interesu.

VII. Institucionalne odredbe: pravo javnosti na pristup dokumentima[94]

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija i dr. (C-588/21 P, EU:C:2024:201)

„Žalba – Pristup dokumentima institucija Europske unije – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Članak 4. stavak 2. – Izuzeća – Odbijanje pristupa dokumentu čije bi otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo – Prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje – Usklađene norme koje je usvojio Europski odbor za normizaciju (CEN) – Zaštita koja proizlazi iz autorskog prava – Načelo vladavine prava – Načelo transparentnosti – Načelo otvorenog donošenja odluka – Načelo dobrog upravljanja"

Prihvaćajući žalbu koju su podnijeli žalitelji Public.Resource.Org Inc. i Right to Know CLG protiv presude Općeg suda u predmetu Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija[95], Sud, zasjedajući u velikom vijeću, prvi put je odlučio o postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje usklađenih normi koje je usvojio Europski odbor za normizaciju (CEN).

Žalitelji su neprofitne organizacije čija je primarna zadaća učiniti pravo slobodno dostupnim svim građanima. Dana 25. rujna 2018. podnijeli su Europskoj komisiji zahtjev za pristup četirima usklađenim normama koje je usvojio CEN, od kojih se tri odnose na sigurnost igračaka, a jedna na najveću količinu nikla u određenim proizvodima[96].

Komisija je odbila zahtjev za pristup na temelju članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe br. 1049/2001[97], na temelju kojeg pristup dokumentu treba odbiti ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

Opći sud je u cijelosti odbio tužbu koju su žalitelji podnijeli protiv odluke Komisije. Potonji su potom podnijeli žalbu Sudu ističući da je Opći sud pogrešno zaključio da ne postoji prevladavajući javni interes koji može opravdati slobodan pristup zatraženim usklađenim normama.

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na široki doseg prava na pristup dokumentima institucija Europske unije[98]. Te institucije ipak se mogu pozivati na izuzeće vezano uz zaštitu komercijalnih interesa određene fizičke ili pravne osobe kako bi uskratile pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu tih interesa, uključujući intelektualno vlasništvo. Međutim, to se izuzeće ne primjenjuje kada prevladavajući javni interes opravdava otkrivanje predmetnog dokumenta.

---

94 U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), ***Komisija/SRB*** (C-551/22 P, EU:C:2024:520), prikazana u dijelu XV. „Ekonomska i monetarna politika".

95 Presuda od 14. srpnja 2021., Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija (T-185/19, EU:T:2021:445)

96 Radilo se o normama EN 71-5:2015, naslovljenima „Sigurnost igračaka - Dio 5: Kemijske igračke (oprema) koje se ne ubrajaju u eksperimentalnu opremu"; EN 71-4:2013, „Sigurnost igračaka – 4. dio: Eksperimentalna oprema za kemiju i srodne aktivnosti"; EN 71-12:2013, „Sigurnost igračaka – 12. dio: N-nitrozamini i prekursori nitrozamina"; i EN 12472:2005+A 1:2009, „Metoda simulacije korištenja i korozije za određivanje oslobađanja nikla iz obloženih predmeta" (u daljnjem tekstu: zatražene usklađene norme).

97 Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. O javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1, svezak 16, str. 70.)

98 To pravo na pristup dokumentima zajamčeno je člankom 15. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a i člankom 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Provodi se osobito Uredbom br. 1049/2001.

U tom pogledu, Sud na prvom mjestu ističe da je postupak izrade usklađenih normi određen Uredbom br. 1025/2012[99], na temelju koje Komisija ima središnju ulogu u europskom normizacijskom sustavu. Stoga čak i ako je izrada tih normi povjerena pravnom tijelu, samo je Komisija ovlaštena zahtijevati razradu usklađene norme radi provedbe određene direktive ili uredbe. U tom okviru ona određuje zahtjeve u pogledu sadržaja koje mora ispuniti zatražena usklađena norma te određuje rok za njezino donošenje, nadzire tu izradu te osigurava financiranje i odlučuje o objavi referentnih brojeva dotične usklađene norme u *Službenom listu Europske unije*.

Nadalje, iako poštovanje usklađenih normi nije obvezno, za proizvode koji poštuju te norme vrijedi pretpostavka sukladnosti s bitnim zahtjevima koji se na njih odnose, a koji su propisani odgovarajućim zakonodavstvom Unije o usklađivanju[100]. Taj pravni učinak, dodijeljen tim zakonodavstvom, jedna je od bitnih značajki navedenih normi koja ih čini ključnim alatom za gospodarske subjekte u svrhu ostvarivanja prava na slobodno kretanje robe ili usluga na tržištu Unije.

Sud primjećuje da se u ovom slučaju tri od četiri zatražene usklađene norme koje se odnose na sigurnost igračaka odnose na Direktivu 2009/48[101] i da su njihove upute objavljene u *Službenom listu Europske unije*. U skladu s člankom 13. te direktive, za igračke koje su proizvedene u skladu s tim normama primjenjuje se pretpostavka usklađenosti sa zahtjevima obuhvaćenima navedenim normama. Četvrta norma, koja se odnosi na najveći udio nikla, upućuje na Uredbu br. 1907/2006[102] te je u ovom slučaju očito obvezujuća jer se u točki 27. stavku 3. tablice koja se nalazi u Prilogu XVII. toj uredbi predviđa da u pogledu nikla norme koje donese CEN služe postupcima testiranja za dokazivanje sukladnosti predmetnih proizvoda sa zahtjevima iz te točke.

Slijedom toga, Sud smatra da su zatražene usklađene norme dio prava Unije.

Na drugom mjestu, Sud ističe da se na temelju članka 2. UEU-a Unija temelji na načelu vladavine prava, koje zahtijeva slobodan pristup pravu Unije za sve fizičke ili pravne osobe Unije kao i mogućnost da se pojedinci nedvosmisleno upoznaju sa svojim pravima i obvezama[103]. Taj slobodan pristup mora osobito omogućiti svakoj osobi koju zakon želi zaštititi da u pravom određenim granicama provjeri poštuju li adresati pravila sadržanih u tom zakonu ta pravila na učinkovit način. Stoga, zbog učinaka koje joj dodjeljuje zakonodavstvo Unije, usklađena norma može specificirati prava koja su dodijeljena pojedincima kao i obveze koje imaju, a ti navodi mogu im biti potrebni kako bi se provjerilo ispunjava li određeni proizvod ili usluga doista zahtjeve takvog zakonodavstva.

U tim uvjetima, Sud utvrđuje da prevladavajući javni interes opravdava otkrivanje zatraženih usklađenih normi.

---

99 Uredba (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji, o izmjeni direktiva Vijeća 89/686/EEZ i 93/15/EEZ i direktiva 94/9/EZ, 94/25/EZ, 95/16/EZ, 97/23/EZ, 98/34/EZ, 2004/22/EZ, 2007/23/EZ, 2009/23/EZ i 2009/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 87/95/EEZ i Odluke br. 1673/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 316, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 285.)

100 Članak 2. točka 1. Uredbe br. 1025/2012, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5.

101 Direktiva 2009/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o sigurnosti igračaka (SL 2009., L 170, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 213.)

102 Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94, kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 552/2009 od 22. lipnja 2009. (SL 2009., L 164, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 263.)

103 Presuda od 22. veljače 2022., Stichting Rookpreventie Jeugd i dr. (C-160/20, EU:C:2022:101, t. 41. kao i navedena sudska praksa)

VIII. Postupci prema pravu Unije[104]

1. Sastav Suda

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 2. treći podstavak UEU-a – Članak 254. drugi stavak UFEU-a – Imenovanje sudaca Općeg suda Europske unije – Jamstva neovisnosti – Sposobnost potrebna za obavljanje visoke sudačke dužnosti – Nacionalni postupak predlaganja kandidata za dužnost suca Općeg suda Europske unije – Skupina neovisnih stručnjaka zadužena za ocjenjivanje kandidata – Rang-lista kandidata koji ispunjavaju zahtjeve iz članka 19. stavka 2. trećeg podstavka UEU-a i članka 254. drugog stavka UFEU-a – Predlaganje kandidata s rang-liste koji nije najviše rangiran – Mišljenje odbora iz članka 255. UFEU-a o prikladnosti kandidatâ”

Nakon što mu je Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva) uputio zahtjev za prethodnu odluku, veliko vijeće Suda odlučuje o utjecaju odredbi Ugovorâ kojima se uređuje imenovanje sudaca Općeg suda Europske unije[105] na nacionalni postupak predlaganja kandidata za obavljanje tih dužnosti.

V. Valančius imenovan je 2016. sucem Općeg suda. Nakon isteka svojeg mandata u kolovozu 2019., nastavio je obnašati svoje dužnosti[106]. Godine 2021. usvojen je postupak za odabir kandidata za dužnost suca Općeg suda[107]. U skladu s tim postupkom radna skupina koja se većinom sastojala od neovisnih stručnjaka sastavila je rang-listu kandidata koji su rangirani silaznim redoslijedom prema ostvarenim bodovima. V. Valančius bio je najbolje rangiran kandidat na toj listi.

Litavska je vlada 2022. odlučila predložiti kao kandidata za dužnost suca Općeg suda osobu uvrštenu na drugo mjesto na navedenoj rang-listi. Nakon negativnog mišljenja odbora iz članka 255. UFEU-a o tom kandidatu, litavska je vlada odlučila predložiti kandidaturu osobe uvrštene na treće mjesto na toj rang-listi. Taj je kandidat 2023. imenovan sucem Općeg suda.

V. Valančius osporavao je pred sudom koji je uputio zahtjev zakonitost odluka litavske vlade o predlaganju kandidata, zahtijevajući, među ostalim, da se toj vladi naloži ponovno pokretanje postupka predlaganja kandidata i upućivanje najbolje rangiranog kandidata na rang-listi.

U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev zatražio od Suda da odluči o tumačenju odredbi Ugovorâ kojima se uređuje imenovanje sudaca Općeg suda.

Ocjena Suda

Sud u pogledu svoje nadležnosti za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku napominje da se na temelju prava Unije[108] postupak imenovanja suca Općeg suda sastoji od tri faze. U prvoj fazi vlada države članice predlaže kandidata za dužnost suca Općeg suda slanjem tog prijedloga glavnom tajništvu Vijeća. U drugoj fazi odbor iz članka 255. UFEU-a daje mišljenje o prikladnosti tog kandidata

---

[104] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), ***Neves 77 Solutions*** (C-351/22, EU:C:2024:723), prikazana u dijelu XX.1. „Mjere ograničavanja”.

[105] Članak 19. stavak 2. treći podstavak UEU-a i članak 254. drugi podstavak UFEU-a

[106] Na temelju članka 5. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije

[107] Pretendento į Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjus atrankos tvarkos aprašasa (Opis postupka odabira kandidata za dužnost suca Općeg suda Europske unije), u verziji primjenjivoj na spor iz glavnog postupka, usvojen Uredbom ministra pravosuđa Republike Litve br. 1R-65 od 9. ožujka 2021.

[108] Osobito u skladu s člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a te člankom 254. drugim stavkom i člankom 255. UFEU-a

za obnašanje dužnosti suca Općeg suda, s obzirom na zahtjeve predviđene u članku 254. drugom stavku UFEU-a. U trećoj fazi, koja se odvija nakon savjetovanja s tim odborom, vlade država članica posredstvom svojih predstavnika imenuju navedenog kandidata za suca Općeg suda odlukom donesenom zajedničkom suglasnošću na prijedlog vlade dotične države članice. Stoga je odluka o prijedlogu kandidata za dužnost suca Općeg suda, koju donosi vlada države članice, prva faza postupka imenovanja koji je uređen člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a i člankom 254. drugim stavkom UFEU-a te je, dakle, ona na toj osnovi obuhvaćena područjem primjene tih odredbi. U tim je okolnostima tumačenje tih odredbi očito u nadležnosti Suda u prethodnom postupku.

Što se tiče merituma postavljenih prethodnih pitanja, Sud naglašava da se zahtjevom neovisnosti sudova konkretizira jedna od temeljnih vrijednosti Unije i njezinih država članica utvrđenih u članku 2. UEU-a, kojima se definira sâm identitet Unije kao zajedničkog pravnog poretka čije se poštovanje nalaže i Uniji i državama članicama. Budući da je taj zahtjev, koji sadržava dva aspekta, odnosno neovisnost u užem smislu i nepristranost, svojstven zadaći suđenja i da se člankom 19. UEU-a povjerava zajedno Sudu Europske unije i nacionalnim sudovima zadaća osiguranja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije, taj se zahtjev jednako nalaže na razini Unije, među ostalim za suce Općeg suda, kao i na razini država članica za nacionalne sudove.

Osim toga, Sud podsjeća na to da je zahtjev koji se odnosi na zakonom prethodno ustanovljen sud usko povezan, među ostalim, sa zahtjevom neovisnosti u smislu da se obama nastoje poštovati temeljna načela, odnosno nadređenost prava i dioba vlasti, koja su bitna za vladavinu prava čija je vrijednost potvrđena člankom 2. UEU-a. Doista, zahtjev koji se odnosi na zakonom prethodno ustanovljen sud po samoj svojoj naravi obuhvaća postupak imenovanja sudaca, pri čemu valja pojasniti da se neovisnost suda mjeri, među ostalim, prema načinu na koji su njegovi članovi imenovani.

U tom pogledu, materijalne pretpostavke i postupovna pravila koji se odnose na imenovanje sudaca Općeg suda moraju omogućiti isključenje svake legitimne sumnje kod osoba u pogledu činjenice da ti suci ispunjavaju zahtjeve predviđene člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a i člankom 254. drugim stavkom UFEU-a, koji se istodobno odnose na „[neupitnu neovisnost]” i „sposobnost potrebnu za obavljanje visoke sudačke dužnosti”. U tu je svrhu osobito nužno zajamčiti integritet cjelokupnog postupka imenovanja sudaca Općeg suda i, posljedično, njegova ishoda u svakoj fazi od koje se sastoji taj postupak.

Stoga, kad je riječ, kao prvo, o nacionalnoj fazi predlaganja kandidata za dužnost suca Općeg suda, Sud ističe, s jedne strane, da je, s obzirom na to da u pravu Unije ne postoje posebne odredbe u tu svrhu, na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da uredi postupovna pravila za predlaganje takvog kandidata, pod uvjetom da ta pravila ne mogu kod osoba stvoriti legitimne sumnje u pogledu toga poštuje li predloženi kandidat zahtjeve predviđene u članku 19. stavku 2. trećem podstavku UEU-a i članku 254. drugom stavku UFEU-a. U tom pogledu, okolnost da predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti sudjeluju u postupku imenovanja sudaca nije sama po sebi takva da uzrokuje takve legitimne sumnje kod osoba. Uzimajući navedeno u obzir, sudjelovanje neovisnih savjetodavnih tijela kao i postojanje obveze obrazlaganja u nacionalnom pravu mogu doprinijeti većoj objektivnosti postupka imenovanja, ograničavajući diskrecijsku ovlast kojom institucija za imenovanje može raspolagati.

S druge strane, kad je riječ o materijalnim pretpostavkama predviđenima za odabir i predlaganje kandidata za dužnost suca Općeg suda, Sud naglašava da iako države članice raspolažu širokom marginom prosudbe za utvrđivanje tih pretpostavki, one ipak moraju zajamčiti, neovisno o postupovnim pravilima koja su u tu svrhu usvojena, da predloženi kandidati ispunjavaju zahtjeve neovisnosti i profesionalne sposobnosti iz članka 19. stavka 2. trećeg podstavka UEU-a i članka 254. drugog stavka UFEU-a.

Nadalje, Sud naglašava da je provjeravanje prikladnosti kandidata koje predlažu države članice za obnašanje dužnosti suca Općeg suda s obzirom na te zahtjeve u nadležnosti i odbora iz članka 255.

UFEU-a. Naime, radi donošenja mišljenja o toj prikladnosti taj odbor mora provjeriti ispunjava li predloženi kandidat zahtjeve neovisnosti i profesionalne sposobnosti koji se Ugovorima zahtijevaju za obavljanje dužnosti suca Općeg suda.

U tom kontekstu Sud pojašnjava da, iako je postojanje otvorenog, transparentnog i detaljno uređenog postupka odabira relevantan element u okviru provjere ispunjava li predloženi kandidat te zahtjeve, nepostojanje takvog postupka nije, nasuprot tomu, samo po sebi razlog koji omogućuje dovođenje u sumnju takvog ispunjavanja zahtjeva. U svrhu takve provjere odbor iz članka 255. UFEU-a može zatražiti od vlade, koja je dala prijedlog, da mu pošalje dodatne informacije ili druge materijale koje odbor smatra potrebnima za raspravu.

Naposljetku, Sud navodi da je zadaća osiguravanja poštovanja zahtjeva predviđenih člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a i člankom 254. drugim stavkom UFEU-a također na vladama država članica kada posredstvom svojih predstavnika odlučuju, s obzirom na mišljenje odbora iz članka 255. UFEU-a, imenovati sucem Općeg suda kandidata kojeg je predložila jedna od tih vlada. Naime, nakon što je imenovan, taj kandidat postaje sudac Unije i ne zastupa državu članicu koja ga je predložila.

S obzirom na ta razmatranja, Sud zaključuje da – kada je država članica uspostavila postupak odabira kandidatâ za dužnost suca Općeg suda u okviru kojeg je skupina koja se većinom sastoji od neovisnih stručnjaka zadužena za njihovo ocjenjivanje i sastavljanje rang-liste onih koji ispunjavaju zahtjeve iz članka 19. stavka 2. trećeg podstavka UEU-a i članka 254. drugog stavka UFEU-a kao i za isticanje najviše rangiranog kandidata na toj rang-listi kao preporuke – sama činjenica da je vlada te države članice odlučila predložiti kandidata s te rang-liste koji nije najviše rangiran nije sama po sebi dovoljna za zaključak da taj prijedlog pobuđuje legitimne sumnje u pogledu toga ispunjava li predloženi kandidat te zahtjeve. Osim toga, činjenica da je odbor iz članka 255. UFEU-a izrazio pozitivno mišljenje o kandidatu kojeg je predložila nacionalna vlada, a koji je bio uvršten na treće mjesto na toj rang-listi, potvrđuje da je odluka vlada država članica o imenovanju tog kandidata u skladu s prethodno navedenim zahtjevima.

2. Zahtjev za prethodnu odluku

a. Kvalifikacija suda koji je uputio zahtjev kao „suda”

Presuda od 9. siječnja 2024. (veliko vijeće), G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost da sud koji je uputio zahtjev uzme u obzir presudu koju je donio Sud u prethodnom postupku – Nužnost traženog tumačenja da bi sud koji je uputio zahtjev mogao donijeti presudu – Sudačka neovisnost – Uvjeti za imenovanje sudaca redovnih sudova – Mogućnost pobijanja rješenja kojim je pravomoćno odlučeno o zahtjevu za donošenje privremenih mjera – Mogućnost isključenja suca iz sudskog vijeća – Nedopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku”

Veliko vijeće Suda ocijenilo je nedopuštenima dva zahtjeva za prethodnu odluku koje su podnijeli poljski suci, vezano uz pitanje usklađenosti sastava sudskog vijeća, u glavnim predmetima, sa zahtjevima vezanima uz neovisni i nepristrani sud u smislu prava Unije.

U prvom je predmetu (C-181/21) tročlano sudsko vijeće unutar Sąda Okręgowog w Katowicach (Okružni sud u Katowicama, Poljska) određeno radi ispitivanja žalbe protiv rješenja kojim se odbija prigovor potrošača uložen protiv platnog naloga. Sudac izvjestitelj zadužen za taj predmet izrazio je nedoumice u pogledu pitanja ima li to sudsko vijeće svojstvo „suda”, imajući u vidu okolnosti u kojima je došlo do imenovanja sutkinje A. Z., koja također pripada navedenom sudskom vijeću, u Okružni sud u Katowicama. Te su se nedoumice odnosile, među ostalim, na status i način rada Krajowe Rade

Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS[109]), koja sudjeluje u takvom postupku imenovanja.

Kada je riječ o predmetu C-269/21, tročlano sudsko vijeće unutar Sąda Okręgowog w Krakowie (Okružni sud u Krakovu, Poljska) ispitalo je žalbu koju je banka podnijela protiv rješenja kojim je sudac pojedinac tog istog suda prihvatio zahtjev za donošenje prijevremenih mjera koji su podnijeli potrošači. To je tročlano sudsko vijeće preinačilo pobijano rješenje, odbilo taj zahtjev u cijelosti i vratilo predmet na odlučivanje sucu pojedincu. Potonji sudac ima nedoumice u pogledu usklađenosti s pravom Unije sastava sudskog vijeća koje je odlučivalo o žalbi banke, a zatim i u pogledu valjanosti njegove odluke. Naime, tročlano sudsko vijeće uključivalo je sutkinju A. T. koja je u Okružni sud u Krakovu imenovana 2021. godine, nakon provođenja postupka u koji je bio uključen KRS.

U tom kontekstu, sudac izvjestitelj, u prvom predmetu, i sudac pojedinac, u drugom predmetu, odlučili su Sudu uputiti prethodna pitanja kojima u bitnome žele znati, imajući u vidu specifične okolnosti u kojima je došlo do imenovanja sudaca A. Z. i A. T., ispunjavaju li sudska vijeća u čijem su sastavu ti suci, zahtjeve vezane uz neovisni i nepristrani sud prethodno ustanovljen na temelju zakona, u smislu prava Unije, te nalaže li to pravo[110] da takve suce treba po službenoj dužnosti isključiti iz ispitivanja dotičnih predmeta.

Ocjena Suda

Uvodno, Sud podsjeća na to da i iz teksta i iz strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da se pred nacionalnim sudovima stvarno vodi spor u kojem ti sudovi trebaju donijeti odluku koja može uzimati u obzir presudu donesenu u prethodnom postupku[111].

Sud nadalje ističe da, iako svaki sud ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu neovisni i nepristrani sud koji je prethodno ustanovljen na temelju zakona u smislu, među ostalim, članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, kada se po tom pitanju pojavi ozbiljna sumnja, ipak ostaje činjenica da nužnost tumačenja u smislu članka 267. UFEU-a koje se traži od Suda u prethodnom postupku, pretpostavlja da sudac koji je uputio zahtjev može sam izvući zaključke iz tog tumačenja, ocjenjujući u svjetlu tog tumačenja zakonitost imenovanja drugog suca istog sudskog vijeća, te eventualno određujući izuzeće potonjeg suca.

U tom smislu, to nije slučaj sa sucem koji je uputio zahtjev u predmetu C-181/21, s obzirom na to da ni iz odluke kojom se upućuje zahtjev ni iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da bi on, na temelju pravila nacionalnog prava, mogao sam postupati na taj način. Za tumačenje odredbi prava Unije koje se traži u predmetu C-181/21 stoga ne postoji objektivna potreba u vezi s odlukom koju bi sudac koji je uputio zahtjev mogao sam donijeti u predmetu iz glavnog postupka.

Kada je riječ o predmetu C-269/21, Sud ističe da i sam sud koji je uputio zahtjev naglašava da protiv rješenja koje je donijelo tročlano sudsko vijeće kojim je ono preinačilo vlastitu odluku i odbilo zahtjev za donošenje privremenih mjera koji su istakli dotični potrošači, nema više mogućnosti podnošenja žalbe, pa ga stoga prema poljskom pravu treba smatrati pravomoćnim. Iako se poziva na pravnu nesigurnost koja prati to rješenje zbog nedoumica u pogledu zakonitosti sastava sudskog vijeća koje ga je donijelo, sud koji je uputio zahtjev ipak ne navodi nijednu odredbu poljskog postupovnog prava koja bi mu povjeravala nadležnost – tim više kao sucu pojedincu – za provođenje ispitivanja usklađenosti, posebno s pravom Unije, pravomoćnog rješenja koje je o takvom zahtjevu donijelo

---

109 U svojem sastavu kakav je bio nakon 2018.

110 Vidjeti članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

111 Presuda od 22. ožujka 2022., Prokurator Generalny i dr. (Stegovno vijeće Vrhovnog suda – Imenovanje) (C-508/19, EU:C:2022:201, t. 62. i navedena sudska praksa)

tročlano sudsko vijeće. Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže vidljivo je da rješenje koje je donijelo tročlano sudsko vijeće obvezuje suca koji je uputio zahtjev i da potonji nije nadležan ni za određivanje „izuzeća" suca sudskog vijeća koje je donijelo to rješenje, niti za pobijanje tog rješenja.

Sud iz toga zaključuje da sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-269/21 nije na temelju pravila nacionalnog prava nadležan za ocjenjivanje zakonitosti, posebno s gledišta prava Unije, tročlanog sudskog vijeća koje je donijelo pravomoćno rješenje o zahtjevu za donošenje privremenih mjera i osobito zakonitosti uvjeta imenovanja sutkinje A. T., kao ni za eventualno pobijanje tog rješenja.

Naime, budući da je zahtjev za donošenje privremenih mjera žalitelja iz glavnog postupka u cijelosti odbijen, tročlano sudsko vijeće je pravomoćno okončalo razmatranje tog zahtjeva. Pitanja postavljena u predmetu C-269/21 suštinski se odnose na stadij postupka u glavnom predmetu koji je pravomoćno okončan i koji se razlikuje od spora o meritumu koji se još jedini vodi pred sudom koji je uputio zahtjev. Ona stoga ne odgovaraju objektivnoj potrebi vezanoj uz rješavanje tog spora, već im je cilj da se od Suda dobije općenita ocjena, nevezana uz potrebe navedenog spora, o postupku imenovanja sudaca redovnih sudova u Poljskoj.

Presuda od 7. svibnja 2024. (veliko vijeće), NADA i dr. (C-115/22, EU:C:2024:384)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud' – Nacionalna arbitražna komisija nadležna u području borbe protiv dopinga u sportu – Kriteriji – Neovisnost tijela koje upućuje zahtjev – Načelo djelotvorne sudske zaštite – Nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku"

Odlučujući u velikom vijeću, Sud odbacuje kao nedopušten zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Unabhängige Schiedskommission Wien (Neovisna arbitražna komisija u Beču, Austrija, u daljnjem tekstu: USK) jer to tijelo ne ispunjava kriterij neovisnosti koji se zahtijeva da bi ga se kvalificiralo kao „sud" u smislu članka 267. UFEU-a.

Tužiteljica iz glavnog postupka bila je natjecateljska sportašica od 1998. do 2015. Godine 2021. neovisna antidopinška agencija Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA) podnijela je Österreichische Anti Doping Rechtskommissionu (Austrijska antidopinška pravna komisija, u daljnjem tekstu: ÖADR) zahtjev za ispitivanje tužiteljičina slučaja jer je smatrala da je ona povrijedila antidopinška pravila[112].

Odlukom od 31. svibnja 2021. ÖADR je proglasio tužiteljicu krivom zbog te povrede. ÖADR je proglasio nevažećima sve rezultate koje je tužiteljica ostvarila tijekom tog razdoblja te joj je oduzeo sve nagrade za sudjelovanje koje je primila i/ili rezultate koje je ostvarila. Usto, ÖADR joj je izrekao zabranu sudjelovanja na sportskim natjecanjima bilo koje vrste u trajanju od četiri godine. Tijekom postupka tužiteljica je zahtijevala da se ta odluka ne objavi javnosti, među ostalim, tako da se ne otkriju i ne objave njezino ime ni druga individualna obilježja. ÖADR je odbio taj zahtjev.

Tužiteljica je USK-u, odnosno tijelu koje je uputilo zahtjev u ovom predmetu, podnijela zahtjev za preispitivanje u kojem je zahtijevala da se navedena odluka izmijeni na način da se javnost ne obavijesti, objavom njezina punog imena na slobodno dostupnoj internetskoj stranici, o dopinškim prekršajima koje je počinila i kazni koja joj je izrečena. Odlukom od 21. prosinca 2021. USK je potvrdio tu kaznu. Međutim, USK je odlučio donijeti zasebnu odluku o zahtjevu da se ne objave dopinški prekršaji koje je počinila tužiteljica, kao ni sankcije koje iz toga proizlaze, odlučujući pritom donijeti tu odluku naknadno.

[112] International Association of Athletics Federations (Međunarodni atletski savez) donio je Natjecateljska pravila za 2014. – 2015. i Antidopinška pravila iz 2017.

Budući da je imao dvojbe u pogledu usklađenosti te objave s OUZP-om[113], USK je uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Ocjena Suda

Sud najprije provjerava, s obzirom na najnoviji razvoj svoje sudske prakse[114], može li se tijelo koje je uputilo zahtjev kvalificirati kao „sud" u smislu članka 267. UFEU-a.

Sud je najprije podsjetio na svoju sudsku praksu u tom području, u skladu s kojom on, kako bi odredio je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku o kojem je riječ „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, što je pitanje koje je obuhvaćeno isključivo pravom Unije, uzima u obzir sve elemente, primjerice, među ostalim, je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno. Usto, nacionalni sudovi ovlašteni su obratiti se Sudu samo ako je pred njima u tijeku spor i ako trebaju odlučiti u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi. Stoga, ovlaštenje tijela da podnese Sudu zahtjev za prethodnu odluku valja procijeniti kako na temelju strukturnih tako i na temelju funkcionalnih kriterija.

Što se tiče tih strukturnih kriterija, Sud ističe da iz elemenata spisa koji mu je podnesen, a osobito iz odredbi antidopinškog saveznog zakona iz 2021.[115], proizlazi da USK ispunjava kriterije koji se odnose na njegovu utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti kao i na kontradiktornost postupka koji se pred njim vodi. Nasuprot tomu, postavlja se pitanje ispunjava li USK kriterij neovisnosti.

Što se tiče tog kriterija, Sud naglašava da je neovisnost nacionalnih sudova, koja je neophodna za djelotvornu sudsku zaštitu, svojstvena zadaći suđenja. Ona je, dakle, nužna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, koji čini mehanizam zahtjeva za prethodnu odluku propisan člankom 267. UFEU-a, jer, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, taj mehanizam može pokrenuti samo tijelo koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti. Tako Sud podsjeća na to da pojam neovisnosti sadržava dva aspekta.

Prvim se aspektom, vanjske prirode, zahtijeva da predmetno tijelo svoje dužnosti izvršava posve samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu u odnosu na bilo koga i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. U tom je pogledu nesmjenjivost članova predmetnog tijela jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca jer se njime nastoji zaštititi osobu zaduženu za suđenje.

Konkretno, načelo nesmjenjivosti, čiju temeljnu važnost valja istaknuti, osobito nalaže da suci mogu ostati na dužnosti dok ne dosegnu dobnu granicu obveznog odlaska u mirovinu ili do isteka njihova mandata, u slučaju da su imenovani na određeno vrijeme. Iako nema apsolutnu primjenu, od navedenog su načela moguća izuzeća samo ako to opravdavaju legitimni i važni razlozi, uz poštovanje načela proporcionalnosti. Tako je općeprihvaćeno da suci mogu biti opozvani ako zbog nesposobnosti za rad ili teške povrede ne mogu nastaviti s obnašanjem svoje dužnosti, uz poštovanje primjerenog postupka. Jamstvo nesmjenjivosti članova suda tako nalaže da se slučajevi opoziva članova predmetnog tijela utvrde posebnim propisom, i to izričitim zakonskim odredbama u kojima su

---

113 Riječ je, konkretno, o usklađenosti s člankom 5. stavkom 1. točkama (a) i (c), člankom 6. stavkom 3. i člancima 9. i 10. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.) (u daljnjem tekstu: OUZP).

114 U svojoj ocjeni Sud je osobito uputio na presude od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17) i od 3. svibnja 2022., CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341).

115 Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (Savezni antidopinški zakon iz 2021.) od 23. prosinca 2020. (BGBl. I, 152/2020, u daljnjem tekstu: ADBG)

sadržana jamstva koja premašuju ona predviđena općim pravilima upravnog i radnog prava koja se primjenjuju u slučaju nezakonitog opoziva.

Drugi aspekt pojma „neovisnost", unutarnje prirode, povezan je s pojmom nepristranosti i odnosi se na jednaku udaljenost prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u pogledu predmeta spora. Tim se aspektom zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim stroge primjene pravnog pravila. Tako pojam „neovisnost" podrazumijeva prije svega da predmetno tijelo ima svojstvo treće strane u odnosu na tijelo koje je donijelo odluku protiv koje je podneseno pravno sredstvo. Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja dužnosti kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod osoba u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese.

U tom pogledu, što se tiče USK-a, Sud utvrđuje da se Poslovnikom USK-a iz ADBG-a navodi da su njegovi članovi neovisni u obavljanju svojih dužnosti i da podliježu načelu nepristranosti. Međutim, na temelju ADBG-a[116], članove USK-a imenuje savezni ministar umjetnosti, kulture, javne službe i sporta na mandat od četiri godine, koji se može obnoviti i prijevremeno opozvati „zbog ozbiljnih razloga", pri čemu taj pojam nije definiran nacionalnim zakonodavstvom. Konkretno, nesmjenjivost članova USK-a nije zajamčena nikakvim posebnim pravilom. Usto, donošenje odluke o opozivu članova USK-a samo je na navedenom saveznom ministru, odnosno članu izvršne vlasti, a da prethodno nisu utvrđeni ni precizni kriteriji ni jamstva.

Sud iz toga zaključuje da se mjerodavnim nacionalnim zakonodavstvom ne jamči zaštita članova USK-a od vanjskih pritisaka, izravnih ili neizravnih, koji mogu dovesti u sumnju njihovu neovisnost, tako da to tijelo ne ispunjava zahtjev neovisnosti koji je svojstven sudu, promatrano s njegova vanjskog aspekta. Stoga se USK ne može kvalificirati kao „sud" u smislu članka 267. UFEU-a.

Međutim, Sud pojašnjava da ta okolnost ne oslobađa USK obveze da zajamči primjenu prava Unije prilikom donošenja svojih odluka i da, prema potrebi, izuzme iz primjene nacionalne odredbe koje su protivne odredbama prava Unije koje imaju izravan učinak, s obzirom na to da se takve obveze, naime, nalažu svim nadležnim nacionalnim tijelima, a ne samo sudovima.

Osim toga, Sud ističe da iz informacija kojima raspolaže proizlazi da je tužiteljica iz glavnog postupka podnijela pritužbu Österreichische Datenschutzbehördeu (austrijsko tijelo za zaštitu podataka) zbog povrede zaštite podataka, u skladu s člankom 77. stavkom 1. OUZP-a. To je tijelo donijelo negativnu odluku, protiv koje je podnesen sudski pravni lijek Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija), u skladu s člankom 78. stavkom 1. OUZP-a [117]. Taj je postupak prekinut u iščekivanju odgovora Suda na pitanja postavljena u ovom predmetu.

116 Na temelju članka 8. stavka 3. ADBG-a

117 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. prosinca 2023., SCHUFA Holding (Otpis dugova) (C-26/22 i C-64/22, EU:C:2023:958, t. 52. i 70.).

b. Obveza sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju da upute zahtjev za prethodnu odluku

Presuda od 15. listopada 2024. (veliko vijeće), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Doseg obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku kojoj podliježu nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju – Postupak dopuštenja revizije pred vrhovnim sudom države članice – Zahtjev za upućivanje Sudu pitanja o tumačenju prava Unije koji ističe stranka podnositeljica prijedloga za dopuštenje revizije – Nacionalni propis na temelju kojeg je revizija dopuštena ako se postavlja pravno pitanje važno za osiguranje pravne sigurnosti, ujednačenu primjenu prava ili njegov razvoj – Obveza nacionalnog vrhovnog suda da u okviru postupka dopuštenja revizije ispita treba li uputiti zahtjev za prethodnu odluku – Obrazloženje odluke o odbijanju prijedloga za dopuštenje revizije"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Vrhovnog sodišča (Vrhovni sud, Slovenija), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presuđuje da postupak dopuštenja revizije pred nacionalnim vrhovnim sudom ne oslobađa taj sud njegove obveze da u okviru tog postupka razmotri treba li Sudu uputiti prethodno pitanje koje je postavljeno u potporu prijedlogu za dopuštenje te revizije.

Društvo KUBERA kupilo je u Turskoj limenke Red Bulla proizvedene u Austriji te ih je brodom prevezlo do luke Kopar (Slovenija) radi njihova uvoza. Dvjema odlukama od 5. listopada 2021. slovenska financijska uprava odlučila je na temelju Uredbe br. 608/2013[118] zaplijeniti te limenke u očekivanju ishoda sudskog postupka koji je društvo Red Bull pokrenulo radi zaštite svojih prava intelektualnog vlasništva koja se odnose na navedene limenke. Nakon što je iscrpilo pravne lijekove u upravnom postupku, društvo KUBERA podnijelo je tužbe protiv tih odluka Upravnom sodišču (Upravni sud, Slovenija), koje ih je odbilo dvjema presudama.

Društvo KUBERA podnijelo je stoga sudu koji je uputio zahtjev dva prijedloga za dopuštenje revizije protiv tih presuda, tvrdeći da se u glavnom postupku postavlja pitanje tumačenja Uredbe br. 608/2013[119] koje je, prema njegovu mišljenju, važno pravno pitanje koje opravdava dopuštenje revizije. To je društvo zatražilo od suda koji je uputio zahtjev i da se, u slučaju da taj sud ne prihvati tumačenje te uredbe na način koji predlaže to društvo, uputi Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tom pitanju.

U skladu s mjerodavnim nacionalnim propisom, revizija je dopuštena ako se u predmetu pred Vrhovnim sudom pojavi pravno pitanje važno za osiguranje pravne sigurnosti, jedinstvenu primjenu prava ili njegov razvoj. U tom se propisu navode konkretni slučajevi koji predstavljaju takve situacije. Iako u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra da prijedlozi za dopuštenje revizije, koje je podnijelo društvo KUBERA, ne ispunjavaju te uvjete, on se ipak pita obvezuje li ga članak 267. treći stavak UFEU-a[120] da u svrhu odlučivanja o tim prijedlozima za dopuštenje razmotri zahtjev društva KUBERA da se pred Sudom pokrene prethodni postupak radi odlučivanja o pitanju prava Unije koje je postavilo to društvo. Nacionalni sud također želi doznati je li on na temelju članka 47. Povelje

[118] Uredba (EU) br. 608/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1383/2003 (SL 2013., L 181, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 24., str. 214.). Vidjeti članak 17. te uredbe.

[119] U ovom slučaju, radi se o pitanju primjenjuje li se ta uredba na situaciju u kojoj je uvezenu robu proizveo nositelj pravâ industrijskog vlasništva koja se odnose na tu robu.

[120] U skladu s tom odredbom, ako se pitanje tumačenja ili valjanosti prava Unije pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.

Europske unije o temeljnim pravima dužan obrazložiti svoju odluku o odbijanju prijedloga za dopuštenje revizije u slučaju kada bi smatrao da Sudu ne treba uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud odlučuje da se članku 267. trećem stavku UFEU-a protivi to da nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka odluči, u okviru postupka ispitivanja prijedloga za dopuštenje revizije čiji ishod ovisi o važnosti pravnog pitanja koje je istaknula jedna od stranaka u sporu za pravnu sigurnost, ujednačenu primjenu prava ili njegov razvoj, odbiti takav prijedlog za dopuštenje revizije, a da pritom ne ocijeni je li bio dužan Sudu uputiti prethodno pitanje o tumačenju ili valjanosti odredbe prava Unije koje je istaknuto u potporu tom prijedlogu.

Sud najprije podsjeća na to da, iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one su ipak pri izvršavanju te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije. Stoga, iako se pravu Unije u načelu ne protivi to da države članice uspostave postupke dopuštenja žalbi ili druge sustave odabira odnosno „filtriranja" pokretanja postupaka pred nacionalnim vrhovnim sudovima, provedbom takvih postupaka ili sustava mora se poštovati zahtjeve koji proizlaze iz tog prava, osobito iz članka 267. UFEU-a.

U tom pogledu, obveza nacionalnih sudova protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka da upute Sudu prethodno pitanje dio je suradnje između nacionalnih sudova i Suda te ima osobito za cilj spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravilima prava Unije. Takav nacionalni sud može se osloboditi od te obveze samo u trima slučajevima, odnosno kada je utvrdio da odgovor na postavljeno pitanje nije relevantan ili da je predmetna odredba prava Unije već bila predmet tumačenja Suda ili da je pravilno tumačenje prava Unije tako očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji[121]. Kada se nacionalni sud nalazi u jednoj od tih situacija[122], on nije dužan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom, čak i ako bi stranka u postupku pred njim postavila pitanje o tumačenju ili valjanosti odredbe prava Unije.

Osim toga, Sud ističe da postojanje postupka za dopuštenje revizije ne može pretvoriti niži sud, čija se odluka može osporavati u okviru takve revizije, u nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka i koji bi, slijedom toga, bio obvezan uputiti prethodno pitanje iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Nasuprot tomu, nacionalni vrhovni sud, kao što je to sud koji je uputio zahtjev, ima tu obvezu.

Međutim, taj sud navodi da u skladu s njegovim tumačenjem mjerodavnog nacionalnog propisa on u stadiju ispitivanja prijedloga za dopuštenje revizije nije dužan ocjenjivati treba li u okviru postupka revizije uputiti Sudu prethodno pitanje o pravu Unije, koje je istaknuto u potporu tom prijedlogu. U slučaju nedopuštenosti revizije odlukom o odbijanju postupak se konačno završava. U tom slučaju, tumačenje prava Unije koje je primijenio niži sud moglo bi se nametnuti u predmetnom nacionalnom pravnom poretku, iako bi pitanje koje je istaknuto u potporu prijedlogu za dopuštenje revizije opravdalo upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu.

Sud ističe da takav nacionalni propis odnosno praksa tako mogu dovesti do situacije u kojoj pitanje koje se odnosi na tumačenje ili valjanost odredbe prava Unije ne bi bilo podneseno Sudu, protivno obvezi koja se Vrhovnom sudu nalaže člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, iako ga je stranka istaknula pred tim nacionalnim sudom. Međutim, takva situacija može ugroziti učinkovitost sustava

---

121 Presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 21.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 33.)

122 Te tri situacije u kojima nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju ne podliježu obvezi upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u daljnjem tekstu nazivaju se „iznimke od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku".

suradnje između nacionalnih sudova i Suda, kao i, među ostalim, ostvarenje cilja sprečavanja da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravom Unije[123].

Sud ipak poziva sud koji je uputio zahtjev da provjeri može li se mjerodavan nacionalni propis tumačiti u skladu sa zahtjevima iz članka 267. UFEU-a[124]. Naime, ne čini se da se tim propisom zabranjuje tom nacionalnom sudu da u okviru postupka ispitivanja prijedloga za dopuštenje revizije ocijeni zahtijeva li pitanje o tumačenju ili valjanosti odredbe prava Unije, koje je istaknuto u potporu tom zahtjevu, pokretanje prethodnog postupka pred Sudom ili je ono, naprotiv, obuhvaćeno jednom od iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Konkretno, ne čini se da slučajevi koji su navedeni u tom propisu i koji se odnose isključivo na situacije koje su u biti obilježene odstupanjima u nacionalnoj sudskoj praksi ili nepostojanjem sudske prakse nacionalnog vrhovnog suda imaju taksativnu narav.

U tim se okolnostima navedeni propis može tumačiti na način da kriterij važnosti istaknutog pravnog pitanja za pravnu sigurnost, ujednačenu primjenu prava ili njegov razvoj uključuje slučaj u kojem stranka u sporu koja podnosi prijedlog za dopuštenje revizije istakne pitanje o tumačenju ili valjanosti odredbe prava Unije koje nije obuhvaćeno nijednom od iznimki od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku i koje stoga zahtijeva njegovo upućivanje Sudu.

Sud usto naglašava da je na nacionalnom vrhovnom sudu, kojem je podnesen takav prijedlog za dopuštenje revizije i koji je obvezan uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, da odluči treba li pokrenuti taj prethodni postupak u stadiju ispitivanja tog prijedloga za dopuštenje revizije ili u kasnijem stadiju. Ako odluči uputiti svoj zahtjev za prethodnu odluku Sudu u stadiju ispitivanja navedenog prijedloga, nacionalni je sud dužan prekinuti postupanje povodom tog prijedloga do donošenja prethodne odluke i potom provesti tu odluku u svojoj ocjeni toga treba li dopustiti reviziju.

Kao drugo, Sud podsjeća na to da iz sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje o temeljnim pravima, proizlazi da ako nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka smatra da je zbog postojanja jedne od triju iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku oslobođen od te obveze, tada iz razloga njegove odluke mora biti razvidno da postavljeno pitanje o pravu Unije nije relevantno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se nacionalnom sudu koji odlučuje u posljednjem stupnju tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. Sud iz toga zaključuje, ne dovodeći u pitanje primjenu isključivo postupovnih razloga nedopuštenosti, da takav nacionalni sud – s obzirom na to da ne može odbiti prijedlog za dopuštenje revizije kojim se postavlja pitanje o tumačenju ili valjanosti odredbe prava Unije a da prethodno ne ocijeni mora li to prethodno pitanje uputiti Sudu ili se, pak, na njega odnosi jedna od triju iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku – mora u slučaju kada odbija takav prijedlog za dopuštenje na temelju jedne od tih iznimaka, navesti razloge zbog kojih nije proveo to upućivanje.

---

123 To tumačenje nije dovedeno u pitanje sudskom praksom koja proizlazi iz presuda od 15. ožujka 2017., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, t. 56.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, prethodno navedeno, t. 61.), prema kojoj se nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka može suzdržati od upućivanja prethodnog pitanja Sudu zbog razloga nedopuštenosti koji su svojstveni postupku pred tim nacionalnim sudom, pod uvjetom poštovanja načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti. Za razliku od tih razloga, kriterij za dopuštenje revizije, kao što je onaj predviđen mjerodavnim nacionalnim propisom, zahtijeva od Vrhovnog suda da ispita važnost pravnog pitanja istaknutog u potporu prijedlogu za dopuštenje takve revizije za pravnu sigurnost, ujednačenu primjenu prava ili njegov razvoj.

124 Sud u tom pogledu upućuje na informacije dostavljene u odluci o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku koje se odnose na razvoj koji proizlazi iz sudske prakse Ustavnog sodišča (Ustavni sud, Slovenija). Konkretno, iz odluke tog suda od 31. ožujka 2022. proizlazi da zahtjev jedne od stranaka u sporu da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, podnesen u okviru prijedloga za dopuštenje revizije, treba razmotriti već u stadiju ispitivanja potonjeg prijedloga.

IX. Poljoprivreda i ribarstvo[125]

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda i ribarstvo – Ekološki proizvodi – Uredba (EU) 2018/848 – Pravila ekološke proizvodnje – Članak 16. – Označivanje – Članak 30. – Izrazi koji upućuju na ekološku proizvodnju – Članak 33. – Znak Europske unije za ekološku proizvodnju – Uvjeti za upotrebu – Sukladnost proizvoda s Uredbom 2018/848 – Članci 45. i 48. – Uvoz proizvoda iz treće zemlje radi stavljanja na tržište Unije kao ekoloških proizvoda – Ekvivalentnost pravila proizvodnje te treće zemlje i pravila iz Uredbe 2018/848 – Upotreba znaka za ekološku proizvodnju treće zemlje"

Sud, kojem je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) uputio zahtjev za prethodnu odluku, pojasnio je uvjete za upotrebu znaka Europske unije za ekološku proizvodnju u slučaju uvoza proizvoda koji, osim ekoloških proizvoda, sadržavaju vitamine i minerale koji nisu ekološki proizvedeni.

Herbaria proizvodi piće nazvano „Blutquick", koje se sastoji od mješavine voćnih sokova i biljnih ekstrakata koji potječu iz ekološke proizvodnje. Tom se piću, koje se stavlja na tržište kao dodatak prehrani, dodaju vitamini nebiljnog podrijetla i željezov glukonat. Na pakiranju se nalaze znak Europske unije za ekološku proizvodnju, nacionalna ekološka oznaka i izraz koji upućuje na to da sastojci potječu iz „kontroliranog ekološkog uzgoja".

Budući da to piće nije u skladu s člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 889/2008[126] jer sadržava minerale i vitamine koji nisu biljnog podrijetla iako to nije propisano zakonom[127], Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Bavarski zavod za poljoprivredu, Njemačka) naložio je Herbariji da u označivanju prilikom oglašavanja i stavljanja na tržište Blutquicka ukloni upućivanje na ekološku proizvodnju, koje je zaštićeno na temelju članka 23. Uredbe br. 834/2007[128].

Herbaria je osporavala tu odluku pred sudom koji je uputio zahtjev. Pred tim sudom više ne osporava nesukladnost svojeg proizvoda s pravom Europske unije[129] i, slijedom toga, zabranu da se za taj proizvod upotrebljavaju znak Europske unije za ekološku proizvodnje, nacionalna ekološka oznaka i izrazi koji upućuju na ekološku proizvodnju. Međutim, Herbaria tvrdi da, na temelju Uredbe

---

[125] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 9. travnja 2024., ***Komisija/Vijeće (Potpisivanje međunarodnih ugovora)*** (C-551/21, EU:C:2024:281), prikazana u dijelu XIX.1. „Pregovaranje i sklapanje", presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare)*** (C-399/22, EU:C:2024:839), presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Komisija i Vijeće/Front Polisario*** (C-778/21 P i C-798/21 P, EU:C:2024:833), presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Komisija i Vijeće/Front Polisario*** (C-779/21 P i C-799/21 P, EU:C:2024:835), prikazane u dijelu XIX.2. „Sadržaj i doseg".

[126] Uredba Komisije (EZ) br. 889/2008 od 5. rujna 2008. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda s obzirom na ekološku proizvodnju, označivanje i kontrolu (SL 2008., L 250, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 173.)

[127] Pri čemu je dodavanje vitamina i minerala prerađenim proizvodima koji nose naziv „ekološki" dopušteno, na temelju primjenjivih uredbi, samo ako je njihova upotreba propisana zakonom.

[128] Uredba Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 (SL 2007., L 189, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 139.)

[129] U ovom slučaju, članak 16. stavak 1. Uredbe 2018/848, u vezi s njezinim Prilogom II. dijelom IV. točkom 2.2.2. podtočkom (f) podpodtočkom i., koji je u biti zamijenio članak 27. stavak 1. točku (f) Uredbe br. 889/2008.

2018/848[130], proizvod koji je konkurentski u odnosu na Blutquick, uvezen iz Sjedinjenih Američkih Država, ne podliježe takvoj zabrani, iako nije u skladu s pravilima proizvodnje prava Unije, što predstavlja nejednako postupanje protivno članku 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev upitao Sud, među ostalim, dopušta li Uredba 2018/848 da proizvod uvezen iz treće zemlje pod uvjetima predviđenima tom uredbom nosi znak Europske unije za ekološku proizvodnju kao i izraze koji upućuju na ekološku proizvodnju, iako nije u svakom pogledu u skladu sa zahtjevima utvrđenima navedenom uredbom.

Sud je u svojoj presudi, koju je donijelo veliko vijeće, tumačio Uredbu 2018/848[131] na način da proizvod uvezen iz treće zemlje, čija su pravila proizvodnje priznata kao ekvivalentna pravilima koja su tom uredbom predviđena za stavljanje proizvoda na tržište Unije kao ekološkog proizvoda, ne može za svoje označivanje upotrebljavati ni znak Europske unije za ekološku proizvodnju ni, u načelu, izraze koji upućuju na ekološku proizvodnju jer taj proizvod sadržava minerale i vitamine nebiljnog podrijetla, koji nisu propisani zakonom, i stoga ne ispunjava uvjete predviđene člankom 16. stavkom 1. navedene uredbe. Međutim, znak ekološke proizvodnje te treće zemlje može se upotrebljavati u Uniji za takav proizvod, čak i ako taj znak sadržava izraze koji upućuju na ekološku proizvodnju u smislu Uredbe 2018/848.

Ocjena Suda

Sud je smatrao da se u tekstu članka 30. stavka 2. i članka 33. stavka 1. Uredbe 2018/848 navodi da se upotreba znaka Europske unije za ekološku proizvodnju i izraza koji upućuju na ekološku proizvodnju dopušta za ekološke proizvode – neovisno o tome jesu li proizvedeni u Uniji ili uvezeni iz treće zemlje radi stavljanja na tržište Unije kao ekoloških proizvoda – samo ako su u skladu sa zahtjevima utvrđenima u toj uredbi.

To doslovno tumačenje potkrijepljeno je kontekstom u kojem se nalaze te odredbe. Naime, Uredbom 2018/848 uvodi se razlika između proizvoda proizvedenih u Uniji[132] i onih koji se uvoze iz treće zemlje radi njihova stavljanja na tržište u Uniji kao ekoloških proizvoda koji moraju ispunjavati uvjete iz članka 45. Uredbe 2018/848 i, osobito, jedan od triju uvjeta predviđenih u članku 45. stavku 1. točki (b) podtočkama i. do iii. navedene uredbe. Ta se tri uvjeta odnose na slučaj u kojem su uvezeni proizvodi u skladu s poglavljima II., III. i IV. navedene uredbe (slučaj iz podtočke i.), onaj u kojem se na njih primjenjuju ekvivalentna pravila u njihovoj zemlji podrijetla, koja se priznaju kao takva na temelju trgovinskog sporazuma (slučaj iz podtočke ii.), i naposljetku slučaj u kojem se ekvivalentnost tih pravila priznaje na temelju jednostrane mjere Unije (slučaj iz podtočke iii.).

Od tih triju uvjeta, samo onaj iz podtočke i. zahtijeva da uvezeni proizvod bude sukladan s odredbama poglavlja II., III. i IV. te uredbe. Slijedom toga, proizvod koji odgovara slučaju iz članka 45. stavka 1. točke (b) podtočke iii. Uredbe 2018/848[133], iako ne poštuje sva pravila proizvodnje iz poglavlja III. te uredbe, može se staviti na tržište u Uniji kao ekološki proizvod ako je riječ o proizvodu iz treće zemlje čija je važeća pravila proizvodnje Unija smatrala ekvivalentnima onima iz navedenog poglavlja III. i koji poštuje navedena pravila. Sud je pojasnio da pojam „ekvivalentnosti” pravila proizvodnje dotične treće zemlje pretpostavlja ostvarivanje istih ciljeva i načela primjenom pravila kojima se osigurava ista

130 Uredba (EU) 2018/848 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 (SL 2018., L 150, str. 1. te ispravci SL 2018., L 260, str. 25., SL 2018., L 262, str. 90., SL 2018., L 270, str. 37., SL 2019., L 305, str. 59., SL 2021., L 7, str. 53., SL 2021., L 204, str. 47., SL 2022., L 321, str. 74. i SL 2023., L 105, str. 86.)

131 U ovom slučaju, članak 30. stavak 2. i članak 33. stavak 1. Uredbe 2018/848.

132 Koji moraju poštovati detaljna pravila proizvodnje utvrđena u dijelu IV. Priloga II. Uredbi 2018/848 i u svim provedbenim aktima iz njezina članka 16. stavka 3.

133 To je slučaj na koji upućuje sud koji je uputio zahtjev.

razina jamstva sukladnosti kao što je ona koja se zahtijeva propisima Unije u pogledu proizvoda proizvedenih u Uniji[134].

Suprotno tomu, nijedna odredba Uredbe 2018/848 ne dopušta upotrebu znaka Europske unije za ekološku proizvodnju i izraza koji upućuju na ekološku proizvodnju za proizvode iz trećih zemalja koji su priznati u svrhu ekvivalentnosti, s obzirom na to da ti proizvodi, iako mogu biti uvezeni u Uniju na temelju članka 45. stavka 1. točke (b) podtočke iii. te uredbe, nisu sukladni s pravilima proizvodnje utvrđenima u navedenoj uredbi.

To tumačenje, usto, potvrđuju ciljevi Uredbe 2018/848, koja nastoji, među ostalim, očuvati povjerenje potrošača u proizvode koji su označeni kao ekološki, osiguravajući im jasne i nedvosmislene informacije u pogledu činjenice da je proizvod na kojem se nalazi znak Europske unije za ekološku proizvodnju ili izrazi koji upućuju na ekološku proizvodnju u potpunosti sukladan sa svim zahtjevima utvrđenima u navedenoj uredbi, a ne samo s pravilima koja su ekvivalentna toj uredbi.

Međutim, mogućnost upotrebe znaka Europske unije za ekološku proizvodnju ili izraza koji upućuju na ekološku proizvodnju – kako za proizvode koji su proizvedeni u Uniji ili u trećim zemljama u skladu s pravilima proizvodnje utvrđenima Uredbom 2018/848 tako i za proizvode koji su proizvedeni u trećim zemljama u skladu s pravnim pravilima koja su samo ekvivalentna tim pravilima proizvodnje – ne omogućuje potrošaču da dozna je li uvezeni proizvod sukladan sa svim pravilima proizvodnje utvrđenima Uredbom 2018/848 ili se njime poštuju samo pravila proizvodnje treće zemlje iz koje je uvezen, a koja su ekvivalentna pravilima proizvodnje iz te uredbe.

U tom pogledu, oznaka podrijetla koju treba dodati na temelju članka 32. stavka 2. Uredbe 2018/848, kada se znak Europske unije za ekološku proizvodnju upotrebljava na proizvodu, a kojom se pobliže određuje mjesto uzgoja poljoprivrednih sirovina od kojih se proizvod sastoji, nije dovoljna da se za potrošača otkloni svaka nedvosmislenost.

Međutim, kako bi se olakšala trgovina s trećim zemljama i zajamčio koristan učinak članka 45. stavka 1. točke (b) podtočke iii. Uredbe 2018/848, kojim se Europskoj komisiji dodjeljuje nadležnost da prizna da su pravila treće zemlje ekvivalentna pravilima iz te uredbe, proizvodi uvezeni u skladu s tom odredbom, koji imaju pristup tržištu Unije kao ekološki proizvodi, trebaju imati mogućnost upotrijebiti znak ekološke proizvodnje treće zemlje iz koje potječu, čak i ako taj znak sadržava izraze istovjetne onima koji upućuju na ekološku proizvodnju u smislu članka 30. stavka 1. te uredbe i Priloga IV. toj uredbi.

[134] Članak 3. točka 64. Uredbe 2018/848

X. Granična kontrola, azil i useljavanje

1. Politika azila

a. Uvjeti za priznavanje međunarodne zaštite

Presuda od 16. siječnja 2024. (veliko vijeće), Intervjuirašt organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji) (C-621/21, EU:C:2024:47)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zajednička politika u području azila – Direktiva 2011/95/EU – Uvjeti za odobrenje statusa izbjeglice – Članak 2. točka (d) – Razlozi proganjanja – ‚Pripadnost određenoj društvenoj skupini' – Članak 10. stavak 1. točka (d) – Djela proganjanja – Članak 9. stavci 1. i 2. – Veza između razloga i djela proganjanja ili između razloga proganjanja i nedostatka zaštite od tih djela – Članak 9. stavak 3. – Nedržavna tijela – Članak 6. točka (c) – Uvjeti za odobrenje supsidijarne zaštite – Članak 2. točka (f) – ‚Ozbiljna nepravda' – Članak 15. točke (a) i (b) – Procjena zahtjevâ za međunarodnu zaštitu radi odobravanja statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite – Članak 4. – Nasilje nad ženama na temelju spola – Nasilja u obitelji – Prijetnja ‚zločinom iz časti"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, daje pojašnjenja o razlogu proganjanja koji može dovesti do priznavanja statusa izbjeglice, a koji čini „pripadnost određenoj društvenoj skupini"[135], kad je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu žena koja tvrdi da u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla strahuje da će je zbog navodnog kršenja kulturnih, vjerskih ili tradicionalnih normi član njezine obitelji ili njezine zajednice ubiti ili je podvrgnuti djelima nasilja.

Osoba WS turska je državljanka kurdskog podrijetla. Nakon što je zakonito stigla u Bugarsku u lipnju 2018., pridružila se članu svoje obitelji u Njemačkoj gdje je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Nakon zahtjeva njemačkih tijela bugarska su tijela ponovno prihvatila osobu WS u svrhu razmatranja njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju odluke koju je u veljači 2019. donijela Državna agencija za izbjeglice[136] (u daljnjem tekstu: DAB).

Tijekom ispitivanja provedenih u listopadu 2019. osoba WS izjavila je da je prisilno sklopila brak u dobi od šesnaest godina i da je bila izložena nasilju u obitelji. Osoba WS pobjegla je iz obiteljskog doma u rujnu 2016. Godine 2017. sklopila je vjerski brak te je u svibnju 2018. rodila sina iz tog braka. Nakon odlaska iz Turske službeno se razvela od svojeg prvog supruga u rujnu 2018., unatoč njegovu protivljenju. Zbog tih razloga ona izražava bojazan da će je njezina obitelj ubiti ako se vrati u Tursku.

Odlukom donesenom u svibnju 2020. predsjednik DAB-a odbio je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba WS, smatrajući, s jedne strane, da uvjeti potrebni za priznavanje statusa izbjeglice nisu ispunjeni. Naime, razlozi na koje se poziva osoba WS, osobito, djela nasilja u obitelji ili prijetnje smrću protiv nje nisu relevantni jer se ne mogu povezati ni s jednim od razloga proganjanja iz Zakona o azilu i izbjeglicama, kojim se u bugarsko pravo prenosi Direktiva 2011/95. Osoba WS usto nije izjavila da je proganjana zbog svojeg spola.

S druge strane, osobi WS odbijeno je odobravanje statusa supsidijarne zaštite. Ocijenjeno je da ona ne ispunjava potrebne uvjete u tu svrhu, s obzirom na to da, kao prvo, ni službena tijela ni određeni nedržavni počinitelji nisu u odnosu na nju poduzeli radnje koje država ne može kontrolirati. Kao

[135] U skladu s člankom 2. točkom (d) Direktive 2011/95 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L).

[136] Daržavna agencija za bežancite (Državna agencija za izbjeglice, Bugarska)

drugo, osoba WS nije obavijestila policiju o kriminalnim napadima protiv nje, nije podnijela prijavu te je zakonito napustila Tursku.

Tužba koju je protiv te odluke podnijela osoba WS je odbijena.

U travnju 2021., na temelju novih dokaza, osoba WS podnijela je naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu, pozivajući se na osnovani strah od proganjanja zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini, a to su žene koje su žrtve nasilja u obitelji i žene koje bi mogle biti žrtve zločina iz časti od strane nedržavnih počinitelja od kojih je turska država ne može zaštititi. Navodi i da se protivi svojem povratku u Tursku jer se boji da će biti žrtva zločina iz časti ili će pak ponovno biti prisiljena na brak.

U svibnju 2021. DAB je odbio ponovno pokrenuti postupak priznavanja međunarodne zaštite smatrajući, među ostalim, da osoba WS nije podnijela nijedan važan novi element u vezi s njezinom osobnom situacijom ili državom podrijetla.

Odlučujući o pravnom lijeku protiv te odluke, sud koji je uputio zahtjev odlučio je upitati Sud o tumačenju Direktive 2011/95, pozivajući ga da pojasni materijalne uvjete kojima se uređuje priznavanje međunarodne zaštite i vrstu međunarodne zaštite koju treba odobriti u takvim okolnostima.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje može li se na temelju Direktive 2011/95, ovisno o okolnostima u zemlji podrijetla, za žene iz te zemlje kao cjelinu smatrati da pripadaju „određenoj društvenoj skupini" što čini „razlog proganjanja" koji može dovesti do priznavanja statusa izbjeglice ili dotične žene moraju imati dodatnu zajedničku značajku kako bi se moglo smatrati da pripadaju takvoj skupini.

U tom pogledu, najprije naglašava da se Istanbulskom konvencijom[137] utvrđuju obveze koje su obuhvaćene područjem primjene članka 78. stavka 2. UFEU-a, kojim se zakonodavca Unije ovlašćuje da donese mjere koje se odnose na zajednički europski sustav azila, kao što je to Direktiva 2011/95. Budući da je povezana s azilom i zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja, ta je konvencija stoga također dio ugovora s obzirom na koje valja tumačiti navedenu direktivu[138], iako je određene države članice, među kojima je Republika Bugarska, nisu ratificirale.

Nadalje, Sud podsjeća na to da iz članka 10. stavka 1. točke (d) Direktive 2011/95 proizlazi da se skupina smatra „određenom društvenom skupinom" ako su ispunjena dva kumulativna uvjeta. Kao prvo, članovi skupine o kojoj je riječ moraju dijeliti barem jedno od tri identifikacijska obilježja navedena u toj odredbi[139]. Kao drugo, ta skupina mora imati „samosvojan identitet" u zemlji podrijetla.

Što se tiče prvog uvjeta za utvrđivanje „određene društvene skupine", Sud ističe da činjenica da je osoba ženskog spola predstavlja urođenu osobinu i stoga je dovoljna da se ispuni taj uvjet. To ne isključuje mogućnost da žene koje dijele dodatnu zajedničku značajku, kao što je to, primjerice,

[137] Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, sklopljena u Istanbulu 11. svibnja 2011., koju je Europska unija potpisala 13. lipnja 2017. i koja je u njezino ime odobrena Odlukom Vijeća (EU) 2023/1076 od 1. lipnja 2023. (SL 2023., L 143 I, str. 4.) (u daljnjem tekstu: Istanbulska konvencija); ta konvencija obvezuje Uniju od 1. listopada 2023.

[138] Na temelju članka 78. stavka 1. UFEU-a

[139] To jest „urođenu osobinu", „zajedničko podrijetlo koje se ne može izmijeniti" ili pak „zajedničku osobinu ili uvjerenje koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne".

zajedničko podrijetlo koje se ne može izmijeniti[140], također pripadaju takvoj kategoriji u smislu te odredbe.

Što se tiče drugog uvjeta za utvrđivanje „određene društvene skupine", Sud zaključuje da društvo koje okružuje žene može na njih različito gledati, bez obzira na to dijele li ili ne dodatnu zajedničku značajku, te im se može priznati samosvojan identitet u tom društvu, osobito zbog društvenih, moralnih ili pravnih pravila koja se primjenjuju u njihovoj zemlji podrijetla.

Naposljetku, Sud navodi da pripadnost „određenoj društvenoj skupini" treba utvrditi neovisno o djelima proganjanja[141] kojih članovi te skupine mogu biti žrtve u zemlji podrijetla. Međutim, diskriminacija ili proganjanje osoba koje dijele zajedničku značajku može biti relevantan čimbenik kada, kako bi se provjerilo je li ispunjen drugi uvjet za utvrđivanje društvene skupine, valja ocijeniti je li predmetna skupina različita s obzirom na društvene, moralne ili pravne norme zemlje podrijetla o kojoj je riječ.

Stoga se, s jedne strane, za žene u cjelini može smatrati da pripadaju „određenoj društvenoj skupini" u smislu članka 10. stavka 1. točke (d) Direktive 2011/95 ako se utvrdi da su, ovisno o okolnostima u zemlji podrijetla, zbog svojeg spola izložene fizičkom ili psihičkom nasilju, uključujući seksualno nasilje i nasilje u obitelji. S druge strane, za ograničenije skupine žena koje imaju dodatnu zajedničku značajku[142] može se smatrati da pripadaju društvenoj skupini sa samosvojnim identitetom u njihovoj zemlji podrijetla ako su zbog te značajke stigmatizirane i izložene osudi društva koje ih okružuje, a koja dovodi do njihova društvenog isključenja ili djela nasilja.

Kao drugo, Sud ispituje zahtijeva li se Direktivom 2011/95, kad podnositelj zahtjeva tvrdi da strahuje od proganjanja od strane nedržavnih počinitelja u svojoj zemlji podrijetla, da se utvrdi veza između djela proganjanja i barem jednog od razloga proganjanja navedenih u članku 10. stavku 1. Direktive 2011/95. On navodi da, u skladu s člankom 9. stavkom 3. te direktive, u vezi s drugim odredbama[143], priznavanje statusa izbjeglice pretpostavlja da postoji veza između, s jedne strane, navedenih razloga proganjanja i, s druge strane, ili djela proganjanja[144] ili nedostatka zaštite od strane „davatelja zaštite"[145] protiv djela proganjanja koja čine „nedržavni počinitelji". Stoga, u slučaju djela proganjanja koje je počinio nedržavni počinitelj, uvjet utvrđen u prethodno navedenom članku 9. stavku 3.[146] ispunjen je ako se to djelo temelji na jednom od razloga proganjanja navedenih u članku 10. stavku 1. te direktive, čak i ako se nedostatak zaštite ne temelji na tim razlozima. Taj uvjet također treba smatrati ispunjenim kad se nedostatak zaštite temelji na jednom od razloga proganjanja spomenutih u potonjoj odredbi, čak i ako se djelo proganjanja koje je počinio nedržavni počinitelj ne temelji na tim razlozima. Slijedom toga, kad podnositelj zahtjeva tvrdi da strahuje od proganjanja od strane nedržavnih počinitelja u svojoj zemlji podrijetla, nije nužno da se utvrdi veza između jednog od razloga proganjanja navedenih u članku 10. stavku 1. Direktive 2011/95 i djela proganjanja, ako se takva veza može utvrditi između jednog od tih razloga proganjanja i nedostatka zaštite od tih djela od strane davatelja zaštite[147].

---

140 Sud osobito ističe da se činjenica da su žene izbjegle prisilni brak ili napustile obiteljski dom može, među ostalim, smatrati zajedničkim podrijetlom koje se ne može izmijeniti u smislu te odredbe.

141 U smislu članka 9. Direktive 2011/95

142 Kao primjer takve dodatne zajedničke značajke, Sud upućuje na situaciju žena koje odbijaju prisilni brak, kad se takva praksa može smatrati društvenom normom unutar njihova društva, ili na situaciju onih koje krše takvu normu prestankom takvog braka.

143 U ovom slučaju, u vezi s člankom 6. točkom (c) i člankom 7. stavkom 1., u vezi s uvodnom izjavom 29. Direktive 2011/95

144 U smislu članka 9. stavaka 1. i 2. Direktive 2011/95

145 Ti „davatelji zaštite" utvrđeni su u članku 7. Direktive 2011/95

146 Taj je uvjet predviđen u članku 9. stavku 3. Direktive 2011/95

147 U smislu članka 7. stavka 1. te direktive

Kao treće, Sud presuđuje da pojam „ozbiljne nepravde”[148], koji može dovesti do priznavanja statusa supsidijarne zaštite[149], obuhvaća stvarnu prijetnju koju trpi podnositelj zahtjeva da će ga zbog navodnog kršenja kulturnih, vjerskih ili tradicionalnih normi član njegove obitelji ili njegove zajednice ubiti ili ga podvrgnuti djelima nasilja. Kako bi došao do tog zaključka, ističe da članak 15. točke (a) i (b) Direktive 2011/95[150] kvalificira kao „ozbiljnu nepravdu” „smrtnu kaznu ili smaknuće” i „mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u zemlji podrijetla”. Uzimajući u obzir cilj članka 15. točke (a) Direktive 2011/95 da se osigura zaštita osoba čije bi pravo na život bilo ugroženo u slučaju povratka u njihovu zemlju podrijetla, pojam „smaknuće” koji se u njoj nalazi ne može se tumačiti na način da isključuje ugrožavanja života samo zato što su ih počinili nedržavni počinitelji. Stoga, kad je žena izložena stvarnoj opasnosti da će je zbog navodnog kršenja kulturnih, vjerskih ili tradicionalnih normi član njezine obitelji ili njezine zajednice ubiti ili je podvrgnuti djelima nasilja, takvu ozbiljnu povredu treba kvalificirati kao „smaknuće” u smislu te odredbe.

Presuda od 11. lipnja 2024. (veliko vijeće), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti) (C-646/21, EU:C:2024:487)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zajednička politika u području azila – Direktiva 2011/95/EU – Uvjeti za odobrenje statusa izbjeglice – Članak 2. točke (d) i (e) – Razlozi proganjanja – Članak 10. stavak 1. točka (d) i članak 10. stavak 2. – ‚Pripadnost određenoj društvenoj skupini' – Članak 4. – Pojedinačna procjena činjenica i okolnosti – Direktiva 2013/32/EU – Članak 10. stavak 3. – Uvjeti koji se primjenjuju na razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu – Članak 24. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Najbolji interes djeteta – Utvrđivanje – Maloljetne državljanke treće zemlje koje se zbog svojeg boravka u državi članici poistovjećuju s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o tome može li se smatrati da maloljetne državljanke treće zemlje, koje se poistovjećuju s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca zbog svojeg boravka u državi članici, pripadaju „određenoj društvenoj skupini”[151], što predstavlja „razlog proganjanja” koji može dovesti do priznavanja statusa izbjeglice.

Osobe K i L dvije su sestre koje imaju iračko državljanstvo, rođene 2003. i 2005. U Nizozemsku su stigle 2015. i od tada ondje neprekidno borave. Njihovi zahtjevi za azil podneseni u studenome 2015. odbijeni su u veljači 2017. U travnju 2019. podnijele su naknadne zahtjeve[152], koji su u prosincu 2020.

---

148 Predviđen člankom 15. točkama (a) i (b) Direktive 2011/95

149 U smislu članka 2. točke (g) Direktive 2011/95

150 U vezi s uvodnom izjavom 34. Direktive 2011/95

151 U skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L)., za potrebe ocjene razloga proganjanja skupina se smatra „određenom društvenom skupinom” posebno ako njezini članovi dijele urođene osobine ili zajedničko [podrijetlo] koje se ne može izmijeniti ili imaju zajedničku osobinu ili uvjerenje koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne i ta skupina ima samosvojan identitet u dotičnoj zemlji jer se smatra drukčijom od društva koje je okružuje.

152 U skladu s člankom 2. točkom (q) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023/90200, L) „naknadni zahtjev” je daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu.

odbijeni kao očito neosnovani. Kako bi osporile te odluke o odbijanju, osobe K i L pred sudom koji je uputio zahtjev tvrde da su zbog svojeg dugotrajnog boravka u Nizozemskoj „usvojile zapadnjačke norme i vrijednosti". Strahuju od progona u slučaju povratka u Irak zbog identiteta koji su oblikovale u Nizozemskoj, a koji obilježava poistovjećivanje s normama, vrijednostima i ponašanjima različitima od onih u njihovoj zemlji podrijetla, koji su do te mjere postali bitni za njihov identitet i svijest da ih se ne bi mogle odreći. One stoga tvrde da pripadaju „određenoj društvenoj skupini" u smislu članka 10. stavka 1. točke (d) Direktive 2011/95.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev pita se, s jedne strane, o tumačenju pojma „pripadnost određenoj društvenoj skupini" i, s druge strane, o načinu uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, zajamčenog člankom 24. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u okviru postupka razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.

Ocjena Suda

Na prvom mjestu, Sud napominje da se skupina smatra „određenom društvenom skupinom" ako su ispunjena dva kumulativna uvjeta. S jedne strane, osobe koje mogu pripadati toj skupini moraju dijeliti barem jedno od tri identifikacijska obilježja, a to su „urođena osobina", „zajedničko [podrijetlo] koje se ne može izmijeniti" ili „zajednička osobina ili uvjerenje koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne". S druge strane, ta skupina mora imati „samosvojan identitet" u zemlji podrijetla „jer se smatra drukčijom od društva koje ju okružuje".

U pogledu prvog od tih uvjeta, stvarno poistovjećivanje žene s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca, s obzirom na to da pretpostavlja želju da uživa tu ravnopravnost u svojem svakodnevnom životu, podrazumijeva mogućnost slobodnog donošenja vlastitih životnih odluka, osobito kad je riječ o njezinu obrazovanju i profesionalnoj karijeri, razmjeru i prirodi njezinih aktivnosti u javnoj sferi, mogućnosti ostvarenja financijske neovisnosti radom izvan kuće, odluci o tome hoće li živjeti sama ili s obitelji te slobodnom odabiru partnera, a ti su odabiri ključni za određivanje njezina identiteta. U tim okolnostima, stvarno poistovjećivanje državljanke treće zemlje s tom temeljnom vrijednošću može se smatrati „zajedničk[om] osobin[om] ili uvjerenj[em] koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne".

U pogledu drugog uvjeta, koji se odnosi na „samosvojan identitet" skupine u zemlji podrijetla, društvo koje okružuje žene može na njih različito gledati te im se može priznati samosvojan identitet u tom društvu, osobito zbog društvenih, moralnih ili pravnih pravila koja se primjenjuju u njihovoj zemlji podrijetla. Taj uvjet također ispunjavaju žene koje imaju dodatno zajedničko obilježje, kao što je to stvarno poistovjećivanje s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca, kad ta pravila koja se primjenjuju u njihovoj zemlji podrijetla dovode do toga da zbog tog obilježja te žene društvo koje ih okružuje također smatra drukčijima.

Iz toga slijedi da se za žene, uključujući maloljetnice, koje kao zajedničko obilježje dijele stvarno poistovjećivanje s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca, a do kojeg je došlo tijekom njihova boravka u državi članici, ovisno o okolnostima u zemlji podrijetla, može smatrati da pripadaju „određenoj društvenoj skupini", što predstavlja „razlog proganjanja" koji može dovesti do priznavanja statusa izbjeglice.

U tom pogledu Sud naglašava da se stvarno poistovjećivanje državljanke treće zemlje s temeljnom vrijednošću ravnopravnosti žena i muškaraca, do kojeg je došlo tijekom njezina boravka u državi članici, ne može kvalificirati kao okolnost koju je ta državljanka stvorila vlastitom odlukom nakon što je napustila svoju zemlju podrijetla[153] ni kao aktivnost čiji je jedini ili glavni cilj bilo stvaranje uvjeta potrebnih za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu[154]. Naime, kada je to poistovjećivanje

153 Vidjeti članak 5. stavak 3. Direktive 2011/95.

154 Vidjeti članak 4. stavak 3. točku (d) Direktive 2011/95.

dokazano u dovoljnoj mjeri, ono se ni u kojem slučaju ne može smatrati zlouporabom i instrumentalizacijom primjenjivog postupka koje se člankom 5. stavkom 3. Direktive 2011/95 nastoji suzbiti.

Na drugom mjestu, Sud utvrđuje da, kad je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu maloljetnik, nacionalno nadležno tijelo nužno mora, nakon pojedinačnog razmatranja, uzeti u obzir najbolji interes tog maloljetnika kad procjenjuje osnovanost njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

U tom pogledu Sud pojašnjava, s jedne strane, da u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima države članice moraju poštovati njezin članak 24. stavak 2. kada provode pravo Unije i stoga također kada ispituju „naknadni zahtjev". S druge strane, budući da članak 40. stavak 2. Direktive 2013/32 ne pravi nikakvu razliku između prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu i „naknadnog zahtjeva" u pogledu prirode elemenata ili činjenica kojima se može dokazati da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95, procjenu činjenica i okolnosti u prilog tim zahtjevima u obama slučajevima treba provesti u skladu s člankom 4. potonje direktive.

Osim toga, u svrhu razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se temelji na razlogu proganjanja kao što je „pripadnost određenoj društvenoj skupini", može se uzeti u obzir dugotrajni boravak u državi članici, osobito ako se podudara s razdobljem tijekom kojeg je maloljetni podnositelj zahtjeva oblikovao svoj identitet.

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Međunarodna zaštita – Direktiva 2013/32/EU – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Članci 36. i 37. – Pojam ‚sigurna zemlja podrijetla' – Označavanje – Prilog I. – Kriteriji – Članak 46. – Pravo na učinkoviti pravni lijek – Ispitivanje označavanja treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla koje provodi sud"

U okviru zahtjeva za prethodnu odluku Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o granicama mogućnosti predviđene za države članice u Direktivi 2013/32[155], da označe treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla, kao i o dosegu nadzora takvog označavanja od strane suda kojem je podneseno pravno sredstvo protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje određene kao sigurne zemlje podrijetla.

Osoba CV, moldavski državljanin, podnijela je 9. veljače 2022. u Češkoj Republici zahtjev za međunarodnu zaštitu. U prilog tom zahtjevu pozvala se, s jedne strane, na prijetnje kojima je izložena u Moldovi od strane pojedinaca koje policijska tijela nisu uspjela identificirati i, s druge strane, na invaziju Ruske Federacije na Ukrajinu. Odlukom od 8. ožujka 2022. Ministerstvo vnitra České republiky (Ministarstvo unutarnjih poslova Češke Republike) odbilo je taj zahtjev kao očito neosnovan jer, među ostalim, Češka Republika smatra Republiku Moldovu, uz iznimku Pridnjestrovlja, sigurnom zemljom podrijetla, pri čemu osoba CV nije uspjela dokazati da to ne vrijedi u njezinim posebnim okolnostima[156].

---

[155] Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023/90200, L). U skladu s člankom 37. stavkom 1. te direktive, države članice mogu zadržati ili donijeti zakonodavstvo koje im omogućuje, u skladu s Prilogom I. toj direktivi, nacionalno označavanje sigurnih zemalja podrijetla u svrhe razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[156] U skladu s člankom 31. stavkom 8. točkom (b) i člankom 32. stavkom 2. Direktive 2013/32, ako podnositelj zahtjeva dolazi iz sigurne zemlje podrijetla, države članice mogu odlučiti ubrzati postupak razmatranja i/ili provesti taj postupak na granici ili u tranzitnim zonama te smatrati da je njegov zahtjev očigledno neosnovan.

Osoba CV osporavala je tu odluku pred Krajským soudom v Brně (Okružni sud u Brnu, Češka Republika). Kao prvo, taj sud ima dvojbe u pogledu toga može li treća zemlja prestati biti označena kao sigurna zemlja podrijetla ako odluči, kao što je to učinila Republika Moldova zbog, kao prvo, energetske krize kroz koju je prolazila, a potom zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu, pozvati se na pravo odstupanja od obveza koje proizlaze iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[157]. Kao drugo, on se pita je li pravu Unije protivno to da država članica treću zemlju označi kao sigurnu zemlju podrijetla, osim određenih dijelova njezina državnog područja. Kao treće, pita se o opsegu nadzora koji mora provesti u pogledu takvog označavanja, uzimajući u obzir, među ostalim, mogućnost obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli državljani trećih zemalja označenih kao sigurne zemlje podrijetla u okviru ubrzanog postupka te mogućnost da ih, prema potrebi, proglasi očito neosnovanima.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud smatra da treća zemlja ne prestaje ispunjavati kriterije koji joj omogućuju da bude označena kao sigurna zemlja podrijetla u smislu članka 37. Direktive 2013/32 samo zato što se poziva na pravo odstupanja predviđeno člankom 15. EKLJP-a. Naime, osim jamstava koja se odnose na ostvarivanje tog prava, iz takvog pozivanja ne može se zaključiti ni da je ta treća zemlja stvarno poduzela mjere čiji je učinak odstupanje od obveza predviđenih tom konvencijom ni, ovisno o slučaju, kakva su narav i opseg donesenih mjera odstupanja.

Sud ipak napominje da takvo pozivanje treba navesti nadležna tijela države članice koja je označila dotičnu treću zemlju kao sigurnu zemlju podrijetla da ocijene treba li zadržati takvo označavanje. Naime, članak 37. stavak 2. Direktive 2013/32 zahtijeva da države članice redovito razmatraju situaciju u trećim zemljama određenima kao sigurne zemlje podrijetla, pri čemu su okolnosti na temelju kojih se može pretpostaviti sigurnost podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u određenoj zemlji podrijetla po svojoj prirodi podložne promjenama. Taj zahtjev redovitog razmatranja također obuhvaća i nastanak značajnih događaja jer bi zbog njihove važnosti oni mogli utjecati na sposobnost treće zemlje označene kao sigurne zemlje podrijetla da i dalje ispunjava kriterije navedene u tu svrhu u Prilogu I. toj direktivi i stoga na mogućnost da se pretpostavi da može jamčiti sigurnost podnositelja zahtjeva. Pozivanje na pravo na odstupanje predviđeno člankom 15. EKLJP-a takav je događaj s obzirom na to da se ne može isključiti da odstupajuće mjere koje utječu na temeljna prava nisu u skladu s kriterijima predviđenima u Prilogu I. Direktivi 2013/32. Osim toga, takvo pozivanje u svakom slučaju otkriva znatan rizik od značajnih promjena u pogledu načina na koji se primjenjuju pravila u području prava i sloboda u dotičnoj trećoj zemlji.

Kao drugo, Sud pojašnjava da se članku 37. Direktive 2013/32 protivi to da se treća zemlja može označiti kao sigurna zemlja podrijetla ako određeni dijelovi njezina državnog područja ne ispunjavaju materijalne uvjete za takvo označavanje iz Priloga I. toj direktivi.

To osobito potvrđuje povijest nastanka te odredbe. Naime, mogućnost da za potrebe ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu označe kao siguran dio državnog područja treće zemlje državama članicama dana je Direktivom 2005/85[158], a osobito njezinim člankom 30. Ta se mogućnost više ne nalazi u članku koji ga je zamijenio, odnosno u članku 37. Direktive 2013/32. Namjera njezina brisanja

---

157 Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP). Članak 15. EKLJP-a, naslovljen „Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja”, u stavku 1. predviđa: „U vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna stranka može, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.”

158 Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.) Ta je direktiva stavljena izvan snage Direktivom 2013/32.

proizlazi iz samog teksta Prijedloga Europske komisije na kojem se temelji Direktiva 2013/32[159], s obzirom na to da je navedena mogućnost u njemu izričito izbrisana. Osim toga, takvu namjeru potvrđuje i detaljno objašnjenje tog prijedloga[160], u kojem se izričito navodi namjera ukidanja predmetne mogućnosti i posljedice koje iz toga proizlaze, odnosno to da se od sada zahtijeva da materijalni uvjeti za takvo označavanje budu ispunjeni za cijelo državno područje dotične treće zemlje.

Osim toga, ciljevi Direktive 2013/32 – kojom se nastoji postići to da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa „što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi”[161] – ne protive se takvoj posljedici. Budući da zakonodavac Unije tom direktivom nastoji zajamčiti razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje je istodobno i brzo i iscrpno, na njemu je da u okviru izvršavanja diskrecijske ovlasti kojom raspolaže odvagne ta dva cilja prilikom određivanja uvjeta u kojima države članice mogu označiti treću zemlju kao sigurnu zemlju podrijetla. Nepostojanje mogućnosti država članica da isključe dio državnog područja treće zemlje za potrebe takvog označavanja odražava to odvagivanje i odabir tog zakonodavca da da prednost iscrpnom razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva čija zemlja podrijetla ne ispunjava, za cijelo njezino državno područje, materijalne uvjete navedene u Prilogu I. navedenoj direktivi. Iako Uredba 2024/1348[162], kojom se Direktiva 2013/32 stavlja izvan snage s učinkom od 12. lipnja 2026., ponovno uvodi takvu mogućnost[163], radi se o ovlasti zakonodavca Unije da odustane od tog izbora, provodeći novo odvagivanje. Osim toga, činjenica da se pravni režim koji je u tu svrhu uveden tom uredbom razlikuje od onoga koji je bio predviđen Direktivom 2005/85 potkrepljuje tumačenje prema kojem zakonodavac Unije tu mogućnost nije predvidio u Direktivi 2013/32.

Naposljetku, kao treće, Sud presuđuje da, kada je nekom sudu podneseno pravno sredstvo protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu ispitan u okviru posebnog sustava primjenjivog na zahtjeve koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz trećih zemalja označenih kao sigurne zemlje podrijetla, taj sud mora na temelju elemenata spisa kao i onih koji su mu priopćeni u postupku koji se pred njim vodi, istaknuti povredu materijalnih uvjeta za takvo označavanje navedenih u Prilogu I. Direktivi 2013/32, čak i ako se na tu povredu nije izričito pozivalo u prilog tom pravnom sredstvu.

Naime, članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 navodi da sud pred kojim se osporava dotična odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu mora „u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[iti] [kako] činjenični[a] [tako] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom”. Izraz „ako je potrebno” iz te rečenice upućuje na činjenicu da se razmatranje koje je cjelovito i *ex nunc* koje je sud dužan provesti može odnositi na postupovne aspekte zahtjeva za međunarodnu zaštitu. No, označavanje treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla obuhvaćeno je tim postupovnim aspektima jer može imati utjecaja na postupak ispitivanja koji se odnosi na takve zahtjeve.

U ovom slučaju odluka o odbijanju temeljila se na činjenici da je osoba CV podrijetlom iz Republike Moldove, s obzirom na to da je Češka Republika tu treću zemlju odredila kao sigurnu zemlju podrijetla, osim Pridnjestrovlja. Stoga je označavanje te treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla jedan od elemenata spisa o kojima je sud koji je uputio zahtjev obaviješten i o kojima treba odlučiti u okviru pravnog sredstva protiv navedene odluke. Iz toga treba zaključiti da je u takvim okolnostima,

---

159 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima u postupcima dodjele i oduzimanja međunarodne zaštite u državama članicama COM(2009) 554 *final*, str. 60.

160 COM(2009) 554 *final* Annex, 14959/09 ADD 1, str. 15.

161 Presuda od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 109.)

162 Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL 2024./1348, L)

163 Članak 61. stavak 2. Uredbe 2024/1348 određuje da se treća zemlja može odrediti kao sigurna zemlja podrijetla na razini Unije i na nacionalnoj razini uz iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba.

čak i ako se tužitelj iz glavnog postupka na nju nije izričito pozvao, eventualna povreda pravila predviđenih Direktivom 2013/32 za potrebe takvog označavanja, s ciljem podvrgavanja postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu posebnom sustavu, pravno pitanje koje sud koji je uputio zahtjev mora ispitati na temelju razmatranja koje je cjelovito i *ex nunc*, i koje se nalaže člankom 46. stavkom 3. te direktive.

b. Postupci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u slučaju podnošenja novog zahtjeva za azil

Presuda od 8. veljače 2024. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost naknadnog zahtjeva) (C-216/22, EU:C:2024:122)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (d) i članak 40. stavci 2. i 3. – Naknadni zahtjev – Uvjeti za odbacivanje takvog zahtjeva kao nedopuštenog – Pojam ‚novi element ili činjenica' – Presuda Suda o pitanju tumačenja prava Unije – Članak 46. – Pravo na učinkovito pravno sredstvo – Nadležnost nacionalnog suda za odlučivanje o meritumu takvog zahtjeva u slučaju nezakonitosti odluke o odbacivanju zahtjeva kao nedopuštenog – Postupovna jamstva – Članak 14. stavak 2."

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Verwaltungsgerichta Sigmaringen (Upravni sud u Sigmaringenu, Njemačka), Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, među ostalim, odlučio o pitanju je li presuda Suda novi element koji podrazumijeva da se naknadni zahtjev za azil mora meritorno ispitati, a ne odbaciti kao nedopušten.

Sirijski državljanin je 26. srpnja 2017. podnio zahtjev za azil u Njemačkoj. Tijekom razgovora pred nadležnim njemačkim tijelom naveo je da je u Siriji od 2003. do 2005. obavljao vojnu službu i da je tu zemlju napustio zbog straha da će biti ponovno pozvan u vojnu službu ili zatvoren ako odbije ispuniti svoje vojne obveze.

Odlukom od 16. kolovoza 2017. nadležno njemačko tijelo odobrilo je podnositelju zahtjeva supsidijarnu zaštitu, ali mu je odbilo odobriti status izbjeglice. Osobito je utvrdilo da se ne može pretpostaviti da će se podnositelj zahtjeva, s obzirom na to da je napustio Siriju prije nego što je pozvan pridružiti se sirijskoj vojsci, u svojoj zemlji smatrati dezerterom ili protivnikom režima. Uostalom, on nije dokazao da je novačenje bilo razlog njegova odlaska. Naime, on se općenito pozvao samo na situaciju opasnosti uzrokovanu ratom u Siriji.

Podnositelj zahtjeva nije pobijao tu odluku te je ona stoga postala pravomoćna. On je 15. siječnja 2021. podnio novi zahtjev za azil („naknadni zahtjev za azil") u kojem se pozvao na presudu Suda od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil)[164]. Tvrdio je da je Sud u toj presudi naveo da u određenim okolnostima postoji „čvrsta pretpostavka" da je odbijanje vojne službe povezano s jednim od razloga proganjanja iz članka 10. Direktive 2011/95[165].

[164] Presuda od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil) (C-238/19, EU:C:2020:945)

[165] Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L). Članak 10. te direktive, sadržan u poglavlju naslovljenom „Uvjeti za status izbjeglice", sadržava popis elemenata koje države članice moraju uzeti u obzir prilikom procjene razloga proganjanja.

Odlukom od 22. ožujka 2021. nadležno njemačko tijelo odbacilo je naknadni zahtjev za azil podnositelja zahtjeva kao nedopušten uz obrazloženje da navedena presuda Suda ne znači da treba meritorno ispitati taj zahtjev.

Upravni sud u Sigmaringenu, sud koji je uputio zahtjev, pred kojim je podnositelj zahtjeva podnio tužbu protiv te odluke, ima dvojbe u pogledu pitanja može li presuda Suda, koja je ograničena na tumačenje odredbe prava Unije koja je već bila na snazi u trenutku donošenja odluke o prethodnom zahtjevu, predstavljati „novi element ili činjenicu" koja isključuje mogućnost odbacivanja naknadnog zahtjeva za azil kao nedopuštenog.

Ocjena Suda

Sud je najprije podsjetio na to da iz teksta i svrhe članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 kao i iz strukture te direktive proizlazi da se mogućnošću odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz te odredbe odstupa od obveze razmatranja merituma takvog zahtjeva. Sud je tako već utvrdio da iz taksativnog navođenja u navedenoj odredbi i iz derogatorne naravi razloga za nedopuštenost proizlazi da to nabrajanje znači da se ti razlozi moraju usko tumačiti[166]. Prema tome, slučajeve u kojima se Direktivom 2013/32 nalaže da se naknadni zahtjev smatra dopuštenim treba naprotiv tumačiti široko.

Osim toga, iz samog teksta članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 i, osobito, iz upotrebe izraza „novi element ili utvrđenje" proizlazi da se ta odredba ne odnosi samo na činjeničnu promjenu do koje je došlo u osobnoj situaciji podnositelja zahtjeva ili u onoj države podrijetla, nego i na nove pravne elemente.

Iz sudske prakse osobito proizlazi da se naknadni zahtjev ne može proglasiti nedopuštenim na temelju članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32[167] ako tijelo odlučivanja u smislu te direktive[168] utvrdi da je konačno odbacivanje prethodnog zahtjeva protivno pravu Unije. Takav se zaključak nužno nameće tom tijelu kada ta suprotnost proizlazi iz presude Suda ili ju je podredno utvrdio nacionalni sud[169].

Iz toga proizlazi da u posebnom kontekstu Direktive 2013/32 svaka presuda Suda može biti obuhvaćena pojmom novog elementa u smislu članka 33. stavka 2. točke (d) i članka 40. stavaka 2. i 3. te direktive[170]. To je utvrđenje neovisno o tome je li ta presuda donesena prije ili nakon donošenja odluke o prethodnom zahtjevu ili je navedenom presudom utvrđena neusklađenost s pravom Unije nacionalne odredbe na kojoj se ta odluka temeljila ili se ona ograničava na tumačenje prava Unije, uključujući ono koje je već bilo na snazi u trenutku donošenja navedene odluke.

Međutim, da bi naknadni zahtjev bio dopušten, potrebno je, osim toga, u skladu s člankom 40. stavkom 3. Direktive 2013/32, da novi elementi ili utvrđenja „značajno povećavaju vjerojatnost da

---

166 Vidjeti u tom smislu presudu od 1. kolovoza 2022., Bundesrepublik Deutschland (Dijete izbjeglica rođeno izvan države domaćina) (C-720/20, EU:C:2022:603, t. 49. i 51.).

167 Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023/90200, L) U skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive države članice mogu smatrati nedopuštenim naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu, u kojem ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi s razmatranjem ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za traženje međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU ili ih podnositelj zahtjeva nije podnio.

168 U članku 2. točki (f) Direktive 2013/32 „tijelo odlučivanja" definira se kao „nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima".

169 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 198. i 203.).

170 Članak 40. Direktive 2013/32 sadržava odredbe o razmatranju naknadnih zahtjeva.

podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95]".

Iz toga slijedi da svaka presuda Suda, uključujući presudu koja je ograničena na tumačenje odredbe prava Unije koja je već bila na snazi u trenutku donošenja odluke o prethodnom zahtjevu, predstavlja novi element u smislu odredbi članka 33. stavka 2. točke (d) i članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32, neovisno o datumu njezina donošenja, ako značajno povećava vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu.

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice) (C-753/22, EU:C:2024:524)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (a) – Nemogućnost da tijela države članice odbace zahtjev za azil kao nedopušten zbog prethodnog odobrenja statusa izbjeglice u drugoj državi članici – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u toj drugoj državi članici – Razmatranje tog zahtjeva za azil od strane tih tijela unatoč odobrenju statusa izbjeglice u navedenoj drugoj državi članici – Direktiva 2011/95/EU – Članak 4. – Pojedinačno razmatranje"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka), Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, donio odluku o tome trebaju li tijela države članice provesti novo razmatranje zahtjeva za azil unatoč odobrenju statusa izbjeglice u drugoj državi članici ako ne mogu iskoristiti mogućnost koju daje Direktiva 2013/32[171] da kao nedopušten odbace taj zahtjev.

Osoba QY, sirijska državljanka, koja je stekla status izbjeglice u Grčkoj 2018. godine, podnijela je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Njemačkoj. Nakon toga je njemački upravni sud zaključio da postoji ozbiljna opasnost da će osoba QY u Grčkoj biti podvrgnuta nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), tako da se ondje ne može vratiti.

U listopadu 2019. njemačko nadležno tijelo odbilo je zahtjev osobe QY za odobravanje statusa izbjeglice, ali joj je odobrilo supsidijarnu zaštitu. Osoba QY podnijela je tužbu protiv te odluke, koju je njemački upravni sud pred kojim je pokrenut postupak odbio zbog toga što osobi QY u Siriji ne prijeti progon. Osoba QY zatim je podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev kojom tvrdi da je njemačko nadležno tijelo bilo dužno uzeti u obzir status izbjeglice koji su joj priznala grčka tijela.

Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se, u ovom slučaju, zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe QY nije mogao proglasiti nedopuštenim zbog prethodnog odobrenja tog statusa u Grčkoj jer postoji ozbiljna opasnost da će osoba QY u toj državi članici biti podvrgnuta nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje. U tim okolnostima, on se u biti pita je li na temelju prava Unije njemačko nadležno tijelo moglo ocijeniti osnovanost tog zahtjeva za međunarodnu zaštitu a da pritom nije vezano činjenicom da je Grčka osobi QY već odobrila takvu zaštitu.

[171] Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38.; SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L). Člankom 33. stavkom 2. točkom (a) te direktive predviđa se da države članice mogu nedopuštenim smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu, među ostalim, ako je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud je podsjetio na to da se člankom 78. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a predviđa da Europski parlament i Vijeće Europske unije usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća „jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji”. Iako ta odredba tako pruža pravnu osnovu za donošenje akata Unije koji se odnose na takav jedinstveni status, intervencija zakonodavca Unije nužna je kako bi se konkretizirala sva prava povezana s navedenim statusom koji je, odobren od jedne države članice, a priznat od svih ostalih, na snazi u cijeloj Uniji.

Međutim, zakonodavac Unije još nije u potpunosti konkretizirao cilj koji se želi ostvariti člankom 78. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a, odnosno jedinstveni status azila. Konkretno, on u trenutačnoj fazi nije uspostavio načelo prema kojem su države članice dužne automatski priznati odluke o odobravanju statusa izbjeglice koje je donijela druga država članica niti je pobliže odredio načine provedbe takvog načela. Iako su države članice, prema trenutačnom stanju prava Unije, stoga slobodne uvjetovati priznavanje svih prava povezanih sa statusom izbjeglice na njihovu državnom području novim odlukama o odobravanju tog statusa koje donose njihova nadležna tijela, one mogu predvidjeti automatsko priznavanje takvih odluka koje je donijela druga država članica na temelju povoljnije odredbe[172]. Međutim, nesporno je da Njemačka nije iskoristila tu mogućnost.

U tim je okolnostima Sud, kao drugo, utvrdio opseg u kojem nadležno tijelo države članice razmatra zahtjev za međunarodnu zaštitu podnositelja zahtjeva kojem je druga država članica već odobrila status izbjeglice.

U tom je kontekstu utvrdio da kada nadležno tijelo države članice ne može, na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32, nedopuštenim proglasiti zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva kojemu je druga država članica već priznala takvu zaštitu, i to zbog ozbiljne opasnosti da će taj podnositelj u toj drugoj državi članici biti podvrgnut nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje, to tijelo treba provesti novo pojedinačno, potpuno i ažurirano razmatranje tog zahtjeva u novom postupku za međunarodnu zaštitu koji se provodi u skladu s direktivama 2011/95 i 2013/32. Ako podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III. Direktive 2011/95, navedeno tijelo mora mu odobriti status izbjeglice, pri čemu ne raspolaže diskrecijskom ovlašću.

U tom pogledu, iako isto tijelo nije dužno tom podnositelju zahtjeva priznati status izbjeglice samo zato što mu je taj status ranije odobren odlukom druge države članice, ono ipak mora u potpunosti uzeti u obzir tu odluku i elemente na kojima se temelji. Naime, zajednički europski sustav azila koji podrazumijeva zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita temelji se na načelu uzajamnog povjerenja[173] u skladu s kojim treba pretpostaviti, osim u iznimnim okolnostima, da je postupanje prema podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu u svakoj državi članici u skladu sa zahtjevima prava Unije, uključujući zahtjeve Povelje, Konvencije o statusu izbjeglica[174] i Europske konvencije o ljudskim pravima[175].

---

172 Vidjeti članak 3. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. te ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L) i članak 5. Direktive 2013/32.

173 Vidjeti uvodnu izjavu 12. Direktive 2011/95.

174 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951.

175 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

Usto, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje[176], a kako bi se, koliko je to moguće, osigurala usklađenost odluka nadležnih tijela dviju država članica o potrebi za međunarodnom zaštitom istog državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva, valja smatrati da nadležno tijelo države članice koje odlučuje o novom zahtjevu treba u najkraćem roku započeti razmjenu informacija s nadležnim tijelom države članice koja je istom podnositelju prethodno odobrila status izbjeglice. S tim u vezi, na prvom je od tih tijela da obavijesti drugo tijelo o novom zahtjevu, da mu dostavi svoje mišljenje o tom novom zahtjevu i da od njega zatraži da u razumnom roku proslijedi informacije kojima raspolaže i zbog kojih je odobrilo taj status. Svrha je te razmjene informacija omogućiti tijelu države članice kojem je podnesen taj novi zahtjev da prilikom provjera koje je dužno provesti u okviru postupka za međunarodnu zaštitu bude u potpunosti informirano.

c. Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice u slučaju zahtjeva za izručenje koji je izdala treća država

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Zahtjev za izručenje izbjeglice u Tursku) (C-352/22, EU:C:2024:521)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2011/95/EU – Članak 21. stavak 1. – Direktiva 2013/32/EU – Članak 9. stavci 2. i 3. – Konačno odobrenje statusa izbjeglice od strane države članice – Izbjeglica koji nakon tog odobrenja boravi u drugoj državi članici – Zahtjev za izručenje koji je treća država, koja je država podrijetla tog izbjeglice, uputila državi članici boravišta – Učinak odluke o odobravanju statusa izbjeglice na predmetni postupak izručenja – Članak 18. i članak 19. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Zaštita navedenog izbjeglice od tako zatraženog izručenja”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Oberlandesgerichta Hamm (Visoki zemaljski sud u Hammu, Njemačka), Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, pojasnio doseg načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u kontekstu zahtjeva za izručenje koji je treća zemlja, koja je zemlja podrijetla izbjeglice, uputila državi članici njegova boravišta u situaciji u kojoj mu je taj status odobren u drugoj državi članici.

Talijanska su tijela 2010. osobi A., turskom državljaninu kurdskog podrijetla, odobrila status izbjeglice koji vrijedi do 2030. jer je zbog svoje potpore Kurdistanskoj radničkoj stranci (PKK) bila izložena opasnosti od političkog progona turskih tijela. Od srpnja 2019. osoba A. boravi u Njemačkoj.

Na temelju uhidbenog naloga koji je izdao turski sud u lipnju 2020., posredstvom Međunarodne organizacije kriminalističke policije (Interpol) izdano je upozorenje za uhićenje osobe A. radi njezina izručenja u svrhu kaznenog progona zbog ubojstva. Nakon što je osoba A. 18. studenoga 2020. uhićena u Njemačkoj, smještena je u istražni zatvor, a zatim u pritvor radi izručenja do 14. travnja 2022.

Rješenjem donesenim u studenome 2021. Visoki zemaljski sud u Hammu, odnosno sud koji je uputio zahtjev, proglasio je dopuštenim izručenje osobe A. Turskoj, smatrajući da, među ostalim, nije vezan odlukom o odobravanju statusa izbjeglice koju su donijela talijanska tijela. Međutim, nakon što je osoba A. podnijela ustavnu tužbu, Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) ukinuo je to rješenje, smatrajući da je sud koji je uputio zahtjev propustio uputiti Sudu prethodno pitanje.

[176] U skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka UEU-a, Unija i države članice si, uz puno uzajamno poštovanje, međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. To je načelo izričito navedeno u članku 36. Direktive 2011/95 i u članku 49. Direktive 2013/32.

U tom kontekstu, nakon što mu je taj predmet vraćen, sud koji je uputio zahtjev, kojem je ponovno podnesen zahtjev za izručenje osobe A., odlučio je pitati Sud ima li odluka o priznavanju statusa izbjeglice koju je na temelju prava Unije donijela jedna država članica obvezujući učinak u postupku izručenja koji se vodi u drugoj državi članici.

Ocjena Suda

Sud je u svojoj presudi najprije utvrdio da, budući da odluka države članice da postupi u skladu sa zahtjevom za izručenje koji je izdala država podrijetla protiv državljanina treće zemlje koji je stekao status izbjeglice u drugoj državi članici ima za učinak lišavanje tog državljanina prava i povlastica navedenih u Direktivi 2011/95[177], treba smatrati da se postupkom izručenja koji se vodi u prvoj državi članici provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Stoga nadležno tijelo države članice od koje se izručenje traži ne može odobriti izručenje trećoj zemlji njezina državljanina kojem je druga država članica priznala status izbjeglice ako bi se takvim izručenjem povrijedilo načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja iz članka 21. stavka 1. Direktive 2011/95 u vezi s člankom 18. i člankom 19. stavkom 2. Povelje[178].

U tom je pogledu Sud naglasio da, s jedne strane, sve dok osoba čije se izručenje traži ispunjava uvjete za status izbjeglice, njezino izručenje trećoj zemlji iz koje je pobjegla i u kojoj joj prijeti progon protivno je članku 18. Povelje. S druge strane, kada se osoba na koju se odnosi zahtjev za izručenje poziva na ozbiljnu opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u slučaju izručenja, država članica od koje se izručenje traži prije eventualnog izručenja mora provjeriti da se njime ne bi ugrozila prava iz članka 19. stavka 2. Povelje.

Međutim, okolnost da je druga država članica osobi čije se izručenje traži odobrila status izbjeglice predstavlja osobito ozbiljan element koji nadležno tijelo države članice od koje se traži izručenje treba uzeti u obzir prilikom ocjene opasnosti od povrede članka 21. stavka 1. Direktive 2011/95 te članka 18. i članka 19. stavka 2. Povelje tako da odluka o odobravanju statusa izbjeglice treba, pod uvjetom da ga država članica koja ga je odobrila nije opozvala ili ukinula, navesti to tijelo da na temelju tih odredbi odbije izručenje. Naime, zajednički europski sustav azila temelji se na načelu uzajamnog povjerenja u skladu s kojim treba pretpostaviti, osim u iznimnim okolnostima, da je postupanje prema podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu u svakoj državi članici u skladu sa zahtjevima prava Unije, Ženevske konvencije[179] i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[180].

Usto, odredbe direktiva 2011/95 i 2013/32[181] koje se odnose na opoziv i ukidanje statusa izbjeglice te postupak koji se njima predviđa zaobišli bi se kad bi država članica od koje se izručenje traži mogla izručiti državljanina treće zemlje kojem je druga država članica priznala status izbjeglice njegovoj zemlji podrijetla. Naime, takvo bi izručenje *de facto* dovelo do prestanka tog statusa i do lišavanja zainteresirane osobe stvarnog uživanja zaštite koju joj pruža članak 18. Povelje, prava i povlastica predviđenih, u pogledu sadržaja međunarodne zaštite, poglavljem VII. Direktive 2011/95 te postupovnih jamstava iz članka 45. Direktive 2013/32.

---

177 Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L)

178 Dok je u članku 18. Povelje utvrđeno pravo na azil, člankom 19. stavkom 2. Povelje predviđa se načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

179 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951.

180 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

181 Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023/90200, L)

Stoga, na temelju načela lojalne suradnje[182], tijelo nadležno za izručenje države članice od koje se izručenje traži treba što je prije moguće započeti razmjenu informacija s tijelom druge države članice koje je osobi čije se izručenje traži odobrilo status izbjeglice. U tom pogledu, na njemu je da o zahtjevu za izručenje tog pojedinca obavijesti potonje tijelo, da mu dostavi svoje mišljenje o tom zahtjevu i da od njega zatraži da u razumnom roku proslijedi informacije kojima raspolaže i zbog kojih je odobrilo taj status kao i svoju odluku o tome treba li navedenoj osobi opozvati ili ukinuti status izbjeglice.

S jedne strane, svrha je te razmjene informacija omogućiti tijelu nadležnom za izručenje države članice od koje se izručenje traži da prilikom provjera koje je dužno provesti na temelju članka 18. i članka 19. stavka 2. Povelje bude u potpunosti informirano.

S druge strane, razmjena informacija omogućuje nadležnom tijelu druge države članice da opozove ili, ovisno o slučaju, ukine status izbjeglice na temelju članka 14. Direktive 2011/95, uz puno poštovanje jamstava iz članka 45. Direktive 2013/32.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud je presudio da izručenje nije protivno pravu Unije samo ako nadležno tijelo države članice koje je osobi čije se izručenje traži odobrilo status izbjeglice odluči opozvati ili ukinuti taj status na temelju članka 14. Direktive 2011/95 i pod uvjetom da tijelo nadležno za izručenje države članice od koje se izručenje traži zaključi da ta osoba nema ili više nema svojstvo izbjeglice i da ne postoji nikakva ozbiljna opasnost da će navedena osoba u slučaju njezina izručenja trećoj državi koja traži izručenje ondje biti podvrgnuta smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.

Slijedom toga, u skladu s člankom 21. stavkom 1. Direktive 2011/95, u vezi s člankom 18. i člankom 19. stavkom 2. Povelje, kada je protiv državljanina treće zemlje kojem je priznat status izbjeglice u jednoj državi članici podnesen zahtjev za izručenje u drugoj državi članici na čijem državnom području boravi, a koji je izdala njegova zemlja podrijetla, država članica od koje se izručenje traži ne može odobriti izručenje ako nije započela razmjenu informacija s tijelom koje je taj status odobrilo osobi čije se izručenje traži i ako to tijelo nije opozvalo navedeni status.

d. Privremena zaštita u slučaju masivnog priljeva raseljenih osoba

Presuda od 19. prosinca 2024. (veliko vijeće), Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Privremena zaštita u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba – Direktiva 2001/55/EZ – Članci 4. i 7. – Invazija ruskih oružanih snaga na Ukrajinu – Provedbena odluka (EU) 2022/382 – Članak 2. stavak 3. – Mogućnost države članice da privremenu zaštitu primijeni na raseljene osobe na koje se ta odluka ne odnosi – Trenutak u kojem država članica koja je dodijelila privremenu zaštitu takvim osobama može okončati tu zaštitu – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 6. – Odluka o vraćanju – Trenutak u kojem država članica može donijeti odluku o vraćanju – Nezakonit boravak”

Odlučujući o dvama zahtjevima za prethodnu odluku nizozemskih sudova, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pojašnjava trenutak u kojem država članica može, s jedne strane, ukinuti fakultativnu

[182] Sud pojašnjava da je to načelo iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka UEU-a, prema kojem si Unija i države članice uz puno uzajamno poštovanje međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ, izričito navedeno u članku 36. Direktive 2011/95 i u članku 49. Direktive 2013/32.

privremenu zaštitu koju je na temelju Direktive 2001/55[183] i Provedbene odluke 2022/382[184] dodijelila određenim kategorijama raseljenih osoba povrh onih na koje se odnosi ta odluka i, s druge strane, donijeti odluku o vraćanju u smislu Direktive 2008/115[185] u pogledu osoba koje više ne uživaju tu zaštitu.

Osobe P, AI, ZY i BG državljani su trećih zemalja koji su 24. veljače 2022. imali valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini. Nakon invazije ruskih oružanih snaga na ukrajinskom državnom području, pobjegli su u Nizozemsku gdje im je odobrena privremena zaštita u smislu Direktive 2001/55, u skladu s tada primjenjivim nizozemskim propisom[186]. Na temelju potonjeg propisa pravo na fakultativnu privremenu zaštitu odobreno je svim nositeljima ukrajinske dozvole boravka, uključujući privremenu, koja je bila valjana 23. veljače 2022. i za koje je bilo vjerojatno da su napustili Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021.[187]. Osim toga, taj propis nije nalagao da se procijeni jesu li se te osobe mogle vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

Presudom od 17. siječnja 2024. Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) presudio je da će privremena zaštita državljana trećih zemalja koji se nalaze u situaciji poput one osoba P, AI, ZY i BG automatski prestati 4. ožujka 2024., odnosno na krajnji datum[188] na koji bi privremena zaštita prestala da ne postoji odluka koju je Vijeće donijelo u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2001/55[189]. Slijedom toga, četirima odlukama o vraćanju u smislu Direktive 2008/115, donesenima 7. veljače 2024., državni tajnik[190] naložio je osobama P, AI, ZY i BG da napuste područje Unije u roku od četiri tjedna računajući od 4. ožujka 2024.

Osoba P je rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) podnijela tužbu kojom osporava zakonitost odluke koja se na nju odnosi.

Tužbe koje su osobe AI i BG podnijele protiv odluka koje se na njih odnose prihvaćene su u prvostupanjskom postupku presudama od 19. ožujka 2024. i 27. ožujka 2024. Državni tajnik podnio je

---

183 Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.). Članak 7. stavak 1. Direktive 2001/55 ovlašćuje države članice da prošire primjenu privremene zaštite predviđene tom direktivom na kategorije osoba koje Vijeće nije odredilo u svojoj odluci iz članka 5. navedene direktive i kojom se provodi ta zaštita, pod uvjetom da su te osobe raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla.

184 Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL 2022., L 71, str. 1., u daljnjem tekstu: Provedbena odluka), Vijeće je odlučilo aktivirati mehanizam privremene zaštite predviđen Direktivom 2001/55. U skladu s člankom 2. stavkom 3. te provedbene odluke države članice također mogu primijeniti navedenu odluku na druge osobe, osim onih na koje se odnose stavci 1. i 2. tog članka, među ostalim i na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su zakonito boravili u Ukrajini i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

185 Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

186 Članak 3.9.a stavak 1. točka (c) Voorschrifta Vreemdelingen 2000 (Međuministarska uredba o strancima iz 2000.), u verziji koja je bila na snazi od 4. ožujka 2022. do 18. srpnja 2022.

187 Odnosno 90 dana prije početka invazije ruskih oružanih snaga na Ukrajinu

188 Kako proizlazi iz članka 4. stavka 1. Direktive 2001/55, prema kojem „[n]e dovodeći u pitanje članak 6., privremena zaštita traje godinu dana. Osim ako je prekinuta u skladu s uvjetima iz članka 6. stavka 1. točke (b), trajanje se može automatski produžiti za šest mjesečnih razdoblja, a može trajati najviše godinu dana".

189 Prema članku 4. stavku 2. Direktive 2001/55, „[k]ada razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, Vijeće može odlučiti kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, koja također razmatra svaki zahtjev države članice za podnošenjem prijedloga Vijeću, o produljenju privremene zaštite u trajanju od najviše godinu dana".

190 U ovom slučaju Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik)

Državnom vijeću žalbu protiv tih presuda. Nasuprot tomu, budući da je tužba koju je osoba ZY podnijela protiv odluke koja se na nju odnosi odbijena kao neosnovana u prvostupanjskom postupku presudom od 27. ožujka 2024., osoba ZY podnijela je žalbu protiv te presude istom sudu.

U okviru navedenih sporova oba suda koja su uputila zahtjev obratila su se Sudu u prethodnom postupku. S jedne strane, s obzirom na to da ishod tih sporova podrazumijeva utvrđivanje datuma na koji prestaje fakultativna privremena zaštita u smislu Direktive 2001/55 koju su dodijelila nizozemska tijela, ti sudovi izražavaju sumnje o tome može li se takva zaštita ukinuti prije prestanka obvezne privremene zaštite[191]. S druge strane, pitaju se o zakonitosti odluka o vraćanju donesenih u odnosu na tužitelje iz glavnog postupka, s obzirom na to da su te odluke donesene na dan kada su još uvijek zakonito boravili na državnom području Nizozemske.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje protivi li se člancima 4. i 7. Direktive 2001/55 to da država članica, koja je dodijelila privremenu zaštitu kategorijama osoba koje nisu one navedene u članku 2. stavcima 1. i 2. Provedbene odluke, tim kategorijama osoba oduzme pravo na tu fakultativnu privremenu zaštitu prije nego što prestane obvezna privremena zaštita o kojoj je Vijeće odlučilo na temelju članka 4. stavka 2. te direktive.

Najprije, on smatra da država članica koja se koristi mogućnošću iz članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 provodi pravo Unije, tako da ne može dodijeliti fakultativnu privremenu zaštitu osobama koje nisu raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla kao i osobe na koje se primjenjuje obvezna privremena zaštita.

U tom kontekstu Sud utvrđuje da navedena odredba i članak 2. stavak 3. Provedbene odluke omogućuju državi članici da primijeni fakultativnu privremenu zaštitu na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji imaju valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini 23. veljače 2022. i za koje je vjerojatno da su napustili tu zemlju nakon 26. studenoga 2021., a da pritom ne procijeni mogu li se oni vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. U tom pogledu, s jedne strane, razlog za provedbu obvezne privremene zaštite, kako ga je Vijeće utvrdilo u toj provedbenoj odluci, jest invazija ruskih oružanih snaga na Ukrajinu koja je počela 24. veljače 2022. Državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su zbog vrlo ograničenog trajanja svojeg prava na boravak na području Unije bili pozvani vratiti se u Ukrajinu nedugo nakon početka te invazije mogu se izjednačiti s osobama raseljenima zbog takve invazije. S druge strane, iako se članak 2. stavak 3. Provedbene odluke, među osobama koje potencijalno uživaju fakultativnu privremenu zaštitu, izričito odnosi na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja koji su zakonito boravili u Ukrajini i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla, ta se kategorija navodi samo kao primjer.

Nadalje, ističući da je fakultativna privremena zaštita koju su nizozemska tijela dodijelila državljanima trećih zemalja poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku prestala proizvoditi učinke prije prestanka obvezne privremene zaštite, Sud ispituje nalažu li članci 4. i 7. Direktive 2001/55 da pravo na tu fakultativnu privremenu zaštitu traje sve dok obvezna privremena zaštita, koju provodi Vijeće na temelju članka 5. te direktive, proizvodi svoje učinke ili barem do kraja automatskog produljenja prvotnog trajanja te obvezne privremene zaštite iz tog članka 4. stavka 1.

[191] Odnosno zaštite koja proizlazi iz odluke Vijeća koja je donesena na temelju članka 5. Direktive 2001/55 i kojom se utvrđuje postojanje masovnog priljeva raseljenih osoba. Takva odluka ima za posljedicu provedbu privremene zaštite u svim državama članicama koje obvezuje Direktiva 2001/55 u pogledu određenih skupina osoba opisanih u toj odluci, počevši od datuma koji je u njoj određen.

U tom pogledu Sud je presudio da na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 države članice mogu slobodno okončati fakultativnu privremenu zaštitu koju su dodijelile prije isteka obvezne privremene zaštite utvrđene na razini Unije[192].

U tom pogledu, s jedne strane, ta odredba državama članicama ostavlja slobodu utvrđivanja datuma od kojeg namjeravaju dodjeljivati pravo na fakultativnu privremenu zaštitu, pod uvjetom da je taj datum između datuma na koji obvezna privremena zaštita stupa na snagu i datuma na koji ona prestaje proizvoditi učinke. S druge strane, države članice zadržavaju kontrolu nad trajanjem fakultativne privremene zaštite koju žele dodijeliti, pod uvjetom da to trajanje nije dulje od vremenskog okvira za provedbu mehanizma privremene zaštite koji je utvrđen na razini Unije. Naime, budući da takva zaštita ne proizlazi iz obveze predviđene pravom Unije, nego iz samostalne odluke države članice da proširi krug korisnika te zaštite, ta država članica treba moći također samostalno okončati navedenu zaštitu.

Osim toga, takvo tumačenje članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 potkrijepljeno je ciljem koji se nastoji postići tim člankom, odnosno ciljem poticanja država članica da prošire kategorije raseljenih osoba koje mogu uživati privremenu zaštitu, i općenitijim ciljem te direktive koji se sastoji u izbjegavanju preopterećenja sustava za dodjelu međunarodne zaštite. Naime, kad bi se državi članici zabranilo da zbog vlastitih razloga ukine pravo na fakultativnu privremenu zaštitu prije isteka obvezne privremene zaštite utvrđene na razini Unije, time bi se posljedično odvratilo države članice od provedbe mogućnosti predviđene člankom 7. Direktive 2001/55 i ugrozilo ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići tim člankom i tom direktivom.

Međutim, takva odluka o povlačenju ne može ugroziti ni ciljeve ni koristan učinak Direktive 2001/55 i mora poštovati opća načela prava Unije, osobito načelo zaštite legitimnih očekivanja.

U tom pogledu, kad je riječ, prvo, o zaštiti ciljeva i korisnog učinka Direktive 2001/55, njome se osobito nastoji očuvati stvarna mogućnost državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koji uživaju privremenu zaštitu da dobiju međunarodnu zaštitu nakon odgovarajućeg razmatranja njihove pojedinačne situacije, pri čemu im se neodgodivo jamči zaštita manjeg dosega. Stoga bi bilo protivno tom cilju i korisnom učinku te direktive da se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su ti državljani trećih zemalja i te osobe bez državljanstva, ovisno o slučaju, podnijeli, a o kojima se još nije odlučilo, ne dovrši nakon isteka fakultativne privremene zaštite. Osim toga, nakon što fakultativna privremena zaštita prestane, te se osobe ne može spriječiti da stvarno ostvare svoje pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja glavni stadij u postupku odobravanja te zaštite. Stoga izostanak odgovora korisnika privremene zaštite na zahtjev tijela države članice o kojoj je riječ kojim se nastojalo utvrditi želi li on da se razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu nastavi ne može imati za posljedicu to da se eventualni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji bi on naknadno podnio kvalificira kao naknadni zahtjev u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32[193].

Drugo, kad je riječ o načelu zaštite legitimnih očekivanja, ne postoji opravdanje za legitimna očekivanja pojedinaca u pogledu zadržavanja postojećeg stanja koje se može promijeniti u okviru diskrecijske ovlasti institucija Unije. U ovom slučaju, s jedne strane, Vijeće može u bilo kojem trenutku okončati obveznu privremenu zaštitu[194] i, s druge strane, države članice ne mogu produljiti fakultativnu privremenu zaštitu koju su eventualno uvele nakon datuma na koji je obvezna

---

192 Sud pojašnjava da države članice stoga nisu dužne uskladiti trajanje te fakultativne privremene zaštite s prvotnim trajanjem obvezne privremene zaštite ili njezinim automatskim produljenjem, koji su predviđeni člankom 4. stavkom 1. te direktive, ni s trajanjem koje proizlazi, ovisno o slučaju, iz njezina neobveznog produljenja iz članka 4. stavka 2. navedene direktive.

193 Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023/90200, L)

194 Vidjeti članak 6. stavak 1. točku (b) Direktive 2001/55.

privremena zaštita prestala[195]. Iz toga slijedi da nizozemska tijela u ovom slučaju nisu mogla osobama koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu dati precizna jamstva u skladu s pravom Unije u pogledu minimalnog trajanja te zaštite, osim jamstva prema kojem su se ta tijela obvezala da fakultativnu privremenu zaštitu neće okončati prije nego što obvezna privremena zaštita prestane proizvoditi učinke. Međutim, ne čini se da su ona državljanima trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku pružila takvo jamstvo, što je ipak na sudovima koji su uputili zahtjeve da provjere.

Sud iz toga zaključuje da se člancima 4. i 7. Direktive 2001/55 ne protivi to da država članica, koja je privremenu zaštitu dodijelila kategorijama osoba različitima od onih iz Provedbene odluke, tim kategorijama osoba uskrati pravo na tu fakultativnu privremenu zaštitu prije isteka obvezne privremene zaštite o kojoj je Vijeće odlučilo na temelju članka 4. stavka 2. te direktive[196].

Kao drugo, Sud utvrđuje da se članku 6. Direktive 2008/115 protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na državnom području države članice, na temelju mogućnosti kojom se koristi ta država članica da mu prizna fakultativnu privremenu zaštitu predviđenu člankom 7. Direktive 2001/55, donese odluka o vraćanju prije prestanka te zaštite, čak i kad je očito da će navedena zaštita prestati proizvoditi učinke na određeni datum u bliskoj budućnosti i kad su učinci te odluke odgođeni do tog datuma.

U tom pogledu, prvo, Direktivi 2008/115 protivi se to da država članica donese odluku o vraćanju u pogledu državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na njezinu državnom području, i to neovisno o okolnosti da nadležno nacionalno tijelo u takvoj odluci izričito navodi da ona ne proizvodi učinak dok god je boravak zainteresirane osobe zakonit. Naime, s jedne strane, država članica o kojoj je riječ za svaku odluku o vraćanju treba bez odgode unijeti upozorenje u Schengenski informacijski sustav čim se ona donese kako bi se „provjerilo je li obveza vraćanja ispunjena te pružila potpora izvršenju odluka o vraćanju”[197], uključujući kad ta odluka nema trenutačni učinak. Međutim, u potonjem slučaju, na datum izvršenja tog upozorenja osoba o kojoj je riječ i dalje zakonito boravi na području te države članice i može imati pravo putovati u druge države članice. S druge strane, takva prijevremena odluka o vraćanju donijela bi se bez uzimanja u obzir bilo kakve promjene okolnosti koja bi nastupila između donošenja te odluke i prestanka zakonitog boravka dotične osobe, a koja bi znatno utjecala na ocjenu njezine situacije.

Drugo, tako dugo dok državljani treće zemlje i dalje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu, oni zakonito borave na državnom području države članice o kojoj je riječ i stoga se u odnosu na njih ne može donijeti odluka o vraćanju. Naime, osobe koje uživaju takvu zaštitu trebaju imati sva prava koja se Direktivom 2001/55 priznaju osobama koje uživaju obveznu privremenu zaštitu[198]. Stoga, budući da osobi koja uživa obveznu privremenu zaštitu država članica o kojoj je riječ mora izdati dozvolu boravka koja joj omogućuje boravak na državnom području te države članice[199], takvu dozvolu treba izdati i osobama koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu.

Treće, iako postoji opasnost da će se nakon isteka fakultativne privremene zaštite nacionalna tijela zadužena za donošenje odluka o vraćanju suočiti s velikim brojem pojedinačnih situacija koje treba istodobno ispitati, takva opasnost sama po sebi nije dovoljna da bi se omogućilo odstupanje od

---

195 Vidjeti članak 7. Direktive 2001/55.

196 Ta država članica može ukinuti pravo na privremenu zaštitu koje je dodijelila navedenim kategorijama osoba prije nego što privremena zaštita o kojoj je odlučilo Vijeće prestane proizvoditi učinke, pod uvjetom da, među ostalim, navedena država članica ne ugrožava ni ciljeve ni koristan učinak Direktive 2001/55 i da poštuje opća načela prava Unije.

197 Vidjeti članak 3. stavak 1. Uredbe (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2018., L 312, str. 1.)

198 Vidjeti članak 7. Direktive 2001/55.

199 Vidjeti članak 8. Direktive 2001/55 u vezi s njezinim člankom 2. točkom (g).

prethodno navedenog načela. Usto, iako udaljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u načelu treba predstavljati prioritet država članica, one trebaju poštovati i materijalne i postupovne zahtjeve u skladu s pravom Unije kako bi se ti državljani vraćali na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Stoga, kada su tijela države članice zadužena za donošenje odluka o vraćanju suočena s vrlo velikim brojem pojedinačnih slučajeva koje treba istodobno ispitati, zbog isteka fakultativne privremene zaštite, Direktivi 2008/115 protivi se samo to da ta tijela odgađaju izvan razumnog roka, s obzirom na takvu situaciju, donošenje odluka o vraćanju koje je potrebno donijeti u odnosu na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva na koje se primjenjivala ta zaštita.

2. Politika useljavanja

Presuda od 30. siječnja 2024. (veliko vijeće), Landeshauptmann von Wien (Spajanje obitelji s maloljetnim izbjeglicom) (C-560/20, EU:C:2024:96)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika useljavanja – Pravo na spajanje obitelji – Direktiva 2003/86/EZ – Članak 10. stavak 3. točka (a) – Spajanje obitelji maloljetnog izbjeglice bez pratnje s njegovom rodbinom u prvom stupnju izravne uzlazne linije – Članak 2. točka (f) – Pojam ‚maloljetnik bez pratnje' – Sponzor koji je maloljetan u trenutku podnošenja zahtjeva, ali je postao punoljetan tijekom postupka spajanja obitelji – Datum relevantan za ocjenu svojstva maloljetnika – Rok za podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji – Sponzorova punoljetna sestra kojoj je potrebna trajna pomoć roditelja zbog teške bolesti – Koristan učinak prava na spajanje obitelji maloljetnog izbjeglice bez pratnje – Članak 7. stavak 1. – Članak 12. stavak 1. prvi i treći podstavak – Mogućnost podvrgavanja spajanja obitelji dodatnim uvjetima"

Odlučujući u velikom vijeću i po zahtjevu za prethodnu odluku, Sud pojašnjava uvjete koje je na temelju Direktive 2003/86[200] potrebno ispuniti da bi se roditeljima i teško bolesnoj punoljetnoj sestri maloljetnog izbjeglice bez pratnje koji je postao punoljetan tijekom postupka spajanja obitelji moglo odobriti spajanje obitelji.

Osoba RI stigla je u Austriju 2015. kao maloljetnik bez pratnje te joj je u siječnju 2017. odobren status izbjeglice. Tri mjeseca i jedan dan nakon dostave te odluke, dok je RI još uvijek bio maloljetan, njegovi roditelji CR i GF, kao i njegova punoljetna sestra TY koja boluje od cerebralne paralize, podnijeli su prvi put Veleposlanstvu Republike Austrije u Siriji zahtjeve za ulazak i boravak u svrhu spajanja obitelji s RI-jem. Ti su zahtjevi odbijeni konačnom odlukom uz obrazloženje da je RI tijekom postupka spajanja obitelji postao punoljetan.

U srpnju 2018. osobe CR, GF i TY ponovno su pred Landeshauptmannom von Wien (guverner savezne zemlje Beč, Austrija) podnijele zahtjeve za ulazak i boravak u svrhu spajanja obitelji s RI-jem. Ti su zahtjevi ponovno odbijeni uz obrazloženje da nisu podneseni u roku od tri mjeseca od dana kad je osobi RI odobren status izbjeglice.

Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) odlučio je, postupajući u postupku koji su pokrenule osobe CR, GF i TY, upitati Sud o tumačenju Direktive 2003/86. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku pita se može li podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji s maloljetnim izbjeglicom bez pratnje podlijegati određenom roku ako je izbjeglica tijekom postupka spajanja obitelji postao punoljetan. Pita se također o dosegu mogućnosti da države članice zahtijevaju da izbjeglica raspolaže, za samog sebe i članove svoje obitelji, smještajem, zdravstvenim osiguranjem i dostatnim

[200] Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. te ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.)

izvorima prihodima, kako je predviđeno Direktivom 2003/86[201] i preneseno u austrijsko pravo. Nadalje, taj sud navodi da austrijsko pravo ne predviđa pravo na spajanje obitelji za sestru sponzora. Međutim, budući da osoba TY potpuno i trajno ovisi o roditeljskoj pomoći, oni se ne mogu pridružiti svojem sinu u Austriji a da ne povedu osobu TY.

Ocjena Suda

Kao prvo, što se tiče zahtjeva utvrđenog u presudi A i S[202] da se zahtjev za spajanje obitelji maloljetnog izbjeglice bez pratnje s njegovim roditeljima[203], na temelju članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86, podnese u roku od tri mjeseca od odobravanja statusa izbjeglice maloljetniku, Sud naglašava da se tim rokom nastoji izbjeći opasnost od mogućnosti pozivanja na pravo na spajanje obitelji bez ikakvog vremenskog ograničenja, u situaciji u kojoj je izbjeglica već postao punoljetan tijekom postupka azila i stoga čak prije podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji.

Međutim, takva opasnost ne postoji ako izbjeglica postane punoljetan tijekom postupka spajanja obitelji. Usto, s obzirom na cilj članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86, koji se sastoji u promicanju spajanja maloljetnika bez pratnje s njihovim roditeljima i jamčenja povećane zaštite tim skupinama, zahtjev za spajanje obitelji na temelju te odredbe ne može se smatrati nepravodobnim ako je podnesen kada je dotični izbjeglica još uvijek bio maloljetan. Stoga rok za podnošenje takvog zahtjeva ne može početi teći prije nego što izbjeglica postane punoljetan. Slijedom toga, sve dok je izbjeglica maloljetan, njegovi roditelji mogu podnijeti zahtjev za ulazak i boravak u svrhu spajanja obitelji s njim a da pritom nisu dužni poštovati određeni rok.

Kao drugo, Sud ističe da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da osoba TY zbog svoje bolesti u potpunosti i trajno ovisi o konkretnoj roditeljskoj pomoći, koji je stoga ne mogu ostaviti samu u Siriji. U tim okolnostima, kad se osobi TY ne bi priznalo pravo na spajanje obitelji s osobom RI istodobno s priznanjem tog prava njezinim roditeljima, osobi RI bi se *de facto* uskratilo pravo na spajanje obitelji s njezinim roditeljima. Takav rezultat ne bi bio u skladu s bezuvjetnošću tog prava i doveo bi u pitanje njegov koristan učinak, čime bi bio povrijeđen kako cilj članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86 tako i zahtjevi koji proizlaze iz članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi sa zaštitom privatnog i obiteljskog života, i članka 24. stavaka 2. i 3. Povelje[204], koji se odnose na prava djeteta, a čije poštovanje ta direktiva mora osigurati.

Iz toga slijedi da, s obzirom na iznimne okolnosti glavnog predmeta, koristan učinak RI-jeva prava na spajanje obitelji s njegovim roditeljima i poštovanje navedenih odredbi Povelje zahtijevaju da se u Austriji izda dozvola za ulazak i boravak i RI-jevoj punoljetnoj sestri jer ona boluje od teške bolesti zbog koje je trajno ovisna o roditeljskoj pomoći.

Naposljetku, s obzirom na Direktivu 2003/86 i prethodno navedena temeljna prava, Sud zaključuje da država članica ne može zahtijevati da, kako bi mogao ostvariti pravo na spajanje obitelji sa svojim roditeljima na temelju članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86, maloljetni izbjeglica bez pratnje ili njegovi roditelji raspolažu, u smislu članka 7. stavka 1. te direktive, smještajem, zdravstvenim osiguranjem te stabilnim, redovitim i dostatnim izvorima prihoda i to neovisno o tome je li zahtjev za spajanje obitelji podnesen u roku od tri mjeseca nakon dodjele statusa izbjeglice[205].

---

201 Vidjeti članak 7. stavak 1. i članak 12. stavak 1. treći podstavak Direktive 2003/86.

202 Presuda od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 61.)

203 U skladu s člankom 10. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2003/86, „rodbina u prvom stupnju u izravnoj uzlaznoj liniji".

204 Obveza uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta i priznavanja potrebe za održavanjem redovitog osobnog odnosa s oba roditelja.

205 U skladu s člankom 12. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2003/86, države članice mogu od izbjeglice zahtijevati da ispuni uvjete navedene u članku 7. stavku 1. ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u tom roku.

Naime, maloljetnom izbjeglici bez pratnje praktički je nemoguće ispuniti te uvjete. Isto tako, roditeljima takvog maloljetnika iznimno je teško ispuniti te uvjete prije nego se uopće pridruže svojem djetetu u dotičnoj državi članici. Stoga kad bi mogućnost spajanja obitelji maloljetnih izbjeglica bez pratnje s njihovim roditeljima ovisila o ispunjavanju navedenih uvjeta, u stvarnosti bi se tim maloljetnicima oduzelo njihovo pravo na takvo spajanje.

Usto, s obzirom na to da koristan učinak RI-jeva prava na spajanje obitelji s njegovim roditeljima zahtijeva, s obzirom na situaciju osobe TY, izdavanje dozvole za ulazak i boravak i toj osobi, predmetna država članica ne može zahtijevati ni da RI ili njegovi roditelji ispunjavaju uvjete predviđene člankom 7. stavkom 1. te direktive u pogledu teško bolesne sestre tog maloljetnog izbjeglice.

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), CU i ND (Socijalna pomoć – Neizravna diskriminacija) (C-112/22 i C-223/22, EU:C:2024:636)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Direktiva 2003/109/EZ – Članak 11. stavak 1. točka (d) – Jednako postupanje – Mjere socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite – Uvjet trajanja prebivališta od najmanje deset godina, od čega bez prekida tijekom zadnje dvije godine – Neizravna diskriminacija"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija), Sud odlučuje o načelu jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom kao prema svojim državljanima predviđenom člankom 11. Direktive 2003/109[206] i konkretnije o tome može li se pristup mjeri socijalnog osiguranja, socijalne pomoći ili socijalne zaštite u smislu tog članka 11. stavka 1. točke (d) uvjetovati boravkom u državi članici o kojoj je riječ u trajanju od najmanje deset godina, od čega zadnje dvije godine bez prekida.

Osobe CU i ND, državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u Italiji, podnijele su 2020. zahtjev za ostvarenje „minimalnog državnog dohotka", socijalnog davanja čija je svrha osigurati egzistencijalni minimum. Nakon toga ih se kazneno progonilo jer su u svojim zahtjevima lažno izjavile da ispunjavaju uvjete za dodjelu tog davanja, uključujući uvjet prebivališta u Italiji u trajanju od najmanje deset godina, od čega zadnje dvije godine bez prekida.

U tom se kontekstu Sud u Napulju zapitao je li taj uvjet dodjele, koji se primjenjuje i na talijanske državljane, u skladu s pravom Unije. Taj sud smatra da se tim zahtjevom uvodi nepovoljno postupanje prema državljanima trećih zemalja, uključujući prema onima koji imaju dozvolu dugotrajnog boravka, u odnosu na domaće državljane.

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da, kada se odredbom prava Unije, kao što je članak 11. stavak 1. točka (d) Direktive 2003/109, izričito upućuje na nacionalno zakonodavstvo, nije na njemu da predmetnim izrazima dâ autonomnu i ujednačenu definiciju u pravu Unije. Međutim, činjenica da u pravu Unije ne postoje autonomne i ujednačene definicije pojmova socijalno osiguranje, socijalna pomoć i socijalna zaštita te da se u toj odredbi u pogledu navedenih pojmova upućuje na nacionalno pravo ne znači da države članice mogu ugroziti koristan učinak Direktive 2003/109 prilikom primjene načela jednakog postupanja predviđenog tom odredbom. Usto, države članice prilikom određivanja mjera socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i socijalne zaštite koje su definirane njihovim nacionalnim pravom moraju poštovati prava i načela predviđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), uključujući ona iz njezina članka 34.

[206] Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.)

Budući da se i u članku 34. Povelje i članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109 upućuje na nacionalno pravo, na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi je li „minimalni državni dohodak" o kojem je riječ u glavnom postupku socijalno davanje koje je obuhvaćeno onima iz navedene direktive.

Sud nadalje ističe da je sustavom uspostavljenim Direktivom 2003/109 stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom koji se dodjeljuje na temelju te direktive podvrgnuto posebnom postupku i, između ostalog, obvezi ispunjavanja određenih uvjeta, među kojima i zahtjev zakonitog i neprekinutog boravka od pet godina na državnom području. Budući da taj status osobe s dugotrajnim boravkom odgovara najvišoj razini integracije državljana trećih zemalja, njime se opravdava da im se zajamči jednako postupanje kao prema državljanima države članice domaćina, osobito u pogledu socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite.

Zatim, kada je riječ o uvjetu prebivališta o kojem je riječ u glavnom postupku, Sud smatra da je uvjet prebivališta u trajanju od deset godina, od čega bez prekida tijekom zadnje dvije godine, protivan članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109.

Naime, kao prvo, razlika u postupanju prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u odnosu na vlastite državljane, koja proizlazi iz činjenice da se nacionalnim propisom predviđa takav uvjet prebivališta predstavlja neizravnu diskriminaciju. Taj uvjet prebivališta uglavnom utječe na strance, među kojima su osobito državljani trećih zemalja, ali i na interese talijanskih državljana koji se vraćaju u Italiju nakon razdoblja boravka u drugoj državi članici. Međutim, mjera se može smatrati neizravno diskriminatornom a da nije nužno da se njome u povoljniji položaj stavljaju svi vlastiti državljani ili u nepovoljniji položaj samo državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, a ne i vlastiti državljani.

Kao drugo, takva diskriminacija načelno je zabranjena, osim ako je objektivno opravdana.

Međutim, člankom 11. stavkom 2. Direktive 2003/109 iscrpno se predviđaju situacije u kojima države članice mogu, u pogledu boravka, odstupiti od jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom kao prema državljanima te države članice. Tako različito postupanje prema tim dvjema kategorijama državljana, izvan tih situacija, samo po sebi predstavlja povredu članka 11. stavka 1. točke (d) te direktive.

Konkretnije, različito postupanje prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u odnosu na državljane dotične države članice ne može se opravdati činjenicom da su oni u različitoj situaciji zbog svojih veza s tom državom članicom.

Naime, razdoblje zakonitog i neprekinutog boravka od pet godina predviđeno Direktivom 2003/109 kako bi se mogao ishoditi status osobe s dugotrajnim boravkom svjedoči o tome da se ta osoba „trajno nastanila u toj zemlji". Stoga ga treba smatrati dostatnim kako bi takva osoba nakon stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravkom imala pravo na to da se prema njoj postupa jednako kao prema domaćim državljanima, osobito u pogledu socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite, u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (d) navedene direktive.

Dakle, država članica ne može jednostrano produljiti razdoblje boravka koje se zahtijeva kako bi takva osoba s dugotrajnim boravkom mogla uživati pravo zajamčeno tom odredbom.

Naposljetku, što se tiče kaznene sankcije predviđene nacionalnim propisom u slučaju lažnih izjava u pogledu uvjeta pristupa socijalnom davanju o kojem je riječ, Sud podsjeća na to da nacionalni mehanizam sankcija nije u skladu s odredbama Direktive 2003/109 ako je propisan radi toga da se osigura ispunjavanje obveze koja ni sama nije u skladu s tim odredbama.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud presuđuje da se članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109, u vezi s člankom 34. Povelje, protivi propis države članice koji za pristup državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom mjeri socijalnog osiguranja, socijalne pomoći ili socijalne zaštite

propisuje uvjet, koji se primjenjuje i na državljane te države članice, da su u navedenoj državi članici prebivali najmanje deset godina, od čega bez prekida tijekom zadnje dvije godine i kojim se kažnjava svaka lažna izjava o tom uvjetu prebivališta.

3. Granična kontrola

Presuda od 21. ožujka 2024. (veliko vijeće), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) 2019/1157 – Jačanje sigurnosti osobnih iskaznica građana Europske unije – Valjanost – Pravna osnova – Članak 21. stavak 2. UFEU-a – Članak 77. stavak 3. UFEU-a – Uredba (EU) 2019/1157 – Članak 3. stavak 5. – Obveza država članica da na nosač podataka o osobnim iskaznicama pohrane dva otiska prstiju, u interoperabilnim digitalnim formatima – Članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Poštovanje privatnog i obiteljskog života – Članak 8. Povelje o temeljnim pravima – Zaštita osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 35. – Obveza provedbe procjene učinka na zaštitu podataka – Održavanje vremenskih učinaka uredbe koja je proglašena nevaljanom"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Wiesbaden (Upravni sud u Wiesbadenu, Njemačka) Sud, zasjedajući u velikom vijeću, proglašava nevaljanom Uredbu 2019/1157[207] o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije jer je donesena na pogrešnoj pravnoj osnovi. Međutim utvrđuje da je obvezno uključivanje dvaju otisaka prstiju u osobne iskaznice, propisano tom uredbom, u skladu s osobito temeljnim pravima na poštovanje privatnog života i na zaštitu osobnih podataka. Sud stoga održava na snazi njezine učinke do stupanja na snagu nove uredbe, donesene na odgovarajućoj pravnoj osnovi, koja će je zamijeniti.

Tužitelj iz glavnog postupka je u studenome 2021. od grada Wiesbadena[208] zatražio izdavanje nove osobne iskaznice tražeći da ona ne sadržava njegove otiske prstiju. Grad Wiesbaden odbio je navedeni zahtjev uz obrazloženje da je, od 2. kolovoza 2021., pohranjivanje dvaju otisaka prstiju na elektronički nosač podataka na osobnim iskaznicama obvezno na temelju nacionalnog prava, kojim se u biti prenosi članak 3. stavak 5. Uredbe 2019/1157.

Tužitelj iz glavnog postupka podnio je 21. prosinca 2021. tužbu sudu koji je uputio zahtjev protiv odluke Grada Wiesbadena kako bi se potonjem naložilo da mu izda osobnu iskaznicu bez prikupljanja njegovih otisaka prstiju.

Sumnjajući u zakonitost obrazloženja pobijane odluke jer je valjanost Uredbe 2019/1157 sama po sebi sporna, sud koji je uputio zahtjev prekinuo je postupak kako bi pitao Sud je li ta uredba nevaljana zbog toga što je, kao prvo, pogrešno donesena na temelju članka 21. stavka 2. UFEU-a umjesto na

[207] Uredba (EU) 2019/1157 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje (SL 2019., L 188, str. 67.)

[208] Landeshauptstadt Wiesbaden (Grad Wiesbaden, glavni grad savezne zemlje, Njemačka)

temelju članka 77. stavka 3. UFEU-a, kao drugo, povređuje Opću uredbu o zaštiti podataka[209] i, kao treće, povređuje članke 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[210].

Ocjena Suda

Prvi razlog nevaljanosti, koji se temelji na pogrešnoj pravnoj osnovi

Što se tiče područja primjene članka 21. stavka 2. UFEU-a odnosno članka 77. stavka 3. UFEU-a, Sud ističe da je nadležnost koja je Uniji dodijeljena prvom od tih dviju odredbi za donošenje odredaba nužnih za olakšavanje ostvarivanja prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica[211] dodijeljena podložno ovlastima djelovanja koje u tu svrhu predviđaju Ugovori. Člankom 77. stavkom 3. UFEU-a[212] izričito se predviđaju takve ovlasti u pogledu donošenja odredbi o putovnicama, osobnim iskaznicama, boravišnim dozvolama ili bilo kojim drugim sličnim ispravama izdanima građanima Unije kako bi se olakšalo ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak.

Točno je da je ta druga odredba obuhvaćena glavom UFEU-a o području slobode, sigurnosti i pravde i poglavljem naslovljenim „Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje”. Međutim, iz članka 77. stavka 1. UFEU-a proizlazi da Unija razvija politiku čiji je cilj kako osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo, ne provjeravaju, tako i obavljanje kontrole osoba i učinkovit nadzor prijelaza vanjskih granica, kao i postupno uvođenje integriranog sustava upravljanja tim granicama. Odredbe[213] iz članka 77. stavka 3. UFEU-a sastavni su dio takve Unijine politike. Naime, što se tiče građana Unije, te im isprave omogućavaju, među ostalim, da dokažu da su nositelji prava na slobodno kretanje i boravak i tako ostvare to pravo. Stoga se donošenje mjera koje se odnose na navedene dokumente može temeljiti na članku 77. stavku 3. UFEU-a ako se pokaže da je takvo djelovanje nužno kako bi se olakšalo ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak.

To tumačenje dosega članka 77. stavka 3. UFEU-a ne dovodi se u pitanje ni povijesnim razvojem Ugovorâ u području nadležnosti Unije za donošenje mjera koje se odnose na, među ostalim, putovnice i osobne iskaznice, ni činjenicom da se tom odredbom predviđa da se ona primjenjuje „ako se Ugovorima ne predviđaju potrebne ovlasti”.

U tom pogledu Sud ističe, s jedne strane, da je točno da je Lisabonskim ugovorom ukinuta odredba[214] kojom se izričito isključivala mogućnost da se zakonodavac Unije koristi člankom 18. stavkom 2. UEZ-a (koji je postao članak 21. stavak 2. UFEU-a) kao pravnom osnovom za donošenje, među ostalim, „odredbi koje se odnose na putovnice [i] osobne iskaznice”. Međutim, istodobno je tim ugovorom, člankom 77. stavkom 3. UFEU-a, Uniji izričito dodijeljena ovlast za djelovanje u tom području, podvrgavajući donošenje mjera u navedenom području posebnom zakonodavnom postupku, a posebice jednoglasnosti Vijeća.

---

209 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP)

210 U daljnjem tekstu: Povelja. Te odredbe odnose se na poštovanje privatnog i obiteljskog života i na zaštitu osobnih podataka.

211 Pravo predviđeno člankom 20. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a. U daljnjem tekstu: pravo na slobodno kretanje i boravak.

212 U skladu s tom odredbom: „[a]ko se pokaže da je potrebno djelovanje Unije kako bi se olakšalo ostvarivanje prava iz članka 20. stavka 2. točke (a) te ako Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom može usvojiti odredbe o putovnicama, osobnim iskaznicama, boravišnim dozvolama ili bilo kojim drugim sličnim ispravama. Vijeće odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Europskim parlamentom”.

213 Drugim riječima, odredbe o putovnicama i osobnim iskaznicama, boravišnim dozvolama ili bilo kojoj drugoj sličnoj ispravi (u daljnjem tekstu: odredbe o putovnicama i osobnim iskaznicama)

214 Prije navedeno u članku 18. stavku 3. UEZ-a

U tim okolnostima, navedeno ukidanje ne može značiti da je sada moguće donijeti odredbe o putovnicama i osobnim iskaznicama na temelju članka 21. stavka 2. UFEU-a. Naprotiv, iz povijesnog razvoja događaja proizlazi da su člankom 77. stavkom 3. UFEU-a autori Ugovorâ namjeravali Uniji dodijeliti, za donošenje takvih odredbi čiji je cilj olakšati ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak, posebniju nadležnost od općenitije nadležnosti predviđene člankom 21. stavkom 2. UFEU-a.

S druge strane, Sud navod prema kojem se članak 77. stavak 3. UFEU-a primjenjuje „ako Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti" tumači na način da ovlasti na koje se misli nisu one dodijeljene nekom odredbom koja ima općenitiji doseg, poput članka 21. stavka 2. UFEU-a, nego one dodijeljene posebnijom odredbom.

Sud iz toga zaključuje da se Uredba 2019/1157 mogla donijeti na temelju članka 21. stavka 2. UFEU-a samo pod uvjetom da se glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio te uredbe nalazi izvan posebnog područja primjene članka 77. stavka 3. UFEU-a, koji se odnosi na izdavanje putovnica, osobnih iskaznica, boravišnih dozvola ili bilo koje druge slične isprave radi olakšavanja ostvarivanja prava na slobodno kretanje i boravak.

Međutim, iz cilja i glavnih sastavnih dijelova Uredbe 2019/1157 proizlazi da je ona obuhvaćena posebnim područjem primjene članka 77. stavka 3. UFEU-a. Stoga se zakonodavac Unije donošenjem te uredbe na osnovi članka 21. stavka 2. UFEU-a i primjenom redovnog zakonodavnog postupka koristio pogrešnom pravnom osnovom, što može dovesti do nevaljanosti navedene uredbe.

Drugi razlog nevaljanosti, koji se temelji na povredi članka 35. stavka 10. OUZP-a

Ističući da se Uredbom 2019/1157 ne provode nikakvi postupci koji se primjenjuju na osobne podatke, nego se njome samo predviđa da države članice provode određene obrade u slučaju zahtjeva za osobnu iskaznicu, Sud utvrđuje da se članak 35. stavak 1. OUZP-a[215] ne može primijeniti prilikom donošenja Uredbe 2019/1157. Budući da se člankom 35. stavkom 10. OUZP-a uvodi odstupanje od potonje odredbe, donošenjem Uredbe 2019/1157 stoga se nije mogao povrijediti navedeni članak 35. stavak 10.

Treći razlog nevaljanosti, koji se temelji na povredi članaka 7. i 8. Povelje

Kao prvo, Sud ističe da je obveza uključivanja dvaju potpunih otisaka prstiju u nosač podataka na osobnim iskaznicama koje izdaju države članice, propisana člankom 3. stavkom 5. Uredbe 2019/1157, ograničenje kako prava na poštovanje privatnog života tako i prava na zaštitu osobnih podataka, sadržanih u člancima 7. odnosno 8. Povelje[216]. Usto, ta obveza podrazumijeva prethodno provođenje dvaju uzastopnih postupaka obrade osobnih podataka, to jest prikupljanje navedenih otisaka od osobe o kojoj je riječ i njihovo privremeno pohranjivanje u svrhu personalizacije osobnih iskaznica, što je također ograničenje prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje.

Kao drugo, Sud ispituje jesu li predmetna ograničenja opravdana i proporcionalna.

U tom pogledu smatra, s jedne strane, da se predmetnim ograničenjima poštuje načelo zakonitosti i da se ne ugrožava bitan sadržaj temeljnih prava utvrđenih u člancima 7. i 8. Povelje.

S druge strane, što se tiče načela proporcionalnosti, Sud pojašnjava, kao prvo, da se predmetnom mjerom nastoji postići više ciljeva u općem interesu koje Unija priznaje, to jest borba protiv izrade lažnih osobnih iskaznica i zloupotrebe identiteta kao i interoperabilnost sustava provjere, te da je

---

215 Tom se odredbom predviđa obveza voditelja obrade da, ako bi neka obrada mogla prouzročiti visok rizik za prava i slobode pojedinaca, prije obrade provede procjenu učinka predviđenih postupaka obrade na zaštitu osobnih podataka.

216 Ta ograničenja ostvarivanja temeljnih prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje, s jedne strane, i obveza uključivanja dvaju potpunih otisaka prstiju u nosač podataka na osobnim iskaznicama, s druge strane, u daljnjem tekstu bit će označeni kao „predmetna ograničenja" i „predmetna mjera".

prikladna za ostvarenje tih ciljeva. Naime, uključivanje otisaka prstiju u osobne iskaznice otežava izradu lažnih osobnih iskaznica. Njime se također omogućava pouzdana provjera autentičnosti osobne iskaznice i identiteta imatelja iskaznice, čime se smanjuje rizik od prijevare. Što se tiče cilja interoperabilnosti sustava provjere osobnih iskaznica, uporabom potpunih otisaka prstiju osigurava se usklađenost sa svim automatskim sustavima za identifikaciju otisaka prstiju kojima se koriste države članice, čak i ako takvi sustavi ne upotrebljavaju nužno isti mehanizam identifikacije.

Kao drugo, Sud smatra da se predmetnim ograničenjima poštuju granice onog što je strogo nužno za ostvarenje zadanih ciljeva.

Naime, što se tiče samog načela da se otisci prstiju integriraju u nosač podataka na osobnim iskaznicama, riječ je o pouzdanom i djelotvornom sredstvu za utvrđivanje identiteta osobe sa sigurnošću. Konkretnije, samo unošenje prikaza lica bilo bi manje učinkovito sredstvo identifikacije od unošenja, uz taj prikaz, dvaju otisaka prstiju jer različiti čimbenici mogu izmijeniti anatomske značajke lica. Usto, postupak koji se koristi za prikupljanje tih otisaka jednostavno je provesti.

Što se tiče uključivanja potpunih dvaju otisaka prstiju, a ne samo nekih od karakterističnih točaka tih otisaka, osim što ta druga mogućnost ne bi pružila ista jamstva kao potpuni otisak, uključivanje potpunog otiska nužno je i za interoperabilnost sustava provjere osobnih isprava. Naime, države članice upotrebljavaju različite tehnologije za identificiranje otisaka prstiju. Stoga bi se uključivanjem u nosač podataka na osobnim iskaznicama samo nekih obilježja otiska prsta ugrozilo ostvarenje cilja interoperabilnosti.

Kao treće, Sud smatra da, uzimajući u obzir prirodu podataka o kojima je riječ, prirodu i načine postupaka obrade kao i predviđene zaštitne mehanizme, tako primijenjena ograničenja temeljnih prava iz članaka 7. i 8. Povelje nisu toliko ozbiljna da bi bila neproporcionalna u odnosu na važnost ciljeva koji se žele postići, nego se, naprotiv, predmetna mjera temelji na pravilnom odvagivanju, s jedne strane, ciljeva koji se njome žele postići i, s druge strane, temeljnih prava o kojima je riječ.

XI. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

1. Europski uhidbeni nalog[217]

Presuda od 29. srpnja 2024., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Predaja traženih osoba pravosudnim tijelima koja su izdala uhidbeni nalog – Poštovanje temeljnih prava – Sustavni ili općeniti nedostaci u pogledu neovisnosti pravosudne vlasti u državi članici izdavateljici uhidbenog naloga – Nedostaci koji se odnose na nepostojanje dokaza o prisezi sudaca – Zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja – Uvjeti zadržavanja u državi članici izdavateljici uhidbenog naloga – Ocjena pravosudnog tijela izvršenja – Odbijanje izvršenja europskog uhidbenog naloga od strane pravosudnog tijela izvršenja – Učinci tog odbijanja na pravosudno tijelo izvršenja druge države članice”

Odlučujući povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je podnijela Curtea de Apel Brașov (Žalbeni sud u Brașovu, Rumunjska), Sud je u okviru hitnog prethodnog postupka pojasnio svoju sudsku praksu koja se odnosi na razlog neizvršenja europskog uhidbenog naloga (EUN) koji se odnosi na opasnost od povrede temeljnih prava dotične osobe u slučaju njezine predaje rumunjskim tijelima.

Žalbeni sud u Brașovu 17. prosinca 2020. izdao je EUN protiv osobe P.P.R. radi izvršenja kazne zatvora. Iako je uhićena u Francuskoj 2022. osoba P.P.R nije predana rumunjskim tijelima. Presudom od 29. studenoga 2023. cour d’appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) odbio je izvršenje EUN-a zbog postojanja opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom[218]. Prema mišljenju tog suda, postoje sustavni i opći nedostaci koji utječu na pravosudnu vlast u Rumunjskoj jer je mjesto čuvanja zapisnika o polaganju prisege sudaca dvojbeno, što izaziva sumnju u pravilnost sastava sudova te države članice. Osim toga, u ovom slučaju zapisnik o polaganju prisege suca sudskog vijeća koje je izreklo zatvorsku kaznu nije moguće pronaći, dok je drugi sudac istog vijeća položio prisegu samo kada je imenovan državnim odvjetnikom. Osim toga, odlukom žalbenog vijeća Komisije za kontrolu Interpolovih spisa (CCF) međunarodna tjeralica koja se odnosi na osobu P.P.R. izbrisana je iz Interpolove baze podataka jer podaci koji se na nju odnose nisu bili u skladu s Interpolovim pravilima o obradi osobnih podataka. To je pokazalo da postoji ozbiljna zabrinutost, među ostalim, u pogledu poštovanja temeljnih prava tijekom postupka koji se vodio protiv osobe P.P.R. u Rumunjskoj.

Osoba P.P.R. je 29. travnja 2024. uhićena na Malti na temelju EUN-a koji je protiv nje izdan. Istog dana malteško pravosudno tijelo izvršenja zatražilo je od suda koji je uputio zahtjev dodatne informacije, pri čemu je navelo da se osoba P.P.R. pozvala na presudu Žalbenog suda u Parizu od 29. studenoga 2023.

Nakon toga je malteški sud 20. svibnja 2024. odlučio da osobu P.P.R. neće predati rumunjskim tijelima jer je smatrao da mu informacije o zatvorskim uvjetima u Rumunjskoj kojima je raspolagao ne omogućuju da zaključi kako će zabrana nečovječnog i ponižavajućeg kažnjavanja ili postupanja predviđena u članku 4. Povelje biti poštovana u slučaju predaje osobe P. P. R. tim tijelima.

U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio uputiti Sudu nekoliko prethodnih pitanja koja se u biti odnose: najprije, na učinke koje odluka tijela izvršenja o odbijanju izvršenja EUN-a ima na

[217] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 29. srpnja 2024., (veliko vijeće), ***Alchaster*** (C-202/24, EU:C:2024:649), prikazana u dijelu XIX.2. „Sadržaj i doseg”.

[218] To je pravo zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

druga tijela izvršenja i tijelo izdavatelja; nadalje, na razloge na kojima se temelje odluke francuskih i malteških tijela izvršenja o odbijanju izvršenja EUN-a koji je izdalo tijelo izdavatelj; naposljetku, na njegovu vlastitu obvezu da nakon takvog odbijanja Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku kao i njegovo pravo na sudjelovanje u postupku pred tijelom izvršenja EUN-a.

Ocjena Suda

Kao prvo, što se tiče učinaka odluke o odbijanju izvršenja EUN-a za druga tijela izvršenja, Sud je napomenuo da se Okvirnom odlukom o EUN-u[219] ne predviđa mogućnost ili obveza tijela izvršenja države članice da odbije izvršenje EUN-a samo zbog toga što je njegovo izvršenje odbilo tijelo izvršenja druge države članice a da pritom nije samo provjerilo postoji li razlog koji opravdava njegovo neizvršenje. Stoga tijelo izvršenja države članice nije dužno odbiti izvršenje EUN-a ako ga je tijelo izvršenja druge države članice prethodno odbilo izvršiti jer bi predaja dotične osobe predstavljala opasnost od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje. Međutim, u okviru vlastitog ispitivanja postojanja razloga za neizvršenje to tijelo mora uzeti u obzir razloge na kojima se temelji odluka o odbijanju koju je donijelo prvo tijelo izvršenja.

Što se tiče učinaka te odluke na tijelo izdavatelja, Sud je istaknuo da Okvirna odluka 2002/584 ne isključuje mogućnost da to tijelo zadrži svoj zahtjev za predaju na temelju EUN-a unatoč odbijanju njegova izvršenja. Međutim, iako tijelo izdavatelj nakon takvog odbijanja nije dužno povući svoj EUN, odluka o odbijanju njegova izvršenja mora ga ipak potaknuti na oprez. Ono ne može, posebno ako se okolnosti nisu promijenile, zadržati EUN kada je pravosudno tijelo izvršenja legitimno odbilo[220] postupiti po njemu zbog stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje. Suprotno tomu, ako ne postoji takva opasnost, osobito nakon što su se okolnosti promijenile, sama činjenica da je tijelo izvršenja odbilo izvršiti navedeni EUN ne može spriječiti pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog da ga zadrži. Osim toga, na tom je tijelu da ispita je li, s obzirom na posebnosti ovog slučaja, zadržavanje EUN-a proporcionalno.

Kao drugo, što se tiče razloga na kojima se temelje odluke francuskih i malteških tijela izvršenja o odbijanju izvršenja predmetnog EUN-a, Sud podsjeća, kao prvo, na to da, kako bi se utvrdilo postojanje stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje zbog sustavnih ili općih nedostataka u funkcioniranju pravosudnog sustava države članice izdavateljice, tijelo izvršenja mora temeljiti svoje ispitivanje na objektivnim, vjerodostojnim, preciznim i odgovarajuće aktualiziranim elementima koji se odnose na funkcioniranje tog sustava kao i na konkretnoj i preciznoj analizi pojedinačne situacije tražene osobe. Stoga odluka CCF-a o položaju osobe protiv koje je izdan EUN[221] ne može biti dovoljna da bi se opravdalo odbijanje izvršenja tog EUN-a. Međutim, takvu odluku pravosudno tijelo izvršenja može uzeti u obzir kako bi odlučilo treba li ili ne treba odbiti izvršenje EUN-a.

Kao drugo, Sud smatra da pravosudno tijelo izvršenja EUN-a izdanog radi izvršenja kazne ne može odbiti izvršenje tog EUN-a na temelju razloga da se ne može pronaći zapisnik o polaganju prisege suca koji je izrekao tu kaznu ili na temelju okolnosti da je drugi sudac u istom sastavu položio prisegu samo prilikom svojeg imenovanja državnim odvjetnikom. Naime, svaka nepravilnost do koje je došlo tijekom postupka imenovanja suca ili prilikom njegova stupanja na dužnost ne može dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost tog suca i, prema tome, svojstvo sudskog vijeća u kojem on zasjeda kao

---

219 Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.; u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/584)

220 U skladu s člankom 1. stavkom 3. Okvirne odluke 2002/584 u kojem se određuje: „Ova Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji."

221 U ovom slučaju CCF je svojom odlukom naložio brisanje međunarodnog istraživačkog oglasa koji se odnosio na osobu P. P. R. zbog povrede Interpolovih pravila o obradi osobnih podataka.

„zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda" u smislu prava Unije. Konkretno, okolnost da nacionalno pravo države članice eventualno predviđa da državni odvjetnik, koji je položio prisegu prilikom svojeg stupanja na dužnost, prilikom svojeg kasnijeg imenovanja na sudačku dužnost ne mora ponovno položiti prisegu ne može predstavljati sustavni ili opći nedostatak u pogledu neovisnosti sudstva. Usto, nesigurnost u pogledu mjesta čuvanja zapisnika o polaganju prisege sudaca države članice ili nemogućnost pronalaženja tih zapisnika, osobito ako je proteklo više godina od polaganja prisege dotičnog suca, nisu same po sebi i u nedostatku drugih relevantnih indicija dokazi da su dotični suci izvršavali svoje dužnosti a da nikada nisu položili zahtijevanu prisegu. U svakom slučaju, ne može se smatrati da nesigurnost u pogledu pitanja jesu li suci države članice, prije stupanja na dužnost, položili prisegu predviđenu nacionalnim pravom predstavlja sustavni ili opći nedostatak u pogledu neovisnosti pravosuđa u toj državi članici ako se nacionalnim pravom predviđaju djelotvorna pravna sredstva koja omogućuju pozivanje na eventualni propust polaganja prisege sudaca koji su donijeli određenu presudu i tako ishođenje poništenja te presude. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri postoje li takvi pravni lijekovi u rumunjskom pravu.

Kao treće, Sud je odlučio da prilikom ispitivanja uvjeta oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici naloga pravosudno tijelo izvršenja ne može odbiti izvršenje EUN-a na temelju elemenata koji se odnose na uvjete oduzimanja slobode u ustanovama za izvršenje kazne države članice izdavateljice koje je sâmo prikupilo i u pogledu kojih nije zatražilo dodatne informacije od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog. Osim toga, pravosudno tijelo izvršenja ne može primijeniti viši standard u području uvjeta oduzimanja slobode od onog zajamčenog člankom 4. Povelje. U tom pogledu, sam izostanak utvrđivanja „točnog plana izvršenja kazne" ili „preciznih kriterija za uspostavljanje određenog sustava izvršenja" nije obuhvaćen pojmom „nečovječno ili ponižavajuće postupanje" u smislu članka 4. Povelje.

Pod pretpostavkom da se utvrđivanje takvog plana ili takvih kriterija zahtijeva u državi članici izvršenja, države članice mogu biti dužne, na temelju načela uzajamnog povjerenja, pretpostaviti da druge države članice poštuju temeljna prava, tako da od druge države članice osobito ne mogu zahtijevati višu nacionalnu razinu zaštite temeljnih prava od one koju osigurava pravo Unije. Prema tome, pravosudno tijelo izvršenja ne može odbiti predaju tražene osobe samo zato što mu pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog nije dostavilo „konkretan plan izvršenja kazne" ili „precizne kriterije za uspostavljanje određenog sustava izvršenja".

Kao treće i posljednje, što se tiče obveza i prava pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog, Sud je objasnio, s jedne strane, da to tijelo nije dužno uputiti mu zahtjev za prethodnu odluku prije nego što odluči, s obzirom na razloge koje je pravosudno tijelo izvršenja navelo da bi odbilo izvršenje EUN-a, povući ga ili ga održati na snazi, osim ako protiv odluke koju će donijeti nije dopušten pravni lijek prema nacionalnom pravu, u kojem slučaju je u načelu dužno pokrenuti postupak pred Sudom. Ono se te obveze može osloboditi samo ako utvrdi da postavljeno pitanje nije relevantno ili da je Sud tumačio predmetnu odredbu prava Unije ili da se pravilno tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. S druge strane, Sud je smatrao da pravosudno tijelo koje je izdalo EUN nema pravo sudjelovati kao stranka u postupku izvršenja tog EUN-a pred pravosudnim tijelom izvršenja. Naime, takvo sudjelovanje nije nužno kako bi se osiguralo poštovanje načela uzajamnog priznavanja i lojalne suradnje na kojima se temelji funkcioniranje mehanizma EUN-a.

2. Europski istražni nalog u kaznenim stvarima

Presuda od 30. travnja 2024. (veliko vijeće), M. N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva 2014/41/EU – Europski istražni nalog u kaznenim stvarima – Pribavljanje dokaza koji su već u posjedu nadležnih tijela države izvršiteljice – Uvjeti za izdavanje – Usluga šifriranih telekomunikacija – EncroChat – Nužnost sudske odluke – Uporaba dokaza prikupljenih povredom prava Unije"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka) Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o uvjetima pod kojima javni tužitelj može izdati europski istražni nalog u kaznenim stvarima ako tijelo izdavatelj neke države članice želi ishoditi prosljeđivanje presretenih telekomunikacijskih podataka koje druga država članica već posjeduje. Usto pojašnjava kako nepoštovanje Unijinih propisa u tom području utječe na uporabu tih podataka.

U okviru istrage koju su vodila francuska tijela pokazalo se da su se okrivljenici radi počinjenja kaznenih djela prije svega povezanih s trgovinom drogom koristili šifriranim mobilnim telefonima na osnovi usluge „EncroChat". Ta je usluga omogućavala da se, putem servera smještenog u Francuskoj, uspostavi šifrirana komunikacija koju se ne može presresti tradicionalnim istražnim metodama.

U proljeće 2020., uz odobrenje francuskog suda, računalni program „trojanski konj", koji je razvio francusko-nizozemski istražni tim, instaliran je na navedenom poslužitelju, a odonda i na mobilnim telefonima korisnika u 122 zemlje, od kojih oko 4600 u Njemačkoj.

Na konferenciji koju je u ožujku 2020. organizirao Eurojust[222] predstavnici francuskih i nizozemskih vlasti obavijestili su predstavnike vlasti drugih država članica o mjeri presretanja podataka koju su planirali, uključujući podatke iz mobilnih telefona koji se nalaze izvan francuskog državnog područja. Zastupnici Bundeskriminalamta (Savezni ured kriminalističke policije, Njemačka, u daljnjem tekstu: BKA) i Generalstaatsanwaltschafta Frankfurt am Main (Glavno državno odvjetništvo u Frankfurtu na Majni, Njemačka; u daljnjem tekstu: Glavno državno odvjetništvo u Frankfurtu) izrazili su interes za podatke o njemačkim korisnicima.

Glavno državno odvjetništvo u Frankfurtu je između lipnja 2020. i srpnja 2021., u okviru postupka pokrenutog protiv osobe X, izdalo europske istražne naloge kako bi od francuskih tijela zatražilo odobrenje da se u kaznenim postupcima neograničeno koristi tako prikupljenim podacima. Svoj je zahtjev obrazložilo time što je Europol obavijestio BKA da je velik broj vrlo teških kaznenih djela počinjen u Njemačkoj pomoću mobilnih telefona opremljenih uslugom „EncroChat" i da su dosad neidentificirane osobe osumnjičene za planiranje i počinjenje takvih kaznenih djela u Njemačkoj upotrebom šifriranih komunikacija. Francuski sud odobrio je prosljeđivanje sudu presretenih podataka o njemačkim korisnicima i njihovu uporabu u sudskom postupku.

Nakon toga je Glavno državno odvjetništvo u Frankfurtu lokalnim državnim odvjetništvima preraspodijelilo istražne postupke pokrenute protiv, među ostalima, osobe M. N. U kaznenim postupcima pokrenutima pred sudom koji je uputio zahtjev on se u biti pita jesu li navedeni europski istražni nalozi zakoniti s obzirom na Direktivu 2014/41[223] i kakve posljedice eventualna povreda prava Unije ima za uporabu presretenih podataka u tom postupku. Stoga je odlučio postaviti Sudu prethodno pitanje.

---

[222] Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu

[223] Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL 2014., L 130, str. 1. i ispravak SL 2015., L 143, str. 16.)

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud podsjeća na to da pojam „tijelo izdavatelj" u smislu Direktive 2014/41 ne obuhvaća samo sudove. Naime, javni se tužitelj u članku 2. točki (c) podtočki i. te direktive nalazi među tijelima za koja se smatra da su „tijelo izdavatelj", pod jedinim uvjetom da su nadležna u dotičnom predmetu. Dakle, budući da je na temelju prava države izdavateljice, u potpuno unutarnjoj situaciji u toj državi, za određivanje istražne mjere s ciljem prijenosa dokaza koji su već u posjedu nadležnih nacionalnih tijela nadležan javni tužitelj, on je obuhvaćen pojmom „tijelo izdavatelj" u svrhu izdavanja europskog istražnog naloga koji se odnosi na prosljeđivanje dokaza koji su već u posjedu nadležnih tijela države izvršiteljice.

Kao drugo, iz članka 6. stavka 1. Direktive 2014/41 proizlazi da se europskim istražnim nalogom koji se odnosi na prosljeđivanje pribavljenih dokaza poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koji su već u posjedu nadležnih tijela države izvršiteljice, moraju poštovati svi uvjeti predviđeni, ovisno o slučaju, pravom države izdavateljice za prosljeđivanje takvih dokaza u potpuno unutarnjoj situaciji u toj državi.

Suprotno tomu, iako je cilj članka 6. stavka 1. točke (b) Direktive 2014/41 izbjeći zaobilaženje pravila i jamstava predviđenih pravom države izdavateljice, njime se ne zahtijeva – ni u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku u kojoj su podatke o kojima je riječ prikupila nadležna tijela države izvršiteljice na državnom području države izdavateljice i u njezinu interesu – da se na izdavanje europskog istražnog naloga radi prosljeđivanja dokaza koji su već u posjedu nadležnih tijela države izvršiteljice primjenjuju iste materijalne pretpostavke kao one koje se na prikupljanje tih dokaza primjenjuju u državi izdavateljici.

Osim toga, s obzirom na načelo uzajamnog priznavanja presuda i odluka na kojem se temelji pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, kojim je obuhvaćena Direktiva 2014/41, tijelo izdavatelj nije ovlašteno nadzirati pravilnost zasebnog postupka u kojem je država članica izvršenja prikupila dokaze koje ona već posjeduje i čije prosljeđivanje zahtijeva tijelo izdavatelj.

Usto, Sud pojašnjava da se, s jedne strane, člankom 6. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2014/41 ne zahtijeva da je izdavanje takvog europskog istražnog naloga nužno uvjetovano postojanjem predmnjeve teškog kaznenog djela koja se temelji na konkretnim činjenicama protiv svake osobe o kojoj je riječ, u trenutku kada je taj europski istražni nalog izdan, kada takav zahtjev ne proizlazi iz prava države izdavateljice na prosljeđivanje dokaza između državnih odvjetništava. S druge strane, toj se odredbi ne protivi ni izdavanje europskog istražnog naloga kada se vjerodostojnost presretenih podataka ne može provjeriti u toj fazi zbog povjerljivosti tehničkih alata presretanja, pod uvjetom da je u kasnijem kaznenom postupku zajamčeno pravo na pošteno suđenje. Naime, vjerodostojnost proslijeđenih dokaza načelno se može ocijeniti tek u trenutku u kojem nadležna tijela stvarno raspolažu dokazima o kojima je riječ.

Kao treće, Sud utvrđuje da prikriveni pristup terminalnim uređajima s ciljem prikupljanja podataka o prometu, lokaciji i komunikacijama internetskog pružatelja komunikacijskih usluga čini „presretanje telekomunikacija" u smislu članka 31. stavka 1. Direktive 2014/41, o kojem se mora obavijestiti tijelo koje je u tom pogledu odredila država članica na čijem se državnom području nalazi subjekt presretanja. U slučaju da država članica koja presreće ne može utvrditi nadležno tijelo obaviještene države članice, ta se obavijest može poslati bilo kojem tijelu obaviještene države članice koje država članica koja presreće smatra za to nadležnim.

Na temelju članka 31. stavka 3. Direktive 2014/41, nadležno tijelo obaviještene države članice ima tako mogućnost, u slučaju da presretanje ne bi bilo dopušteno u okviru sličnog domaćeg postupka, dojaviti da se presretanje ne može provesti ili da ga se mora prekinuti, to jest da se presreteni podaci ne mogu upotrijebiti ili da ih se može upotrijebiti samo pod uvjetima koje ono odredi. Stoga se člankom 31. Direktive 2014/41 ne nastoji samo osigurati poštovanje suverenosti obaviještene države članice nego i zaštititi prava osoba na koje se odnosi takva mjera presretanja telekomunikacija.

Kao posljednje, Sud ističe da se, načelno, samo nacionalnim pravom određuju pravila o dopuštenosti i ocjeni, u okviru kaznenog postupka, informacija i dokaza koji su pribavljeni protivno pravu Unije.

Međutim, člankom 14. stavkom 7. Direktive 2014/41 državama članicama se nalaže da osiguraju, ne dovodeći u pitanje primjenu nacionalnih postupovnih pravila, da se u kaznenom postupku u državi izdavateljici u okviru ocjene dokaza pribavljenih putem europskog istražnog naloga poštuju prava obrane i pravičnost postupka. Posljedično, kada sud smatra da se stranka ne može učinkovito izjasniti o takvom dokazu koji bi mogao imati odlučujući utjecaj na ocjenu činjenica, taj sud mora utvrditi povredu prava na pošteno suđenje i odbaciti taj dokaz.

3. Obrada osobnih podataka koju provodi Europol

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202)

„Žalba – Suradnja tijela za izvršavanje zakonodavstva – Uredba (EU) 2016/794 – Članak 49. stavak 3. i članak 50. – Zaštita osobnih podataka – Nezakonita obrada podataka – Kazneni postupak koji je protiv žalitelja pokrenut u Slovačkoj – Stručno izvješće koje je za potrebe istrage izradila Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) – Preuzimanje podataka sa žaliteljevih mobilnih telefona i USB uređaja za pohranu podataka – Otkrivanje tih podataka – Neimovinska šteta – Tužba za naknadu štete – Priroda izvanugovorne odgovornosti”

Postupajući po žalbi koju je M. Kočner, žalitelj, podnio protiv presude Općeg suda u predmetu Kočner/Europol[224], veliko vijeće Suda djelomično prihvaća tu žalbu te pritom pojašnjava prirodu izvanugovorne odgovornosti Agencije Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (u daljnjem tekstu: Europol) na temelju članka 50. Uredbe 2016/794[225] tumačenog u vezi s njezinom uvodnom izjavom 57.

U okviru istrage koju su slovačka tijela vodila nakon što su 2018. godine u Slovačkoj ubijeni jedan novinar i njegova zaručnica, Europol je na zahtjev Národne kriminálne agentúre (Državna agencija za suzbijanje kriminaliteta, Slovačka, u daljnjem tekstu: NAKA) pružio pomoć tim tijelima. On je konkretno proveo preuzimanje podataka pohranjenih na dva mobilna telefona koja su pripadala žalitelju. Dana 23. listopada 2018. Europol je predao NAKA-i tvrdi disk koji je sadržavao preuzete šifrirane podatke i lozinku kojom su bili zaštićeni ti podaci. Osim toga, on je 13. siječnja 2019. NAKA-i dostavio izvješće (u daljnjem tekstu: Europolovo izvješće) u kojem se među ostalim navodilo da je žaliteljevo ime izravno povezano s „popisima pripadnika mafije”.

Slovačka kaznena tijela su 1. travnja 2019. koristila te informacije u kaznenom postupku koji je bio pokrenut protiv žalitelja. Godine 2019. i 2020. u različitim novinskim člancima i internetskim stranicama spominjala se vrlo velika količina informacija vezanih uz žalitelja koje su među ostalim dolazile s predmetnih mobilnih telefona. Konkretno, na jednoj internetskoj stranici i u slovačkim medijima objavljeni su transkripti intimnih razgovora vođenih između žalitelja i jedne prijateljice preko aplikacije za šifriranu razmjenu poruka, sadržani na tim telefonima.

Nakon žalbe podnesene Europolu, žalitelj je podnio tužbu Općem sudu tražeći naknadu štete na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a te članka 50. stavka 1. Uredbe o Europolu u kojem se utvrđuju

[224] Presuda od 29. rujna 2021., Kočner/Europol (T-528/20, EU:T:2021:631, u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

[225] Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP (SL 2016., L 135, str. 53., u daljnjem tekstu: Uredba o Europolu)

pravila o odgovornosti zbog neodgovarajuće obrade osobnih podataka[226]. Tom je tužbom žalitelj potraživao naknadu neimovinske štete za koju je smatrao da je pretrpio zbog postupanja Europola. Nakon što je Opći sud odbio navedenu tužbu, žalitelj je protiv pobijane presude podnio žalbu. Ta je žalba usmjerena protiv odbijanja, s jedne strane, prvog dijela tužbenog zahtjeva koji se odnosio na naknadu neimovinske štete koju je žalitelj pretrpio zbog javnog otkrivanja osobnih podataka s predmetnih mobilnih telefona i, s druge strane, drugog dijela tužbenog zahtjeva koji se odnosio na naknadu neimovinske štete koju je on pretrpio zbog uvrštavanja njegova imena na „popise pripadnika mafije".

Ocjena Suda

Sud najprije ispituje žalbene razloge koji su istaknuti protiv pobijane presude.

Kada je riječ o neimovinskoj šteti nastaloj zbog javnog otkrivanja osobnih podataka s predmetnih mobilnih telefona, on pojašnjava prirodu sustava odgovornosti utvrđenog u članku 50. stavku 1. Uredbe o Europolu.

Kao prvo, Sud ističe da iz analize teksta te odredbe i cilja koji se navedenom uredbom nastoji postići proizlazi da se tom uredbom, tumačenom u svjetlu njezine preambule[227], u skladu s namjerom zakonodavca Unije da djeluje u korist oštećene fizičke osobe, uspostavlja sustav solidarne odgovornosti Europola i dotične države članice. U prilog tom tumačenju ide i kontekst u kojem se navedena odredba nalazi. Naime, člankom 50. Uredbe o Europolu uspostavlja se poseban sustav izvanugovorne odgovornosti za radnje nezakonite obrade podataka, kojim se odstupa od općeg sustava odgovornosti utvrđenog u članku 49. iste uredbe.

Sud iz toga zaključuje da se člankom 50. Uredbe o Europolu uspostavlja sustav solidarne odgovornosti Europola i države članice u kojoj je nastala šteta zbog nezakonite obrade podataka.

Kao drugo, kada je riječ o pretpostavkama za nastanak odgovornosti na temelju članka 50. Uredbe o Europolu, Sud podsjeća na to da, u skladu sa sustavom izvanugovorne odgovornosti Unije iz članka 340. UFEU-a, na koji se upućuje u navedenom članku 50., ta odgovornost pretpostavlja ispunjavanje niza pretpostavki.

U tom smislu napominje da je u specifičnom kontekstu Uredbe o Europolu iz teksta njezina članka 50. stavka 1. razvidno da fizička osoba koja namjerava potraživati pravo na nadoknadu mora samo dokazati da se nezakonita obrada podataka dogodila u okviru suradnje uspostavljene tom uredbom u koju su bili uključeni Europol i određena država članica na temelju navedene uredbe.

U prilog tom doslovnom tumačenju ide i cilj članka 50. Uredbe o Europolu, a to je, prema formulaciji preambule te uredbe, da se odgovori na poteškoće s kojima se dotična fizička osoba može susresti prilikom utvrđivanja je li šteta zbog nezakonite obrade podataka do koje je došlo u okviru takve suradnje nastala kao posljedica djelovanja Europola ili dotične države članice. Međutim, pod cijenu gubljenja korisnog učinka tog članka 50. u vezi s preambulom Uredbe o Europolu, od te se osobe ne može tražiti da dokaže tko je – Europol ili dotična država članica – odgovoran za tu štetu ili da pred sudom tuži oba subjekta radi ostvarivanja naknade cjelokupne štete.

Sud isto tako ističe da je zakonodavac Unije predvidio da se u slučaju naknade štete uzrokovane nezakonitom obradom podataka u okviru suradnje uspostavljene Uredbom o Europolu primjenjuje mehanizam odgovornosti u dvije faze, upravo kako bi se uzele u obzir te poteškoće u pogledu dokazivanja. Taj mehanizam, s jedne strane, u prvoj fazi oslobađa dotičnu fizičku osobu obveze utvrđivanja identiteta subjekta čije je postupanje uzrokovalo navodnu štetu i, s druge strane, u drugoj

226 Članak 50. stavak 1. Uredbe o Europolu

227 Uvodna izjava 57. preambule

fazi predviđa da, nakon što ta osoba ishodi naknadu štete, o „konačnoj odgovornosti" za tu štetu treba po potrebi konačno odlučiti u okviru postupka pred upravnim vijećem Europola u kojem sudjeluju samo Europol i dotična država članica.

Sud iz toga zaključuje da Uredba o Europolu ne nameće dotičnoj fizičkoj osobi obvezu utvrđivanja koji je od subjekata uključenih u suradnju između Europola i države članice postupao na način koji predstavlja nezakonitu obradu podataka. Dakle, da bi nastala solidarna odgovornost Europola ili dotične države članice, dovoljno je da ta osoba dokaže da je došlo do nezakonite obrade podataka kojom joj je uzrokovana šteta.

Međutim, Sud napominje da ostaje mogućnost da tuženi subjekt svim pravnim sredstvima dokaže da je isključeno da je navodna šteta povezana s navodnom nezakonitom obradom podataka do koje je došlo u okviru takve suradnje, primjerice zbog toga što je ta šteta nastala prije dotične obrade.

Sud iz toga zaključuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je pogrešno utvrdio da članak 50. stavak 1. Uredbe o Europolu u vezi s njezinom preambulom ne oslobađa dotičnu fizičku osobu od obveze dokazivanja tko je od dvaju uključenih subjekata odgovoran za nezakonitu obradu podataka. On slijedom toga ukida pobijanu presudu u dijelu u kojem je Opći sud odbio prvi dio tužbenog zahtjeva.

Kada je riječ o neimovinskoj šteti potraživanoj u drugom dijelu tužbenog zahtjeva vezano uz uvrštavanje žaliteljeva imena na „popise pripadnika mafije", Sud ističe da iz pobijane presude proizlazi da je Europolovo izvješće doneseno nakon što se zbio štetni događaj na koji se tužitelj poziva u okviru drugog dijela tužbenog zahtjeva, pa samim time s njime nema nikakve veze. Međutim, žalitelj nije dokazao da utvrđenja na kojima se pobijana presuda u tom smislu temelji sadržavaju iskrivljavanje dokaza ili pogrešku koja se tiče prava. Sud smatra da je stoga isključeno da šteta na koju se žalitelj poziva u drugom dijelu tužbenog zahtjeva može biti vezana uz eventualnu nezakonitu obradu podataka počinjenu u okviru suradnje između Europola i slovačkih tijela.

Sud stoga ocjenjuje da, unatoč pogrešci koju je Opći sud počinio kada je isključio samo načelo solidarne odgovornosti Europola u kontekstu Uredbe o Europolu, zahtjev da žalitelj mora dokazati postojanje nezakonite obrade podataka kojom mu je prouzročena šteta u konkretnom slučaju nije ispunjen, tako da odgovornost Europola u svakom slučaju ne može postojati na temelju tog drugog dijela tužbenog zahtjeva. Iz toga zaključuje da žalbeni razlog vezan uz odbijanje tog dijela tužbenog zahtjeva treba odbaciti kao bespredmetan.

Nakon toga, imajući u vidu djelomično ukidanje pobijane presude, Sud utvrđuje da stanje predmeta omogućuje donošenje odluke, odlučuje donijeti konačnu odluku u sporu pokrenutom pred Općim sudom te na toj osnovi ispituje jesu li pretpostavke za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije na temelju članka 50. Uredbe o Europolu u konkretnom slučaju ispunjene.

Kada je riječ o zahtjevu postojanja povrede pravila prava Unije kojima se pojedincima priznaju određena prava, Sud ističe da Uredba o Europolu nalaže toj Unijinoj agenciji i nadležnim tijelima država članica, od kojih se zahtijeva suradnja za potrebe vođenja kaznenog postupka, obvezu da pojedince zaštite od nezakonite obrade osobnih podataka koji se na njih odnose[228].

Sud iz zajedničkog tumačenja niza odredbi Uredbe o Europolu zaključuje da svako otkrivanje osobnih podataka koji se obrađuju u okviru suradnje između Europola i nadležnih nacionalnih tijela neovlaštenim osobama koje su za njih saznale predstavlja kršenje pravila prava Unije kojima se pojedincima priznaju određena prava. To je konkretno slučaj s neovlaštenim otkrivanjem osobnih podataka iz žaliteljevih intimnih razgovora.

---

228 Zajedničko tumačenje članka 2. točaka (h), (i) i (k), članka 28. stavka 1. točaka (a) i (f), članka 38. stavka 4. i članka 50. stavka 1. Uredbe o Europolu

Što se tiče zahtjeva postojanja dovoljno ozbiljne povrede pravila prava Unije, Sud podsjeća na to da je ključni kriterij u tom smislu kriterij očite i ozbiljne povrede granica diskrecijskih ovlasti koje priznaje povrijeđeno pravilo. Nadalje, ocjena koju treba izvršiti zahtijeva da se uzmu u obzir područje, uvjeti i kontekst u kojima predmetna obveza utječe na dotično tijelo. Također treba uzeti u obzir, među ostalim, stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila te opseg margine prosudbe koja se tim pravilom ostavlja dotičnom tijelu, složenost slučaja koji treba riješiti te poteškoće u primjeni ili tumačenju tekstova.

U konkretnom slučaju Sud zaključuje da postoji takva dovoljno ozbiljna povreda. Naime, s jedne strane, odredbe Uredbe o Europolu ne ostavljaju subjektima uključenima u suradnju između Europola i države članice na temelju te uredbe nikakvu marginu prosudbe kada je riječ o nužnosti da se dotične osobe zaštite od nezakonite obrade osobnih podataka koji se na njih odnose. S druge strane, ta se obveza predviđa u osjetljivom kontekstu suradnje između Europola i država članica za potrebe vođenja kaznenog postupka, u kojem se takvi podaci obrađuju izvan bilo kakvog sudjelovanja ispitanika, najčešće bez njihova znanja, pa stoga i bez mogućnosti da na bilo koji način interveniraju kako bi se spriječila eventualna nezakonita obrada njihovih podataka.

Kada je riječ o pretpostavkama vezanima uz stvarni nastanak štete i uzročnu vezu, Sud podsjeća na to da izvanugovorna odgovornost Unije može nastati samo ako je žalitelj nedvojbeno pretrpio stvarnu i izvjesnu štetu te ako šteta dovoljno izravno proizlazi iz navodne povrede pravila prava Unije. U konkretnom slučaju on ocjenjuje da je otkrivanjem neovlaštenim osobama podataka o intimnim razgovorima vođenima između žalitelja i njegove prijateljice povrijeđeno njegovo pravo na poštovanje privatnosti i obiteljskog života te na poštovanje komuniciranja kao i da su mu tim otkrivanjem povrijeđeni čast i ugled, zbog čega je pretrpio neimovinsku štetu.

U tim okolnostima Sud zaključuje da valja djelomično ukinuti pobijanu presudu te nalaže Europolu da žalitelju isplati 2000 eura na ime naknade za pretrpljenu neimovinsku štetu.

XII. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

1. Uredba br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanima s roditeljskom odgovornošću

Presuda od 20. lipnja 2024., Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Roditeljska odgovornost – Uredba (EZ) br. 2201/2003 – Članci 10. i 11. – Nadležnost u slučajevima protupravnog odvođenja ili zadržavanja djeteta – Uobičajeno boravište djeteta u državi članici prije protupravnog odvođenja – Postupak za povratak između treće zemlje i države članice – Pojam ‚zahtjev za povratak' – Haška konvencija od 25. listopada 1980. o građanskim aspektima međunarodne otmice djece"

Nakon što mu je Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka) podnio zahtjev za prethodnu odluku, Sud pojašnjava područje primjene određenih postupovnih pravila primjenjivih na temelju Uredbe br. 2201/2003[229] u slučaju međunarodne otmice djeteta u vezi s trećom zemljom.

Osoba L rođena je 2014. u Švicarskoj te ima dvojno njemačko i poljsko državljanstvo. Njezin otac boravi u Švicarskoj od lipnja 2013. zbog poslovnih razloga, dok je njezina majka s njom živjela od siječnja 2015. do travnja 2016. u Njemačkoj, gdje ih je otac redovito posjećivao. U travnju 2016. majka i osoba L preselile su se u Poljsku gdje ih je otac isprva posjećivao. Majka je od travnja 2017. ocu odbijala ostvarenje njegova prava na kontakt s djetetom. Osobu L upisala je u dječji vrtić u Poljskoj, bez očeva pristanka, te ga je obavijestila da boravi u Poljskoj s njihovom kćeri.

U srpnju 2017. otac je podnio zahtjev za povratak djeteta u Švicarsku preko švicarskog središnjeg tijela[230], prema Haškoj konvenciji iz 1980.[231]. Poljski sud odbio je taj zahtjev uz obrazloženje da je otac dao suglasnost na neodređeno vrijeme za preseljenje majke i osobe L u Poljsku. Žalba koju je otac podnio protiv te odluke je odbijena.

Iako nije prihvatio drugi zahtjev za povratak koji je podnesen u Njemačkoj, otac je u srpnju 2018. njemačkom sudu podnio zahtjev za dodjelu isključive roditeljske skrbi nad djetetom, pravo na određivanje njegova boravišta i povratak djeteta kod njega u Švicarsku. Sud pred kojim je pokrenut postupak odbio je taj zahtjev jer nije bio međunarodno nadležan. Otac je podnio žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev, ističući da nadležnost njemačkih sudova proizlazi iz članaka 10. i 11. Uredbe br. 2201/2003.

Sud koji je uputio zahtjev pita se o primjenjivosti tih odredbi s obzirom na to da je otac bezuspješno pokrenuo postupak povratka djeteta, na temelju Haške konvencije iz 1980., preko središnjeg tijela Švicarske, treće zemlje koju Uredba br. 2201/2003 ne obvezuje. Stoga je odlučio Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

Ocjena Suda

---

[229] Uredba Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanima s roditeljskom odgovornošću te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1347/2000 (SL 2003., L 338, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 133. i ispravak SL 2014., L 46, str. 22.)

[230] Savezni ured za pravosuđe u Bernu (Švicarska)

[231] Haška konvencija o građanskopravnim vidovima međunarodne otmice djece, sklopljena u Haagu 25. listopada 1980. (u daljnjem tekstu: Haška konvencija iz 1980.)

Kao prvo, Sud je odlučio o području primjene posebnog pravila o nadležnosti u području roditeljske odgovornosti predviđenog člankom 10. Uredbe br. 2201/2003. U skladu s tim člankom, sudovi države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište prije nezakonitog odvođenja ili zadržavanja u načelu i pod određenim uvjetima zadržavaju svoju međunarodnu nadležnost.

Što se tiče pojma „nezakonito odvođenje ili zadržavanje djeteta" na kojem se temelji članak 10. Uredbe br. 2201/2003, on prije svega smatra da definicija tog pojma[232] ne ovisi o tome je li nositelj prava na skrb nad djetetom, na temelju Haške konvencije iz 1980., nužno naknadno i eventualno pokrenuo postupak povratka djeteta.

Nadalje, članak 10. točka (b) podtočka i. Uredbe br. 2201/2003, prema kojem sudovi prethodnog uobičajenog boravišta djeteta u načelu više nisu nadležni ako zahtjev za povratak u roku od godine dana nije podnesen u državi članici na čije je državno područje dijete odvedeno ili je nezakonito zadržano, ne precizira da zahtjev za povratak mora biti podnesen na temelju Haške konvencije iz 1980. niti isključuje da ga je moglo podnijeti središnje tijelo treće zemlje. Naime, s jedne strane, u skladu s člankom 60. Uredbe br. 2201/2003, odredbe Haške konvencije iz 1980. nemaju prednost pred odredbama te uredbe u odnosima među državama članicama. S druge strane, ne postoji obveza pozivanja na tu konvenciju kako bi se zahtijevala predaja djeteta jer se postupak za povratak može temeljiti na drugim pravilima ili drugim konvencijskim odredbama, osobito bilateralnim.

Naposljetku, ne može se prihvatiti, s obzirom na to da u Uredbi br. 2201/2003 o tome ne postoje odredbe, da je primjena članka 10. te uredbe uvjetovana primjenom postupovnih pravila, poput onih iz članka 11. stavaka 6. i 7. navedene uredbe[233], čiji je glavni cilj urediti slanje i dostavu informacija[234].

Kao drugo, Sud ističe, osobito s obzirom na ciljeve Uredbe br. 2201/2003, da ni zahtjev za povratak djeteta u državu koja nije država članica u kojoj je to dijete imalo svoje uobičajeno boravište neposredno prije njegova nezakonitog odvođenja ili zadržavanja ni zahtjev za skrb nad navedenim djetetom podnesen sudovima te države članice nisu obuhvaćeni pojmom „zahtjev za [povratak]" u smislu članka 10. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 2201/2003.

Naposljetku, Sud pojašnjava da iz teksta članka 11. Uredbe br. 2201/2003 jasno proizlazi da se ta odredba primjenjuje samo među državama članicama zajedno s Haškom konvencijom iz 1980. Stoga se zahtjevi u pogledu izvješćivanja i objavljivanja iz članka 11. stavaka 6. i 7. navedene uredbe i izvršivost sudske odluke iz članka 11. stavka 8. ne primjenjuju u okviru postupka za povratak koji je na temelju navedene konvencije proveden između treće zemlje i države članice u kojoj se dijete nalazi nakon nezakonitog odvođenja ili zadržavanja.

2. Uredba br. 44/2001 o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Sudska nadležnost i izvršenje sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima – Uredba (EZ) br. 44/2001 – Članci 34. i 45. – Priznavanje i izvršenje sudskih odluka – Ukidanje odluke o proglašenju

[232] Vidjeti članak 2. točku 11. Uredbe br. 2201/2003

[233] Članak 11. te uredbe primjenjuje se i u postupcima povratka u skladu s Haškom konvencijom iz 1980.

[234] Riječ je o informacijama koje se odnose na odluku o zadržavanju donesenu na temelju članka 13. Haške konvencije iz 1980., a koje treba priopćiti nadležnom sudu države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije nezakonitog odvođenja ili zadržavanja.

izvršivosti sudskih odluka – Razlozi za odbijanje – Javni poredak države članice u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje – Nalaganje novinama i jednom od njihovih novinara plaćanja naknade zbog povrede ugleda sportskog kluba – Naknada štete – Članak 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda tiska"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o primjeni odredbe o javnom poretku radi odbijanja izvršenja odluke suda države članice kojom se krši sloboda tiska.

Novine *Le Monde* objavile su u prosincu 2006. članak koji je napisala osoba EE, novinar zaposlen u tim novinama, i u kojem se tvrdilo da su se klubovi Real Madrid Club de Fútbol (u daljnjem tekstu: Real Madrid) i Fútbol Club Barcelona koristili uslugama jedne od osoba koje su uspostavile mrežu dopinga u svijetu biciklizma. Brojni mediji, osobito španjolski, prenijeli su tu objavu. U novinama *Le Monde* objavljeno je u istom mjesecu, bez komentara, pismo demantija koje je tim novinama poslao Real Madrid.

Real Madrid i osoba AE, član njegova medicinskog osoblja, podnijeli su u svibnju 2007. španjolskom prvostupanjskom sudu tužbu za utvrđivanje odgovornosti, koja se temelji na povredi njihove časti, protiv društva Société Éditrice du Monde i osobe EE. Taj je sud, s jedne strane, potonjima naložio da na ime naknade nastale neimovinske štete klubu Real Madrid plate iznos od 300 000 eura i osobi AE iznos od 30 000 eura te je, s druge strane, naložio da se ta presuda objavi u novinama *Le Monde* i u španjolskim novinama. Ta je presuda potvrđena u drugostupanjskom postupku i Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) odbio je žalbu podnesenu protiv nje.

Dvama rješenjima iz 2014. španjolski prvostupanjski sud naložio je izvršenje te presude Vrhovnog suda kao i da se, osim navedenih iznosa glavnice, na ime kamata i troškova klubu Real Madrid plati iznos od 90 000 eura, a osobi AE 3000 eura.

Tribunal de grande instance de Paris (Okružni sud u Parizu, Francuska) potvrdio je izvršivost te presude i tih rješenja u Francuskoj. Međutim, cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) poništio je te potvrde uz obrazloženje da izvršenje tih osuđujućih presuda predstavlja neprihvatljivu povredu francuskog međunarodnog javnog poretka jer ugrožava slobodu izražavanja.

Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), kojem su Real Madrid i AE podnijeli žalbu, pita se o uvjetima pod kojima se mora odbiti izvršenje presude kojom se, kao u ovom slučaju, izdavačkom društvu novina i jednom od njegovih novinara nalaže plaćanje naknade neimovinske štete na temelju Uredbe Bruxelles I[235], jer se njome očito krši sloboda tiska, zajamčena člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da je pozivanje na odredbu o javnom poretku iz članka 34. točke 1. Uredbe Bruxelles I iznimno moguće samo u slučaju kada priznanje ili izvršenje strane sudske odluke predstavlja neprihvatljivu povredu pravnog poretka u državi članici u kojoj se traži priznanje jer bi ona zadirala u neko temeljno načelo bilo unutarnjeg prava te države članice bilo prava Unije. U tom pogledu, nacionalni je sud dužan jednako učinkovito osigurati zaštitu prava utvrđenih nacionalnim pravnim poretkom kao i prava utvrđenih pravnim poretkom Unije.

To osobito vrijedi za temeljna prava zajamčena Poveljom koja nacionalni sud mora poštovati prilikom primjene Uredbe Bruxelles I i, dakle, provedbe prava Unije[236]. Međutim, s obzirom na temeljnu

235 Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2001., L 12, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 30.)

236 U smislu članka 51. stavka 1. Povelje

važnost načela uzajamnog povjerenja, države članice prilikom te provedbe mogu biti obvezne pretpostaviti da druge države članice poštuju temeljna prava, osim u iznimnim slučajevima. Stoga se mora odbiti izvršenje te odluke ili, eventualno, povući potvrdu o izvršivosti te odluke, samo u slučaju da izvršenje odluke u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje dovodi do očite povrede temeljnog prava koje je propisano Poveljom.

Što se konkretno tiče slobode izražavanja, Sud pojašnjava da je ona jedan od ključnih elemenata društva u kojem prevladavaju demokracija i pluralizam te odražava vrijednosti na kojima se, u skladu s člankom 2. UEU-a, temelji Unija. Stoga zadiranja u slobodu izražavanja, poput onih u odnosu na novinare i urednike te novinske kuće, treba ograničiti na ono što je strogo nužno.

Isto tako, iz ustaljene sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da EKLJP[237] ne ostavlja mnogo prostora za ograničenja slobode izražavanja u, osobito, području pitanja od općeg interesa[238], kojim su obuhvaćena pitanja koja se odnose na profesionalni sport. U tom kontekstu valja pridati veliku važnost interesu demokratskog društva da osigura i očuva slobodu tiska kada je potrebno utvrditi je li zadiranje o kojem je riječ proporcionalno legitimnom cilju koji se nastoji postići. Tako se u svakoj odluci kojom se dodjeljuje naknada štete zbog povrede ugleda mora razumno odvagnuti proporcionalnost dodijeljenog iznosa i štete o kojoj je riječ.

U tom pogledu valja razlikovati novčanu kaznu u korist pravne osobe od novčane kazne u korist fizičke osobe jer šteta ugledu fizičke osobe može utjecati na dostojanstvo te osobe, dok ugled pravne osobe nema tu moralnu dimenziju. Kad je riječ o proporcionalnosti sankcije, svako nedopušteno ograničenje slobode izražavanja moglo bi u budućnosti ograničiti ili onemogućiti izvještavanje medija o sličnim pitanjima. Konkretno, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, potreban je najveći oprez u slučaju kad poduzete mjere ili izrečene sankcije mogu odvratiti medije od sudjelovanja u raspravi o pitanjima od legitimnog općeg interesa i stoga mogu imati odvraćajući učinak na ostvarivanje slobode tiska u pogledu takvih pitanja.

Na osnovi tih razmatranja Sud zaključuje da treba odbiti izvršenje presude kojom se novinama i jednom od njihovih novinara nalaže plaćanje naknade neimovinske štete koja je nastala sportskom klubu i jednom od članova njegova medicinskog osoblja zbog štete njihovu ugledu jer bi to dovelo do očite povrede članka 11. Povelje. Naime, takva očita povreda obuhvaćena je javnim poretkom države članice u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje i stoga predstavlja razlog za odbijanje izvršenja iz članka 34. točke 1. Uredbe Bruxelles I, u vezi s njezinim člankom 45.[239].

Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, među kojima nisu samo sredstva osoba kojima je izrečena kazna, nego i težina povrede i opseg štete, koji su utvrđeni u odlukama o kojima je riječ u glavnom postupku, bi li izvršenje tih odluka dovelo do takve očite povrede. U tu je svrhu na njemu da provjeri jesu li iznosi naknade štete dodijeljeni u navedenim odlukama očito neproporcionalni u odnosu na štetu nanesenu ugledu o kojoj je riječ i mogu li imati odvraćajući učinak u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje na izvještavanje medija o sličnim pitanjima u budućnosti ili, općenitije, na ostvarivanje slobode tiska, koja se propisuje člankom 11. Povelje.

U okviru te provjere navedeni sud može uzeti u obzir iznose koji su za sličnu štetu dodijeljeni u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje. Međutim, eventualna razlika između tih iznosa i iznosa naknade štete dodijeljenih u odlukama o kojima je riječ u glavom postupku nije sama po sebi

---

237 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)

238 Vidjeti članak 10. stavak 2. EKLJP-a.

239 Za takav postupak o kojem je riječ u ovom slučaju, čiji je predmet sudska odluka donesena po korištenju pravnog lijeka protiv potvrde o izvršivosti, članak 45. Uredbe Bruxelles I upućuje na razloge za odbijanje priznavanja navedene, među ostalim, u članku 34. te uredbe.

dovoljna da bi se moglo smatrati da su iznosi te naknade štete očito neproporcionalni u odnosu na štetu nanesenu ugledu o kojoj je riječ. Usto, navedena provjera ne može uključivati nadzor ocjena merituma koje su proveli sudovi države članice u kojoj je sudska odluka donesena, koji je izričito zabranjen člankom 36. i člankom 45. stavkom 2. Uredbe Bruxelles I. Naposljetku, u slučaju da utvrdi postojanje očite povrede slobode tiska, taj će sud trebati ograničiti odbijanje izvršenja navedenih odluka na očito neproporcionalan dio naknade štete dodijeljene u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje ili izvršenje.

XIII. Promet

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost) (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818)

„ Tužba za poništenje – Prvi paket za mobilnost (Paket za mobilnost) – Uredba (EU) 2020/1054 – Maksimalna dnevna i tjedna vremena vožnje – Minimalne stanke te dnevna i tjedna razdoblja odmora – Organizacija rada vozača na način da se oni svaka tri ili četiri tjedna mogu vratiti, ovisno o slučaju, u svoje mjesto boravka ili u operativno središte svojeg poslodavca kako bi ondje započeli ili proveli svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada – Zabrana da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu – Rok za ugradnju pametnih tahografa druge generacije (V2) – Datum stupanja na snagu – Uredba (EU) 2020/1055 – Uvjeti u vezi sa zahtjevom u pogledu poslovnog nastana – Obveza u pogledu povratka vozilâ u operativno središte u državi članici poslovnog nastana – Obveza u pogledu broja vozila i vozača uobičajeno smještenih u operativnom središtu u državi članici poslovnog nastana – Kabotaža – Razdoblje mirovanja od četiri dana za kabotažu – Odstupanje koje se odnosi na kabotažu u okviru kombiniranog prijevoza – Direktiva (EU) 2020/1057 – Posebna pravila za upućivanje vozačâ u sektoru cestovnog prometa – Rok za prenošenje – Unutarnje tržište – Poseban sustav primjenjiv na slobodno pružanje usluga prijevoza – Zajednička prometna politika – Članci 91. i 94. UFEU-a – Temeljne slobode – Načelo proporcionalnosti – Procjena učinka – Načela jednakog postupanja i nediskriminacije – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Zaštita okoliša – Članak 11. UFEU-a – Savjetovanje s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom te Europskim odborom regija”

Postupajući povodom petnaest tužbi koje su podnijele Republika Litva, Republika Bugarska, Rumunjska, Republika Cipar, Mađarska, Republika Malta i Republika Poljska radi poništenja određenih odredbi ili, u pojedinim slučajevima podredno, triju zakonodavnih akata[240] koji su dio „paketa [mjera] za mobilnost”, koji se također naziva „Paket za mobilnost” („Mobility Package”), veliko vijeće Suda ih je odbilo, osim u dijelu u kojem se njima traži poništenje članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime stavak 1. točka (b) unosi u članak 5. Uredbe br. 1071/2009[241].

Ta su tri zakonodavna akta donesena kako bi se propisi koji su do tada bili na snazi prilagodili razvoju u sektoru cestovnog prometa. Osobito se odnose, kao prvo, na maksimalna dnevna i tjedna vremena vožnje, minimalne stanke te dnevna i tjedna razdoblja odmora, kao i na pozicioniranje s pomoću tahografa (Uredba 2020/1054), kao drugo, na zajednička pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika i zajednička pravila za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (Uredba 2020/1055) i, kao treće, na posebna pravila za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa (Direktiva 2020/1057).

---

[240] Uredba (EU) 2020/1054 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (SL 2020., L 249, str. 1.)

Uredba (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni uredaba (EZ) br. 1071/2009, (EZ) br. 1072/2009 i (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru cestovnog prometa (SL 2020., L 249, str. 17.)

Direktiva (EU) 2020/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa te izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL 2020., L 249, str. 49.)

[241] Uredba (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ (SL 2009., L 300, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 135. i ispravak SL 2015., L 84, str. 74.)

Ocjena Suda

Nadzor zakonitosti koji je Sud proveo nad različitim odredbama predmetnih zakonodavnih akata o kojima je riječ temelji se na nekoliko horizontalnih načela i zaključaka.

Tako je Sud podsjetio, kao prvo, na to da je načelo slobodnog pružanja usluga u području prometa uređeno člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, prema kojem se primjena tog načela mora postići provedbom zajedničke prometne politike, koja je obuhvaćena odredbama koje su donijeli Europski parlament i Vijeće Europske unije, osobito na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a. Iz toga proizlazi da zakonodavac Unije ima pravo izmijeniti uvjete u kojima se obavlja slobodno pružanje usluga u području cestovnog prometa, s obzirom na to da, u skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, stupanj liberalizacije u tom području utvrđuje sam zakonodavac u okviru provedbe zajedničke prometne politike. Budući da potonja politika mora omogućiti ostvarivanje ciljeva Ugovora[242], cilj mjera koje je donio navedeni zakonodavac u području slobodnog pružanja usluga prijevoza stoga može biti ne samo olakšavanje ostvarivanja te slobode nego i osiguranje, prema potrebi, zaštite drugih temeljnih interesa Unije priznatih UFEU-u, kao što su poboljšanje uvjeta rada[243], jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite [244] i zadržavanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja.

Kao drugo, Sud je napomenuo da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako je zakonodavnim aktom već uskladio zakonodavstva država članica u određenom području u nadležnosti Unije, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti prilagodbe tog akta bilo kakvoj izmjeni okolnosti ili razvoju saznanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih UFEU-om i uzimanja u obzir međusektorskih ciljeva Unije priznatih UFEU-om, među kojima su promicanje visoke stope zaposlenosti, nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta te jamčenje odgovarajuće socijalne zaštite. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji može pravilno izvršavati svoju zadaću osiguranja zaštite tih općih interesa i tih međusektorskih ciljeva samo ako je, uzimajući u obzir značajne promjene koje su utjecale na unutarnje tržište, ovlašten prilagoditi zakonodavni akt kako bi uravnotežio postojeće interese.

Kao treće, Sud je, u okviru ispitivanja prigovorâ nezakonitosti koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti ili načela nediskriminacije, naglasio da se ne može isključiti da utjecaj spornih zakonodavnih akata bude veći za prijevoznike – neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan – koji su odabrali određeni model poslovanja, poput onoga o pružanju većine, ako ne i svih svojih usluga, korisnicima s poslovnim nastanom u državama članicama koje su udaljene od prve države članice te čiji vozači zbog toga obavljaju prijevoz daleko od svojeg mjesta boravka ili u okviru kabotaže koja se trajno ili stalno obavlja na državnom području iste države članice domaćina. Međutim, pod pretpostavkom da taj model poslovanja uglavnom prihvate prijevoznici s poslovnim nastanom u određenim državama članicama, ako akt Unije o kojem je riječ ima utjecaj u svim državama članicama i ako se njime zahtijeva jamstvo ravnoteže između različitih interesa o kojima je riječ, pokušaj uspostavljanja takve ravnoteže u okviru kojeg se uzima u obzir situacija svih država članica, ne može se, sam po sebi, smatrati protivnim načelima proporcionalnosti i nediskriminacije.

Kad je riječ o Uredbi 2020/1054, tužbama se, konkretno, tražilo poništenje sljedećih odredbi:

– članka 1. točke 6. podtočke (c) te uredbe, prema kojoj redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada vozači ne mogu provoditi u vozilu, nego, na trošak poslodavca, u prikladnom smještaju s odgovarajućim mjestom za odmor i sanitarnim prostorima u okviru kojih se u obzir uzimaju rodne posebnosti.

242 U skladu s člankom 90. UFEU-a

243 Iz preambule UFEU-a i članka 151. prvog stavka UFEU-a

244 U smislu članka 9. i članka 151. prvog stavka UFEU-a

– članka 1. točke 6. podtočke (d) navedene uredbe, koja predviđa, s jedne strane, obvezu prijevoznikâ da organiziraju rad vozača tako da se oni svaka tri ili četiri tjedna, ovisno o tome jesu li prethodno uzeli dva uzastopna skraćena tjedna razdoblja odmora, mogu vratiti u operativno središte tog poslodavca ili u svoje mjesto boravka kako bi ondje započeli ili proveli najmanje jedno redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada i, s druge strane, obvezu prijevoznikâ da bilježe način na koji ispunjavaju tu obvezu.

– članka 2. stavka 2. te uredbe, kojim se utvrđuje novi raspored opremanja različitih kategorija vozila novim tipom pametnih tahografa druge generacije (V2).

Što se tiče prigovorâ nezakonitosti istaknutih protiv članka 1. točke 6. podtočke (d) Uredbe 2020/1054, koje je Sud najprije ispitao i odbio u cijelosti, oni su se odnosili na povredu načela proporcionalnosti, načela jednakog postupanja i nediskriminacije, načela pravne sigurnosti, slobodnog kretanja građana Unije, funkcioniranja unutarnjeg tržišta, slobodnog kretanja radnikâ, slobode poslovnog nastana, pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike i pravila prava Unije u području zaštite okoliša.

Cilj te odredbe je poboljšanje[245] uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača unutar Unije, pri čemu se osigurava da vozači mogu redovito odlaziti u svoje mjesto boravka kako bi ondje proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, kako razdoblje koje vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz provedu daleko od tog mjesta boravka ne bi bilo prekomjerno dugo. Cilj navedene odredbe stoga je ispraviti nepostojanje jasnih pravila koja se odnose na tjedno razdoblje odmora i povrata vozača u njihovo mjesto boravka te, slijedom toga, nepoštene uvjete tržišnog natjecanja za prijevoznike koji su prije mogli dati prednost različitim nacionalnim tumačenjima i praksama.

Kao prvo, Sud je odbio nekoliko navedenih prigovora nezakonitosti jer se temelje na dvjema pogrešnim pretpostavkama.

Prvo, određene države članice tužiteljice pogrešno su tvrdile da se člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 vozačima nalaže da se teškim teretnim vozilima, koja su često prazna, vraćaju isključivo u operativno središte svojeg poslodavca ili u svoje mjesto boravka.

Prije svega, vozači, uključujući vozače iz trećih zemalja, slobodni su odabrati da će svoje redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provesti u mjestu u kojem žele, neovisno o tome je li riječ o operativnom središtu njihova poslodavca, njihovu mjestu boravka ili bilo kojem drugom mjestu koje odaberu. Pobijanom se odredbom prijevoznicima ne nalaže da prisile vozače da stvarno provedu redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada u svojem mjestu boravka. S druge strane, prijevoznici imaju obvezu organizirati rad vozača na način da potonji imaju mogućnost vratiti se u mjesto koje su odabrali kako bi ondje započeli ili proveli to razdoblje odmora.

Nadalje, zakonodavac Unije namjeravao je uzeti u obzir pritiske s kojima su se vozači prije mogli suočavati. Naime, budući da radnika treba smatrati slabijom stranom radnog odnosa, potrebno je onemogućiti da poslodavac ograničava njegova prava ili da se radnika odvrati od izričitog pozivanja na svoja prava u odnosu na poslodavca. Stoga se poslodavac ne može osloboditi obveze da organizira rad svojih vozača tako da im omogući povratak zbog toga što su se oni unaprijed i općenito odrekli prava koje im se dodjeljuje pobijanom odredbom.

Naposljetku, zakonodavac Unije želio je ostaviti prijevoznicima, u njihovu svojstvu poslodavca, fleksibilnost da, s jedne strane, odluče o konkretnim pravilima za ostvarivanje povezanih prava koja se dodjeljuju vozačima, ovisno o svakoj pojedinačnoj situaciji, i, s druge strane, bilo kojom dokumentacijom relevantnom u tu svrhu dokažu kako ispunjenje obveze predviđene u članku 1. točki

245 Vidjeti osobito uvodne izjave 1., 2., 6., 8., 13. i 36. Uredbe 2020/1054.

6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054 tako i način na koji su tu obvezu po potrebi uskladili sa slobodnim odabirom vozača da svoje tjedno razdoblje odmora provede u mjestu različitom od mjesta svojega boravka.

Drugo, određene države članice tužiteljice pogrešno su tvrdile da zbog obveze prijevoznika da organiziraju rad vozača tako da se vozači mogu vratiti u operativno središte svojeg poslodavca ili u mjesto svojeg boravka dolazi do znatnog povećanja prometa. Naime, time se pretpostavlja da se prije donošenja te mjere samo manji broj vozača vraćao na jedno od tih dvaju mjesta i da taj povratak nužno treba izvršiti vozilom koje upotrebljava vozač.

Međutim, s jedne strane, već prije donošenja navedene mjere većina vozača vraćala se u svoje mjesto boravka u redovitim intervalima kraćima od četiri tjedna. S druge strane, prijevoznici mogu, kako bi osigurali poštovanje obveze predviđene u članku 1. točki 6. podtočki (d) Uredbe 2020/1054, upotrijebiti druga prijevozna sredstva, poput javnog prijevoza, te je zamislivo da se povratak u jedno od dvaju mjesta iz te odredbe može povezati s povratkom prijevoznikovih vozila u njegovo operativno središte u okviru uobičajenih djelatnosti prijevoza.

Kao drugo, Sud je odlučio o nekoliko istaknutih pravnih pitanja, osobito o onima koja se navode u nastavku.

Prvo, kad je riječ o pravu zakonodavca Unije da prilagodi zakonodavni akt, njime se upravo nastojalo, izmjenom propisa Unije o radnom vremenu vozača, uspostaviti novu ravnotežu uzimajući u obzir, s jedne strane, interes vozača da imaju najbolje uvjete rada kao i da se poveća cestovna sigurnost te, s druge strane, interes poslodavaca da obavljaju svoje djelatnosti prijevoza u poštenim uvjetima poslovanja.

U konkretnom slučaju, na temelju odvagivanja različitih postojećih interesa zakonodavac Unije mogao je, u okviru široke margine prosudbe kojom raspolaže u području zajedničke prometne politike, smatrati da je, zbog toga što je u posljednjih deset godina došlo do znatnog produljenja razdoblja koja vozači zaposleni u Uniji provode daleko od svojeg mjesta boravka, postalo potrebno uvesti posebnu mjeru kojom se nastoje poboljšati njihovi uvjeti rada i da su negativni učinci koje duga razdoblja provedena daleko od mjesta boravka imaju na njihovo zdravlje bili ozbiljniji nego negativne posljedice za određen broj prijevoznika koji više ili manje stalno pružaju usluge u državama članicama različitima od onih u kojima imaju poslovni nastan. Takvo ponovno odvagivanje u skladu je sa socijalnim ciljevima Unije.

Drugo, pravilo propisano člankom 1. točkom 6. podtočkom (d) Uredbe 2020/1054 primjenjuje se bez razlike na sve prijevoznike o kojima je riječ, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, na sve vozače, neovisno o njihovu državljanstvu i državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan, kao i na sve države članice, tako da ono ne dovodi do izravne diskriminacije zabranjene pravom Unije. Usto, Sud je presudio da to pravilo ne dovodi do neizravne diskriminacije koja je zabranjena pravom Unije time što, zbog same svoje prirode, može više utjecati na prijevoznike s poslovnim nastanom u državama članicama koje se, prema njihovu mišljenju, nalaze na „periferiji Unije”, na vozače koje zapošljavaju ti prijevoznici i na tu skupinu država članica. Naime, ne može se smatrati da se odredba prava Unije sama po sebi protivi načelima jednakog postupanja i nediskriminacije samo zato što ima različite posljedice za određene gospodarske subjekte, ako je ta situacija posljedica različitih uvjeta u kojima posluju, osobito zbog njihova zemljopisnog položaja, a ne pravne nejednakosti koja je svojstvena pobijanoj odredbi.

Kad je riječ o prigovorima nezakonitosti istaknutima protiv članka 1. točke 6. podtočke (c) Uredbe 2020/1054, koje je Sud odbio u cijelosti, oni su se temeljili na povredi načela proporcionalnosti, načela jednakog postupanja i nediskriminacije, odredaba UFEU-a u vezi sa slobodnim pružanjem usluga te članka 91. stavka 2. i članka 94. UFEU-a.

Cilj je te odredbe poboljšanje[246] uvjeta rada i cestovne sigurnosti vozača unutar Unije, pri čemu se osigurava da vozači imaju na raspolaganju kvalitetan smještaj kako bi ondje proveli redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada, kako bi se posebno zaštitili vozači koji obavljaju međunarodni prijevoz na velike udaljenosti i provode duga razdoblja daleko od svojeg mjesta boravka. Tom se odredbom nastoji ispraviti nepostojanje jasnih pravila koja se odnose na tjedno razdoblje odmora i povrata vozača u njihovo mjesto boravka i, konkretnije, otkloniti nejednakosti u postupanju koje su, zbog razlika koje su u tumačenju i primjeni članka 8. stavka 8. Uredbe br. 561/2006[247] utvrdila nadležna nacionalna tijela, mogle prethodno proizići iz primjene neusklađenih nacionalnih sustava sankcija u državama članicama. Naime, zakonodavac Unije kodificirao je tumačenje tog članka 8. stavka 8. koje je dao Sud u presudi Vaditrans[248] kako bi se jasnijim pravilom o usklađivanju osigurala ujednačena primjena zabrane da se redovno tjedno razdoblje odmora ili tjedno razdoblje odmora koje se uzima kao nadoknada provodi u vozilu.

Tom se zabranom, koja se primjenjuje isključivo na redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada, poštuje i načelo proporcionalnosti i načelo nediskriminacije, bilo među vozačima, među prijevoznicima ili među državama članicama. Osim toga, navedena zabrana ne obvezuje vozače da redovna tjedna razdoblja odmora ili tjedna razdoblja odmora koja se uzimaju kao nadoknada sustavno uzimaju izvan svojeg mjesta boravka i da parkiraju svoja vozila na sigurna i zaštićena parkirališta ili u smještaju koji je u blizini parkirališta.

Kad je riječ o prigovorima nezakonitosti istaknutima protiv članka 2. točke 2. Uredbe 2020/1054, koje je Sud odbio u cijelosti, oni su se temeljili na povredi načela proporcionalnosti, načelâ pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja te članka 151. drugog stavka UFEU-a.

Sud je smatrao da puka činjenica da se u zakonodavnom aktu koji je bio na snazi prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054 mogla predvidjeti ugradnja pametnih tahografa na datum različit od datuma koji je konačno uveden potonjom uredbom nije dovoljna da bi se utvrdila povreda pravne sigurnosti ili legitimnih očekivanja. To je tim manje slučaj kad je riječ o zakonodavnom aktu koji se, kao u ovom slučaju, odnosi na uvođenje opreme na koju može utjecati brz razvoj novih tehnologija i koji stoga može zahtijevati neprestanu prilagodbu ovisno o takvom razvoju.

Kad je riječ o Uredbi 2020/1055, tužbama se, konkretno, tražilo poništenje sljedećih odredbi:

– članka 1. točke 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), kojom se predviđa obveza da se vozila koja se upotrebljavaju u međunarodnom prijevozu svakih osam tjedana vrate u jedno od operativnih središta koje se nalazi u državi članici poslovnog nastana prijevoznika o kojem je riječ,

– članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, u skladu s kojom cestovni prijevoznici ne smiju obavljati kabotažu istim vozilom u istoj državi članici u razdoblju od četiri dana nakon okončanja svoje posljednje kabotaže obavljene u toj državi članici.

Prvo, što se tiče prigovora nezakonitosti istaknutih protiv članka 1. točke 3. te uredbe, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), Sud je poništio tu odredbu na temelju povrede načela proporcionalnosti jer zakonodavac Unije nije u dovoljnoj mjeri dokazao da je ispitao proporcionalnost obveze koja se odnosi na povratak vozila, predviđene navedenom odredbom.

---

246 Vidjeti osobito uvodne izjave 1., 2., 6., 8., 13. i 36. Uredbe 2020/1054.

247 Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.)

248 Presuda od 20. prosinca 2017., Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012)

U tom je pogledu Sud utvrdio da je točno da zakonodavac nije dužan raspolagati procjenom učinka u svim okolnostima te da nije obvezan takvom procjenom. Ipak, dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte. Iz toga proizlazi da je navedeni zakonodavac dužan, kad se u pogledu akta o kojem je riječ podnese pravni lijek, barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz navedenog akta i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti.

Sud je, međutim, smatrao da, iako obveza koja se odnosi na povratak vozila nije bila predmet procjene učinka, pozivanje na podatke koji se nalaze u procjeni učinka za stup koji se odnosi na poslovni nastan – s obzirom na to da opisuju mjerodavno tržište i poteškoće specifične za to tržište ili se odnose na ocjenu posljedica obveza različitih od obveze u pogledu povratka vozilâ – nije isto što i jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke na temelju kojih je donesen članak 1. točka 3. Uredbe 2020/1055, u dijelu u kojem se njime u članak 5. Uredbe br. 1071/2009 unosi stavak 1. točka (b), i o kojima ovisi stvarno izvršavanje diskrecijske ovlasti tog zakonodavca. Isto vrijedi i za druge osnovne podatke na koje se pred Sudom pozivaju Europski parlament i Vijeće, s obzirom na to da se oni ne odnose na obvezu povratka vozilâ ili su pretjerano sažeto prikazani. Isto vrijedi i za puko pozivanje na informacije koje su navodno dostavile države članice tužiteljice i kojima je taj zakonodavac mogao imati pristup.

Drugo, što se tiče prigovorâ nezakonitosti istaknutih protiv članka 2. točke 4. podtočke (a) Uredbe 2020/1055, koje je Sud odbio u cijelosti, oni su se odnosili na povredu načela proporcionalnosti, načela jednakog postupanja i nediskriminacije, pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike, funkcioniranja unutarnjeg tržišta, slobodnog pružanja usluga, slobodnog kretanja robe te pravila prava Unije i međunarodnih obveza Unije u području zaštite okoliša.

Kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, Sud je osobito istaknuo da se razdobljem mirovanja predviđenim u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055, u kojem nakon ciklusa kabotaže obavljene u državi članici domaćinu prijevoznici više ne smiju obavljati kabotažu u toj državi članici, nastoje otkloniti neočekivane posljedice nastale, na temelju Uredbe br. 1072/2009[249], zbog pojave praksi sustavne kabotaže protivnih privremenoj prirodi koju treba imati kabotaža, i ostvariti prvotni cilj koji želi postići zakonodavac Unije, time da se, u skladu s razinom liberalizacije koju je taj zakonodavac odredio kako bi pridonio nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta prijevoza, osigura privremena priroda kabotaže.

Osim toga, Sud je istaknuo da za poštovanje razdoblja mirovanja nakon ciklusa kabotaže u državi članici domaćinu nije potrebno da prijevoznik o kojem je riječ prekine svaku djelatnost prijevoza. Stoga se pogrešno tvrdi da je vozilo tijekom navedenog razdoblja bilo isključeno iz prometa, a da pritom nije moglo u istoj državi članici domaćinu obavljati druge vrste prijevoza osim kabotaže, ili da prijevoznik ima obvezu da vrati vozilo, koje je usto prazno, u svoje operativno središte tijekom tog razdoblja.

Kad je riječ o povredi pravila prava Unije i međunarodnih obveza Unije u području zaštite okoliša, Sud je osobito istaknuo da razdoblje mirovanja predviđeno u članku 2. točki 4. podtočki (a) Uredbe 2020/1055 neće imati znatne negativne učinke na okoliš, uzimajući u obzir, s jedne strane, nepostojanje obveze da se tijekom tog razdoblja prazno vozilo vrati u operativno središte prijevoznika i, s druge strane, izostanak utjecaja na okoliš eventualnog isključenja vozila iz predmeta tijekom navedenog razdoblja.

---

249 Uredba (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235. i ispravak SL 2015., L 82., str. 114.)

Kad je riječ o Direktivi 2020/1057, tužbama se, u biti, nastojalo ishoditi poništenje odredbi članka 1. te direktive, u dijelu u kojem se njima uspostavlja razlika između različitih vrsta cestovnog prijevoza te se neke od tih vrsta prijevoza izuzimaju od primjene pravila koja se odnose na upućivanje radnika predviđenih Direktivom 96/71[250].

U biti, Direktivom 2020/1057 utvrđuju se posebna pravila za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa, u kojima se, kako bi se olakšala njihova primjena, razlikuju različite vrste prijevoza ovisno o stupnju povezanosti vozača i pružene usluge s državnim područjem države članice domaćina.

Konkretno, člankom 1. Direktive 2020/1057 predviđa se u tom pogledu da ako vozač sudjeluje u bilateralnom prijevozu, koji podrazumijeva prijevoz iz države članice u kojoj prijevoznik ima poslovni nastan na državno područje druge države članice ili treće zemlje ili, obrnuto, prijevoz iz države članice ili treće zemlje do države članice poslovnog nastana prijevoznika, odnosno u provozu, koji podrazumijeva prijevoz u okviru kojeg vozač prolazi kroz državno područje države članice bez utovara ili istovara tereta, ne smatra se upućenim u smislu Direktive 96/71.

Suprotno tomu, kada vozač sudjeluje u prekograničnom prijevozu, koji podrazumijeva prijevoz iz države članice koja nije država članica poslovnog nastana tog prijevoznika ili iz treće zemlje na državno područje druge države članice koja također nije navedena država članica poslovnog nastana ili na državno područje treće zemlje, ili kabotažu, definiranu kao pružanje usluga od strane cestovnih prijevoznika u državi članici u kojoj ti prijevoznici nemaju poslovni nastan, taj se vozač treba smatrati upućenim u smislu Direktive 96/71.

Što se tiče kombiniranog prijevoza, koji podrazumijeva prijevoz robe između država članica u okviru kojeg se kamion ili drugo sredstvo prijevoza robe povezano s kamionom koristi na cesti pri početnoj ili završnoj dionici putovanja, a u drugoj dionici, željezničkim ili unutarnjim plovnim putom ili pomorskim prijevozom, vozač se ne smatra upućenim kada odrađuje početnu ili završnu cestovnu dionicu kombiniranog prijevoza, ako sama ta cestovna dionica predstavlja bilateralni prijevoz.

Prigovori nezakonitosti istaknuti protiv odredbi članka 1. Direktive 2020/1057, koje je Sud u cijelosti odbio, odnosili su se na povredu članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 96/71, načela jednakog postupanja i nediskriminacije, načela proporcionalnosti, pravila prava Unije u području zajedničke prometne politike, slobodnog kretanja robe, slobodnog pružanja usluga i pravila prava Unije u području zaštite okoliša.

Što se tiče, konkretno, navodne povrede načela jednakog postupanja i nediskriminacije, Sud je istaknuo da je donošenjem sektorskih pravila o upućivanju radnika koja treba provoditi u cijeloj Uniji kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, zakonodavac Unije nastojao postići[251] ravnotežu između, s jedne strane, poboljšanja socijalnih uvjeta i uvjeta rada vozača te, s druge strane, lakšeg ostvarivanja slobode pružanja usluga cestovnog prijevoza na temelju poštenog tržišnog natjecanja među prijevoznicima. U tom kontekstu, pristup u okviru kojeg se razlikuju različite vrste prijevoza za potrebe primjene pravila o upućivanju radnika uopće ne ugrožava jednakost među državama članicama, nego se njime, naprotiv, nastoje otkloniti nejednakosti u postupanju koje su prethodno mogle nastati zbog razlika koje su u državama članicama utvrđene u tumačenju, primjeni i provedbi odredbi koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu navedene direktive, a te su razlike predstavljale veliko administrativno opterećenje za vozače i prijevoznike.

Imajući u vidu taj pristup, kako bi ocijenio postojanje navodne diskriminacije između prijevoznika i vozača koje zapošljavaju, ovisno o tome obavljaju li prekogranični ili bilateralni prijevoz, Sud je otklonio pretpostavku prema kojoj ocjenu usporedivosti situacija tih vozača radi utvrđivanja primjene

---

250 Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.)

251 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 3., 7. i 9. Direktive 2020/1057.

pravila o upućivanju treba provesti isključivo ovisno o prirodi njihova rada, dok je za tu ocjenu relevantna povezanost između vozača o kojem je riječ i pružene usluge s državom članicom poslovnog nastana ili državom članicom domaćinom, s obzirom na cilj koji se nastoji postići pobijanim odredbama članka 1. Direktive 2020/1057.

Sud je također smatrao da je pogrešna pretpostavka prema kojoj je takav kombinirani prijevoz, razmatran kao cjelina, usporediv s bilateralnim prijevozom s obzirom na cilj koji se nastoji postići pravilima predviđenima člankom 1. Direktive 2020/1057. Naime, cilj je te direktive utvrditi posebna pravila za upućivanje vozača isključivo u sektoru cestovnog prometa. Stoga, time što nije izjednačio kombinirani prijevoz, kada isti vozač prati vozilo i njegov teret, s bilateralnim prijevozom, zakonodavac Unije nije povrijedio načela jednakog postupanja i nediskriminacije.

XIV. Tržišno natjecanje

1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)

Presuda od 27. lipnja 2024., Komisija/Servier i dr. (C-176/19, EU:C:2024:549)

„Žalba – Tržišno natjecanje – Farmaceutski proizvodi – Tržište perindoprila – Članak 101. UFEU-a – Zabranjeni sporazumi – Podjela tržišta – Potencijalno tržišno natjecanje – Ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj – Strategija čiji je cilj odgađanje ulaska generičkih verzija perindoprila na tržište – Sporazum o nagodbi u sporovima o patentima – Sporazum o licenciji za patent – Sporazum o ustupanju i licenciji tehnologije – Članak 102. UFEU-a – Mjerodavno tržište – Zlouporaba vladajućeg položaja"

Presuda od 27. lipnja 2024., Komisija/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546)

„Žalba – Tržišno natjecanje – Farmaceutski proizvodi – Tržište perindoprila – Članak 101. UFEU-a – Zabranjeni sporazumi – Podjela tržišta – Potencijalno tržišno natjecanje – Ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj – Strategija čiji je cilj odgađanje ulaska generičkih verzija perindoprila na tržište – Sporazum o nagodbi u sporovima o patentima – Sporazum o licenciji za patent – Sporazum o ustupanju i licenciji tehnologije"

Sud prihvaća žalbe Europske komisije protiv dviju presuda Općeg suda[252] kojima je djelomično poništena njezina odluka u kojoj je utvrdila postojanje zabranjenih sporazuma i zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu farmaceutskog proizvoda perindoprila te izrekla novčane kazne proizvođačima lijekova o kojima je riječ[253]. Sud pritom pojašnjava razliku između, s jedne strane, legitimnih koraka proizvođača lijekova koji se sastoje od sklapanja nagodbi u stvarnim patentnim sporovima u farmaceutskom sektoru i, s druge strane, sporazuma kojima se nezakonito dijeli tržište farmaceutskog proizvoda pod krinkom nagodbe u sporovima o patentima.

Farmaceutska grupa Servier, čije društvo majka Servier SAS ima poslovni nastan u Francuskoj (u daljnjem tekstu, pojedinačno ili zajedno: Servier) razvila je perindopril, lijek koji pripada skupini inhibitora konverterskog enzima, upotrebljava se u kardiovaskularnoj medicini i ponajprije je namijenjen liječenju hipertenzije i zatajenja srca. Patent koji se odnosi na molekulu perindoprila, a koji je podnesen Europskom patentnom uredu (EPO) 1981., istekao je tijekom 2000-ih.

Aktivni farmaceutski sastojak perindoprila u obliku je soli nazvane erbumin. Servier je 1988. EPO-u podnio nekoliko patenata koji su se odnosili na postupke proizvodnje navedenog aktivnog sastojka i koji su istekli 16. rujna 2008.

Servier je 2001. EPO-u podnio novi patent koji se odnosio na perindopril i njegov postupak proizvodnje i koji je EPO priznao 2004. (u daljnjem tekstu: patent 947). Servieru su, osim toga, odobreni nacionalni patenti koji odgovaraju patentu 947 u više država članica prije nego što su one postale stranke Konvencije o priznavanju europskih patenata.

Počevši od 2003. Servier je pokrenuo više sporova protiv proizvođača generičkih lijekova koji su namjeravali staviti na tržište generičku verziju perindoprila. U tom kontekstu deset proizvođača generičkih lijekova podnijelo je prigovor protiv patenta 947 EPO-u, čije je tehničko vijeće za pritužbe

[252] Presude od 12. prosinca 2018., Servier i dr./Komisija (T-691/14, EU:T:2018:922) i Krka/Komisija (T-684/14, EU:T:2018:918) (u daljnjem tekstu, zajedno: pobijane presude)

[253] Odluka Komisije C(2014) 4955 *final* od 9. srpnja 2014. u vezi s postupkom na temelju članka 101. [UFEU-a] i članka 102. [UFEU-a] (predmet AT.39612 – Périndopril (Servier)) (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

opozvalo osporavani patent u svibnju 2009. Više proizvođača generičkih lijekova također je pred određenim nacionalnim sudovima osporavalo valjanost patenta 947. Servier je pak podnio tužbe zbog povrede i zahtjeve za izdavanje privremenih sudskih naloga protiv predmetnih proizvođača generičkih lijekova, među kojima je bilo i slovensko društvo KRKA, tovarna zdravil, d.d. (u daljnjem tekstu: Krka).

Kako bi okončao navedene sporove, Servier je u razdoblju od 2005. do 2007. sklopio sporazume o nagodbi s više proizvođača generičkih lijekova. Tako je s Krkom sklopio sporazum o nagodbi koji se odnosio na patent 947 i odgovarajuće nacionalne patente, sporazum o licenciji te sporazum o ustupanju i licenciji (u daljnjem tekstu: Krkini sporazumi). Ti su sporazumi obuhvaćali sve države koje su bile članice Europske unije u vrijeme nastanka činjenica, kao i države nečlanice Unije koje su činile Krkina glavna tržišta.

Prema Komisijinu mišljenju, Servier i Krka sklopili su te sporazume s nezakonitim ciljem da podijele državna područja obuhvaćenih zemalja na dvije sfere utjecaja, od kojih je svaka obuhvaćala njihova glavna tržišta, na kojima su oni mogli obavljati svoje djelatnosti sigurni u to da, kad je riječ o Servieru, Krka neće izvršavati konkurentski pritisak koji premašuje granice koje proizlaze iz tih sporazuma odnosno u to da, kad je riječ o Krki, nema opasnosti od toga da će je Servier tužiti zbog povrede patenta.

U odluci od 9. srpnja 2014.[254] Komisija je utvrdila da sporazumi koje je Servier sklopio s Krkom i drugim proizvođačima generičkih lijekova predstavljaju ograničenja tržišnog natjecanja zabranjena člankom 101. UFEU-a. Osim toga, navedena je institucija ocijenila da je Servier povrijedio članak 102. UFEU-a time što je razvio i proveo strategiju isključivanja koja obuhvaća tržište perindoprila i tehnologije koja se odnosi na aktivni sastojak tog lijeka u Francuskoj, Nizozemskoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

Komisija je stoga Servieru izrekla novčane kazne u ukupnom iznosu od 289 727 200 eura za povrede članka 101. UFEU-a, od čega 37 661 800 eura na temelju njegova sudjelovanja u Krkinim sporazumima, kao i novčanu kaznu u iznosu od 41 270 000 eura zbog povrede članka 102. UFEU-a. S druge strane, Krki je izrečena novčana kazna od deset milijuna eura zbog povrede članka 101. UFEU-a.

Nakon što su mu Servier i Krka podnijeli tužbu, Opći sud utvrdio je da je Komisija počinila pogreške koje se tiču prava time što je Krkine sporazume kvalificirala kao povredu članka 101. stavka 1. UFEU-a a da nije utvrdila postojanje ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj ili s obzirom na posljedicu. Kad je riječ o povredi članka 102. UFEU-a koja se stavlja na teret Servieru, Opći je sud ocijenio da je definicija tržišta perindoprila koju je prihvatila Komisija zahvaćena pogreškama u ocjeni koje su mogle učiniti nevaljanima njezine zaključke o Servierovu vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu.

Slijedom toga, dvjema presudama donesenima 12. prosinca 2018.[255] Opći je sud poništio spornu odluku u dijelu u kojem je utvrđena povreda članka 101. UFEU-a u vezi s Krkinim sporazumima odnosno povreda članka 102. UFEU-a, kao i novčane kazne izrečene Servieru i Krki zbog tih povreda.

Komisija je protiv tih presuda Općeg suda podnijela dvije žalbe Sudu.

254 Vidjeti bilješku 253.

255 Vidjeti bilješku 252.

Ocjena Suda

1. Povreda članka 101. UFEU-a

a) Postojanje potencijalnog tržišnog natjecanja između Serviera i Krke

Sud ispituje, prvo, Komisijine prigovore koji se temelje na pogreškama Općeg suda u tumačenju i primjeni pojma potencijalnog tržišnog natjecanja.

Sud uvodno ističe da za potrebe ispitivanja, s obzirom na članak 101. stavak 1. UFEU-a, koluzivnih djelovanja koja su poprimila oblik horizontalnih sporazuma o suradnji među poduzetnicima, kao što su to Krkini sporazumi, u prvoj fazi valja utvrditi mogu li se ti sporazumi kvalificirati kao ograničenje tržišnog natjecanja u kojem se nalaze poduzetnici, makar i potencijalnog. Ako je to slučaj, u drugoj fazi valja provjeriti mogu li se navedena djelovanja, s obzirom na svoja gospodarska obilježja, kvalificirati kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj. Ako se ne utvrdi protutržišni cilj navedenih djelovanja, valja ispitati njihove učinke.

Nakon tog pojašnjenja, Sud proglašava pravno relevantnima prigovore koji se temelje na pogreškama u tumačenju i primjeni pojma potencijalnog tržišnog natjecanja s obzirom na to da je Opći sud ispitao nekoliko uvodnih izjava sporne odluke koje su se odnosile na pitanje potencijalnog tržišnog natjecanja između Krke i Serviera, kao i određene prigovore koje je Servier istaknuo u tom pogledu.

Kad je riječ o meritumu, Sud utvrđuje da je Opći sud – nakon što je ocijenio da su u trenutku sklapanja Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji postojale podudarajuće indicije na temelju kojih su Servier i Krka mogli smatrati da je patent 947 bio valjan – iz tih indicija zaključio da je tržišno natjecanje među tim poduzetnicima na nacionalnim tržištima unutar Unije sada isključeno i da među njima stoga više ne postoji potencijalno tržišno natjecanje.

Prilikom izvođenja navedenog zaključka o nepostojanju potencijalnog tržišnog natjecanja, Opći je sud trebao provjeriti je li Komisija propustila utvrditi da su na datum sklapanja Krkinih sporazuma postojale stvarne i konkretne mogućnosti da Krka uđe na mjerodavno tržište i upusti se u tržišno natjecanje sa Servierom, s obzirom na dostatne pripremne radnje i nepostojanje nepremostivih prepreka tom ulasku.

Međutim, umjesto da je proveo potrebne provjere u tom smislu, Opći je sud samo iznio tvrdnju da su Servier i Krka bili uvjereni da je patent 947 valjan te da se Krkino postupanje, koje se sastojalo od nastavka konkurentskog pritiska na Servier, može objasniti njezinom željom da ojača svoj položaj u mogućim pregovorima, kako bi se došlo do sporazuma o nagodbi popraćenog sporazumom o licenciji. Na taj je način Opći sud pogriješio kada je riječ o pravnoj relevantnosti patentne situacije utvrđene na predmetnim tržištima i namjerama stranaka. K tomu, propustio je obrazložiti svoje implicitno utvrđenje prema kojem Servier i Krka više nisu bili potencijalni konkurenti, unatoč elementima sporne odluke kojima se nastoji dokazati suprotno.

Nadalje, Sud naglašava da je prilikom ispitivanja konteksta u kojem su sklopljeni Krkini sporazumi o nagodbi i licenciji Opći sud iskrivio ne samo jasan i precizan tekst odluke britanskog suda o protutužbi za poništenje patenta 947 koju je podnijela Krka, nego i smisao i doseg sporne odluke kad je riječ o učincima odluke EPO-ova Odjela za prigovore, koji je proglasio taj patent valjanim.

Stoga Sud prihvaća Komisijine prigovore koji se temelje na pogreškama Općeg suda u tumačenju i primjeni pojma potencijalnog tržišnog natjecanja.

b) Kvalifikacija Krkinih sporazuma kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj

Drugo, Sud utvrđuje da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava time što je zaključio da ne postoji ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj.

U presudama koje su predmet žalbe Opći je sud ocijenio da, ako postoji stvarni spor o patentu, sporazum o nagodbi u tom sporu, koji sadržava klauzule kojima se ograničava tržišno natjecanje, a povezan je sa sporazumom o licenciji koji se odnosi na taj patent, moguće je kvalificirati kao ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj samo ako Komisija može dokazati da taj sporazum o licenciji nije transakcija izvršena u normalnim tržišnim uvjetima te da se njime tako prikriva plaćanje za odgodu ulaska na tržište.

Međutim, prema mišljenju Suda, tim se rasuđivanjem zanemaruje sama priroda predmetnih sporazuma, koji ne predstavljaju običan sporazum o nagodbi u sporu o patentu u zamjenu za plaćanje za odgodu ulaska na tržište, nego sporazum o podjeli tržišta u dvije zone, od kojih jedna, uostalom, nije ni obuhvaćena povredom članka 101. UFEU-a.

Ta pogreška koja se tiče prava navela je Opći sud na to da provjeri kvalifikaciju protupravne prakse koja se pripisuje Servieru i Krki kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj analiziranjem oblika i pravnih obilježja sporazuma namijenjenih provedbi te prakse, iako je na njemu bilo da ocijeni stupanj gospodarske štetnosti navedenih sporazuma provedbom detaljne analize njihovih značajki, ciljeva te gospodarskog i pravnog konteksta.

Osim toga, Opći je sud također počinio pogrešku u tumačenju članka 101. stavka 1. točke (c) UFEU-a time što je ocijenio da se nije moglo zaključiti da postoji podjela tržišta jer Krkinim sporazumima o nagodbi i licenciji za tog poduzetnika nije bio rezerviran dio tržišta, s obzirom na to da zabrana sporazuma o podjeli tržišta propisana tom odredbom nije ograničena na sporazume o „strogoj” podjeli.

Nadalje, Opći sud počinio je još jednu pogrešku koja se tiče prava time što je u okviru rasuđivanja o nepostojanju ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj razmatrao i navodnu hipotetsku narav potencijalnih učinaka predmetnih sporazuma, iako nije bilo potrebno istraživati ni *a fortiori* dokazivati učinke praksi kvalificiranih kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, uključujući i u okviru eventualnog razmatranja pitanja pokazuje li postupanje o kojemu je riječ zahtijevani stupanj štetnosti za potrebe takve kvalifikacije.

Isto tako, navedeni je sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je Komisiji prigovorio da u biti nije dokazala Servierovu odnosno Krkinu namjeru da ograniče međusobno tržišno natjecanje, iako se takvo dokazivanje ne zahtijeva prilikom utvrđivanja postojanja ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj.

Osim toga, Opći je sud povrijedio načelo slobodne ocjene dokaza time što je zaključio da, kad je riječ o uzimanju u obzir nepotpunih i nepovezanih dokaza prilikom utvrđivanja postojanja povrede, valja pravno razlikovati situacije u kojima Komisija ima, kao u ovom slučaju, uvid u sadržaj protutržišnih sporazuma od situacija u kojima ona nema takav uvid. Nadalje, navedeni je sud počinio još jednu pogrešku koja se tiče prava time što je ocijenio da utvrđenja koja proizlaze iz djelomičnih ulomaka poruka elektroničke pošte ili drugih dokumenata na temelju kojih su se mogle utvrditi namjere stranaka ne mogu lako dovesti u pitanje zaključak koji se temelji na samom sadržaju sporazuma o kojima je riječ.

Naposljetku, Sud podsjeća na to da mogućnost da licencija za patent na određenim zemljopisnim tržištima proizvede pozitivne učinke na tržišno natjecanje uopće nije relevantna za ocjenu treba li je kvalificirati kao ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj na temelju članka 101. stavka 1. UFEU-a. Opći je sud stoga počinio pogrešku u tumačenju i primjeni članka 101. stavka 1. UFEU-a time što je uzeo u obzir pozitivne učinke Krkina sporazuma o licenciji na njezinim glavnim tržištima, tim više što ta tržišta ne pripadaju zemljopisnom području koje je zahvaćeno povredom članka 101. UFEU-a.

S obzirom na prethodno navedene pogreške, Sud zaključuje da je u cijelosti nezakonito rasuđivanje Općeg suda koje se tiče nepostojanja ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj do kojeg su doveli Krkini sporazumi.

c) Kvalifikacija Krkinih sporazuma kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu

Treće, Komisija kritizira zaključak Općeg suda o tome da nije utvrdila da su Krkini sporazumi imali za učinak ograničavanje tržišnog natjecanja jer nije uspjela dokazati da bi, da nije bilo tih sporazuma, Krka vjerojatno ušla na Servierova glavna tržišta.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da, radi ocjene postojanja protutržišnih učinaka nastalih sporazumom među poduzetnicima, valja usporediti konkurentsku situaciju koja proizlazi iz tog sporazuma s onom koja bi postojala bez njega. Ta metoda, nazvana „hipotetskom", podrazumijeva potrebu uzimanja u obzir konkretnog okvira tog sporazuma. Stoga hipotetski scenarij, koji se temelji na nepostojanju navedenog sporazuma, mora biti realističan i vjerodostojan.

S obzirom na to pojašnjenje, Sud ocjenjuje da je Opći sud, s triju najvažnijih točaka gledišta, zanemario značajke hipotetske metode u svrhu primjene članka 101. UFEU-a.

Kao prvo, Opći je sud zaključio da se ocjena protutržišnih učinaka Krkina sporazuma o nagodbi temeljila na hipotetskom pristupu i nepotpunom ispitivanju tih učinaka jer Komisija u hipotetski scenarij nije uključila stvarne događaje koji su uslijedili nakon sklapanja tog sporazuma. Međutim, pri tom rasuđivanju navedeni sud zanemaruje okolnost da hipotetski scenarij po definiciji nije činjenični u smislu da se nije ostvario te se stoga ne može temeljiti na elementima koji su uslijedili nakon sklapanja navedenog sporazuma.

Kao drugo, Opći je sud počinio pogrešku time što je ocijenio da se sudska praksa prema kojoj se sporazum među poduzetnicima može kvalificirati kao ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu zbog svojih potencijalnih učinaka prestaje primjenjivati kad je taj sporazum proveden, zbog toga što se mogu uočiti njegovi stvarni učinci na tržišno natjecanje. Naime, kada, kao u ovom slučaju, sporazum ne dovodi do izmjene, nego, naprotiv, do održavanja broja ili postupanja konkurentskih poduzetnika već prisutnih na tom tržištu, jednostavna usporedba situacija koje su utvrđene na navedenom tržištu prije i poslije provedbe tog sporazuma ne bi bila dovoljna za izvođenje zaključka o nepostojanju protutržišnog učinka, s obzirom na to da se taj učinak odnosi na sigurni nestanak, zbog navedenog sporazuma, izvora tržišnog natjecanja koji je u trenutku njegova sklapanja i dalje moguć.

Kao treće, iz sudske prakse proizlazi to da Komisija, kada utvrđuje hipotetski scenarij za potrebe ispitivanja sporazuma o nagodbi u sporu o patentu koji se vodi između proizvođača izvornih lijekova i proizvođača generičkih lijekova, nije dužna izvoditi konačan zaključak o izgledima za uspjeh proizvođača generičkih lijekova u tom sporu ili konačan zaključak o vjerojatnosti sklapanja manje ograničavajućeg sporazuma. Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku u tumačenju i primjeni članka 101. stavka 1. UFEU-a time što je zaključio da Komisija nije uspjela dokazati da bi, da nije sklopljen sporazum o nagodbi, Krka vjerojatno ušla na predmetna tržišta i da bi nastavak sudskih postupaka u kojima se osporava valjanost patenta 947 vjerojatno ili čak izgledno omogućio da se taj patent brže ili potpunije proglasi nevaljanim.

Sud zaključuje da tako utvrđene pogreške koje se tiču prava čine u cijelosti nezakonitim rasuđivanje Općeg suda kojim je odbijena kvalifikacija Krkinih sporazuma kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu.

2. Povreda članka 102. UFEU-a

Četvrto, Sud odbija zaključak Općeg suda prema kojem je definicija mjerodavnog tržišta proizvoda koju je prihvatila Komisija u svrhu ispitivanja postojanja Servierove zlouporabe vladajućeg položaja zahvaćena pogreškama koje su mogle učiniti nevaljanim to ispitivanje. S tim u vezi Opći je sud prigovorio Komisiji, među ostalim, to da je pogrešno ograničila mjerodavno tržište samo na perindopril, isključujući druge lijekove koji pripadaju skupini inhibitora konverterskog enzima (u daljnjem tekstu: ACE lijekovi).

U tom pogledu Sud podsjeća na to da utvrđivanje mjerodavnog tržišta, koje prethodi ocjeni mogućeg vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a, pretpostavlja da se odredi, kao prvo, tržište proizvoda, a zatim, kao drugo, njegovo zemljopisno tržište.

Osim toga, iz sudske prakse proizlazi to da pojam mjerodavnog tržišta podrazumijeva dovoljan stupanj međuzamjenjivosti proizvoda ili usluga koje čine to tržište. Kad je riječ, konkretno, o ispitivanju ekonomske zamjenjivosti lijekova, ona se mora ocijeniti s obzirom na prijenose prodaje između lijekova namijenjenih istoj terapijskoj indikaciji, do kojih dolazi zbog promjena relativnih cijena tih lijekova. Utvrđenje o nepostojanju takve zamjenjivosti otkriva postojanje drukčijeg tržišta i to bez obzira na uzroke.

Budući da je Komisija zaključila da su perindopril i drugi ACE lijekovi međusobno nezamjenjivi s obzirom na utvrđenje, koje Servier ne osporava, o relativnoj neelastičnosti potražnje za perindoprilom u odnosu na znatan pad cijena drugih ACE lijekova na predmetnim tržištima, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava kada je kritizirao navedenu instituciju zbog toga što je mjerodavno tržište ograničila samo na perindopril.

S obzirom na to da je navedeni sud potom ocijenio da se Komisijin zaključak o postojanju Servierova vladajućeg položaja na tržištu tehnologije koja se odnosi na aktivni sastojak perindoprila temelji na pogrešnom utvrđenju mjerodavnog tržišta, Sud zaključuje da se te ocjene Općeg suda temelje na pogrešnoj pretpostavci i da su stoga također nezakonite.

Budući da su prihvaćeni Komisijini žalbeni razlozi koji se odnose na prethodno navedene pogreške, Sud djelomično ukida pobijane presude.

3. Tužbe za poništenje koje su podnijeli Servier i Krka

Peto, Sud smatra da stanje postupka dopušta odlučivanje o tužbenim razlozima koje su Servier i Krka istaknuli pred Općim sudom kako bi osporili kvalifikaciju Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, sadržanu u spornoj odluci, kao i kvalifikaciju Krkinih sporazuma o nagodbi i sporazuma o ustupanju i licenciji kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu.

Kad je riječ, s jedne strane, o kvalifikaciji Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, Sud najprije provjerava je li Komisija mogla valjano kvalificirati te sporazume kao ograničenje Krkina potencijalnog tržišnog natjecanja sa Servierom. U tu svrhu on ispituje jesu li na datum sklapanja navedenih sporazuma postojale stvarne i konkretne mogućnosti da Krka uđe na tržište perindoprila i upusti se u tržišno natjecanje sa Servierom.

U tom pogledu Sud naglašava da se postojanje patenta kojim se štiti postupak proizvodnje aktivnog sastojka koji je postao dostupan javnosti ne može, kao takvo, smatrati nepremostivom preprekom ulasku na tržište generičkih lijekova na bazi tog aktivnog sastojka. Iz toga slijedi da postojanje takvog patenta ne sprečava da se potencijalnim konkurentom proizvođača dotičnog izvornog lijeka kvalificira proizvođač generičkih lijekova koji je zapravo donio čvrstu odluku te ima vlastitu sposobnost da uđe na tržište i koji se tim radnjama pokazuje spremnim da ospori valjanost tog patenta i preuzme rizik da se prilikom njegova ulaska na tržište suoči s tužbom zbog povrede koju podnese nositelj tog patenta.

Kad je riječ o Krkinoj čvrstoj odluci da nastavi s naporima u pogledu komercijalizacije svoje verzije perindoprila unatoč neuspjesima u sudskim postupcima koje je pretrpjela 2006. u okviru sporova o patentima koje je vodila sa Servierom, Sud ističe da iz dokaza koje je Komisija navela u spornoj odluci proizlazi da Krka nije prestala ulagati napore s ciljem ulaska na Servierova glavna tržišta.

Osim toga, činjenica da je Krka pregovarala sa Servierom o sklapanju predmetnih sporazumâ o nagodbi i licenciji također nije dovoljna za dokazivanje da kod nje više nije postojala čvrsta odluka da konkurira Servieru.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud zaključuje da je Krka bila Servierov potencijalni konkurent na datum sklapanja predmetnih sporazuma o nagodbi i licenciji.

Sud nadalje provjerava je li Komisija pogrešno smatrala da je cilj Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji bila podjela tržištâ perindoprila.

U tom pogledu on naglašava da činjenica da se sporazumi o nagodbi u sporu o patentima, kao i sporazumi o licenciji koji su povezani s takvim sporazumima, mogu sklopiti s legitimnim ciljem ne može izuzeti navedene sporazume iz primjene članka 101. UFEU-a ako se pokaže da je njihov cilj ograničavanje tržišnog natjecanja. Osim toga, u ovom slučaju, iz teksta Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji i okolnosti njihova sklapanja jasno proizlazi da su oni s gospodarskog stajališta povezani i da ih se ne može ispitati odvojeno.

Doista, kombinirani učinak Krkina sporazuma o licenciji, kojim se Servier odrekao toga da se usprotivi Krkinoj komercijalizaciji generičke verzije perindoprila na njezinim glavnim tržištima, i sporazuma o nagodbi, kojim se predviđa Krkina obveza suzdržavanja od povrede na Servierovim glavnim tržištima, može se, s gospodarskog stajališta izjednačiti s *quid pro quo*, koji omogućuje Servieru i Krki da na svojim glavnim tržištima zadrže povoljniji položaj. Takav paket sporazuma u načelu podrazumijeva podjelu tih tržišta i, prema tome, ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, koje se ne može relativizirati niti kompenzirati eventualnim pozitivnim učincima na bilo kojem tržištu.

S obzirom na te elemente, Sud zaključuje da dokazi istaknuti u spornoj odluci potvrđuju postojanje prakse čiji je cilj podjela tržišta perindoprila između Serviera i Krke na temelju Krkinih sporazuma o nagodbi i licenciji te su dovoljni da bi se opravdala kvalifikacija te prakse kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj.

Kad je riječ, s druge strane, o kvalifikaciji Krkinih sporazuma o nagodbi i sporazuma o ustupanju i licenciji kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu, Sud podsjeća na to da je na Komisiji bilo da usporedi konkurentsku situaciju koja proizlazi iz tih sporazuma s konkurentskom situacijom iz realističnog i vjerodostojnog hipotetskog scenarija. Budući da se u ovom slučaju predmetno ograničenje tržišnog natjecanja odnosilo na uklanjanje izvora potencijalnog tržišnog natjecanja Krke sa Servierom, analiza hipotetskog scenarija u biti je odgovarala analizi postojanja tog potencijalnog tržišnog natjecanja.

S obzirom na ta pojašnjenja Sud utvrđuje da je Komisija mogla valjano smatrati da je Krka predstavljala jednu od najizravnijih prijetnji Servieru jer je imala stvarne i konkretne mogućnosti ulaska na tržišta u Francuskoj, Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Da nije bilo Krkinih sporazuma, ta njezina mogućnost ulaska na tržište sa svojim perindoprilom ne bi bila uklonjena. Slijedom toga, Komisija je utvrdila da je ukidanje tog izvora potencijalnog tržišnog natjecanja provedbom navedenih sporazuma imalo za učinak njegovo osjetno ograničavanje. Taj učinak, koji nije ni hipotetski ni potencijalan, nego stvaran, može opravdati kvalifikaciju ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na posljedicu, prihvaćenu u spornoj odluci.

Nakon što je na taj način odlučio o određenim tužbenim razlozima koje su Servier i Krka istaknuli pred Općim sudom, Sud utvrđuje da stanje postupka ipak ne dopušta odlučivanje u cijelosti. Prema tome, on vraća predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o pitanju kvalifikacije Krkinih sporazuma o ustupanju i licenciji kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, kao i, u predmetu Komisija/Servier i dr. (C-176/19 P),na ponovno odlučivanje o tužbenim razlozima koji se odnose na povredu članka 102. UFEU-a te o podrednim tužbenim razlozima kojima se nastoji osporiti iznos novčane kazne.

Presuda od 4. listopada 2024., FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište – Tržišno natjecanje – Propis koji je donijelo međunarodno sportsko udruženje i koji provodi uz pomoć svojih članova – Profesionalni nogomet – Privatnopravna tijela s ovlastima uređenja, nadzora i sankcioniranja – Propis o statusu i transferima igrača – Pravila o ugovorima o radu sklopljenima između klubova i igrača – Igračev prijevremeni raskid ugovora o radu – Naknada koju treba isplatiti igrač – Solidarna odgovornost novog kluba – Sankcije – Zabrana izdavanja međunarodne potvrde o transferu igrača i njegova registriranja dok je u tijeku spor povezan s prijevremenim raskidom ugovora u radu – Zabrana registriranja drugih igrača – Članak 45. UFEU-a – Prepreka slobodi kretanja radnika – Opravdanje – Članak 101. UFEU-a – Odluka udruženja poduzetnika koja ima za cilj sprečavanje ili ograničavanje tržišnog natjecanja – Tržište rada – Zapošljavanje igrača u klubovima – Tržište međuklupskih nogometnih natjecanja – Sudjelovanje klubova i igrača u sportskim natjecanjima – Ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj – Izuzeće”

Nakon što mu je cour d’appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu, Belgija) uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud ponovno odlučuje o primjeni gospodarskog prava Unije na pravila koja je donio međunarodni sportski savez[256]. Ovom presudom Sud pojašnjava na koji se način članci UFEU-a kojima su predviđeni načelo slobodnog kretanja radnika i zabrana zabranjenih sporazuma[257] primjenjuju na pravila koja je donio međunarodni sportski savez, a koja se odnose na status i transfere igračâ.

Fédération internationale de football association (Međunarodna nogometna federacija, FIFA) švicarsko je udruženje čiji je cilj, među ostalim, donošenje pravilnika kojima se uređuju nogometna igra i srodna pitanja na svjetskoj razini. FIFA-u čine nacionalni nogometni savezi koji su obvezni, među ostalim, osigurati da njihovi vlastiti ili pridruženi članovi poštuju sva pravila koja to udruženje propisuje.

FIFA je u ožujku 2014. donijela „Pravilnik o statusu i transferima igrača” (*Regulations on the Status and Transfer of Players*, u daljnjem tekstu: RSTP). RSTP-om je predviđeno, među ostalim, da je svaki novi profesionalni nogometni klub koji zaposli igrača nakon što je on raskinuo ugovor o radu bez opravdanog razloga solidarno odgovoran za plaćanje naknade koju taj igrač može biti dužan platiti svojem prijašnjem klubu, pri čemu se ta naknada utvrđuje na temelju različitih kriterija navedenih u tom pravilniku[258]. RSTP-om je također predviđeno da se pretpostavlja da je novi klub potaknuo igrača na raskid ugovora o radu kojim je bio vezan sa svojim prijašnjim klubom te se taj novi klub u određenim slučajevima izlaže sportskoj sankciji koja se sastoji od zabrane registracije novih igrača tijekom određenog razdoblja[259]. Naposljetku, RSTP-om je određeno da nacionalni nogometni savez kojem pripada prijašnji klub ne može izdati međunarodnu potvrdu o transferu (International Transfer Certificate, ITC) ako između tog prijašnjeg kluba i tog igrača postoji spor koji proizlazi iz prijevremenog raskida ugovora o radu do kojeg je došlo bez sporazuma[260].

Osoba BZ je bivši profesionalni nogometaš koji boravi u Parizu (Francuska). U kolovozu 2013. potpisao je ugovor o radu u trajanju od četiri godine s ruskim profesionalnim nogometnim klubom. Iduće godine taj je klub raskinuo taj ugovor zbog razloga koji se, prema njegovu mišljenju, odnose na

---

256 Vidjeti presude od 21. prosinca 2023., Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010), od 21. prosinca 2023., European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011) i od 21. prosinca 2023., International Skating Union/Komisija (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

257 Članak 45. odnosno članak 101. UFEU-a

258 Vidjeti članak 17. točke 1. i 2. RSTP-a.

259 Vidjeti članak 17. točku 4. RSTP-a.

260 Budući da je međunarodna potvrda o transferu nužna za registraciju igrača u novom klubu, taj igrač stoga ne može sudjelovati u nogometnim natjecanjima za taj novi klub. Vidjeti članak 9. stavak 1. RSTP-a i članak 8.2. stavak 7. Dodatka 3. tom pravilniku.

protupravno postupanje osobe BZ te je pokrenuo postupak pred FIFA-inom Komorom za rješavanje sporova kako bi se osobi BZ naložilo plaćanje naknade u iznosu od 20 milijuna eura, pozivajući se na „raskid ugovora bez opravdanog razloga" u smislu RSTP-a.

U svibnju 2015. FIFA-ina Komora za rješavanje sporova djelomično je prihvatila zahtjev kluba te je naložila osobi BZ da mu isplati naknadu u iznosu od 10,5 milijuna eura. Osim toga, navela je da se RSTP, u dijelu u kojem predviđa da je svaki novi profesionalni nogometni klub koji zaposli igrača solidarno odgovoran za plaćanje takve naknade, ubuduće neće primjenjivati na osobu BZ. U svibnju 2016. Sportski arbitražni sud potvrdio je tu odluku u žalbenom postupku.

Osoba BZ u prosincu 2015. podnijela je tribunalu de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (Trgovački sud u Hainautu (Odjel u Charleroiu), Belgija) zahtjev da se FIFA-i i Unionu royale belge des sociétés de football association ASBL (Belgijski kraljevski nogometni savez, URBSFA) naloži da joj isplate iznos od 6 milijuna eura na ime naknade štete za koju smatra da ju je pretrpjela zbog toga što je 2015., zbog zahtjeva utvrđenih RSTP-om, belgijski klub Sporting du Pays de Charleroi SA nije mogao zaposliti. U siječnju 2017. taj je sud smatrao da je taj zahtjev načelno osnovan te je obama udruženjima naložio plaćanje privremenog iznosa.

Nakon što mu je FIFA podnijela žalbu, sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li, s obzirom na posebnosti sporta, povezane osobito s nesmetanim odvijanjem sportskih natjecanja, smatrati da predmetna pravila predstavljaju prepreku slobodi kretanja radnika i tržišnom natjecanju.

Ocjena Suda

Sud najprije navodi da pravila o kojima je riječ u glavnom postupku izravno utječu na radne uvjete igrača, a time i na njihovu gospodarsku djelatnost. Osim toga, s obzirom na to da su sastavi momčadi jedan od ključnih elemenata natjecanja, treba smatrati da predmetna pravila izravno utječu na uvjete obavljanja gospodarske djelatnosti koja proizlazi iz tih natjecanja i na tržišno natjecanje među klubovima koji je obavljaju. Stoga su predmetna pravila obuhvaćena područjem primjene članaka 45. i 101. UFEU-a, koje Sud, s obzirom na razlike u uređenju koje obilježavaju te dvije odredbe, tumači jedan za drugim.

Kao prvo, kad je riječ o članku 45. UFEU-a, Sud zaključuje da postoji prepreka slobodi kretanja radnika. U tom pogledu ističe da pravila o kojima je riječ u glavnom postupku mogu staviti u nepovoljniji položaj igrače koji žele obavljati svoju gospodarsku djelatnost za novi klub sa sjedištem na području države članice različite od one u kojoj borave ili trenutačno rade, ako jednostrano raskinu ugovor o radu sa svojim prijašnjim klubom zbog razloga za koji taj klub tvrdi ili bi mogao tvrditi da nije opravdan. Naime, postojanje tih pravila i njihova kombinacija klubove koji žele zaposliti takve igrače izlaže znatnim pravnim rizicima, nepredvidljivim i potencijalno vrlo velikim financijskim rizicima, kao i velikim sportskim rizicima, koji ih, kada se promatraju u cjelini, očito mogu odvratiti od zapošljavanja takvih igrača.

Kad je riječ o postojanju eventualnog opravdanja, Sud pojašnjava da je cilj osiguranja pravilnosti sportskih natjecanja legitiman cilj u općem interesu koji sportsko udruženje može nastojati postići. Taj je cilj također osobito važan u slučaju nogometa, s obzirom na ključnu ulogu koja se pridaje sportskim zaslugama u odvijanju natjecanjâ. Osim toga, Sud ističe da se, s obzirom na to da su sastavi momčadi jedan od ključnih elemenata natjecanjâ, održavanje određene stabilnosti klupskih kadrova, a stoga i određenog kontinuiteta ugovora koji se na njih odnose, tako može smatrati jednim od načina koji mogu pridonijeti ostvarivanju tog cilja.

Međutim, Sud smatra da se čini da različita pravila RSTP-a o kojima je riječ u glavnom postupku, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja, tim više što se ona u velikoj mjeri primjenjuju kombinirano, a jedan dio njih i tijekom znatnog razdoblja, na igrače čija karijera traje relativno kratko. To osobito vrijedi za kriterije za izračun naknade koju treba platiti u slučaju igračeva jednostranog raskida ugovora o radu do kojeg je došlo

„bez opravdanog razloga”. Naime, čini se da takvi kriteriji za naknadu više služe zaštiti financijskih interesa klubova u gospodarskom kontekstu svojstvenom transferima igrača nego osiguravanju navodnog nesmetanog odvijanja sportskih natjecanja. Čini se da je to slučaj i s pravilom kojim se, načelno i stoga ne uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja, a osobito stvarno postupanje novog kluba koji zapošljava tog igrača, predviđa da je klub solidarno odgovoran za plaćanje naknade koju novozaposleni igrač duguje svojem prijašnjem klubu u slučaju jednostranog raskida ugovora bez opravdanog razloga. Isto vrijedi i za mogućnost gotovo automatskog izricanja sportske sankcije protiv novog kluba na temelju pretpostavke njegove odgovornosti za raskid ugovora do kojeg je došlo kao i za opću zabranu izdavanja ITC-a sve dok postoji spor u vezi s tim raskidom, bez obzira na okolnosti u kojima je došlo do raskida ugovora o kojem je riječ.

Slijedom toga, Sud odlučuje da se članku 45. UFEU-a protive pravila poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, osim ako se utvrdi da ta pravila, kako se tumače i primjenjuju na području Unije, ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje cilja osiguravanja pravilnosti međuklupskih nogometnih natjecanja tako što se njima održava određeni stupanj kadrovske stabilnosti profesionalnih nogometnih klubova.

Kao drugo, Sud podsjeća na to da je, kako bi se moglo smatrati da je odluka udruženja poduzetnika obuhvaćena zabranom iz članka 101. stavka 1. UFEU-a, potrebno dokazati ili da je njezin cilj sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja ili da joj je to posljedica. Kad je riječ o postojanju protutržišnog cilja, kojim se, kako to Sud podsjeća, upućuje isključivo na određene oblike koordinacije između poduzetnika koji pokazuju dovoljno visok stupanj štetnosti za tržišno natjecanje, Sud ističe da se koluzivno ponašanje poduzetnika može sastojati, primjerice, od ograničavanja ili nadziranja ključnog elementa tržišnog natjecanja koji, u određenim sektorima ili na određenim tržištima, može činiti zapošljavanje vrhunskih radnika, kao što su, kad je riječ o sektoru profesionalnog nogometa, igrači koji su već istrenirani.

U ovom slučaju zajedničko tumačenje pravila RSTP-a o kojima je riječ pokazuje, s jedne strane, da ona mogu, u materijalnom pogledu, općenito i drastično ograničiti tržišno natjecanje u kojem bi se, da tih pravila nema, mogli nalaziti svi profesionalni nogometni klubovi iz jedne države članice i svi drugi profesionalni nogometni klubovi iz druge države članice u pogledu zapošljavanja igrača koje već zapošljava određeni klub. S druge strane, to ograničenje prekograničnog tržišnog natjecanja između klubova jednostranim zapošljavanjem igrača koji su već zaposleni obuhvaća cijelo područje Unije te je trajno, s obzirom na to da obuhvaća cjelokupno trajanje svakog od ugovora o radu koje igrač može uzastopno sklopiti s klubom, a zatim, u slučaju dogovorenog transfera u drugi klub, s potonjim klubom.

Točno je da, s obzirom na to da se odvijanje međuklupskih profesionalnih nogometnih natjecanja u Uniji temelji na sučeljavanju i postupnoj eliminaciji momčadi koje u njima sudjeluju i da se u biti temelji na sportskim zaslugama, može biti legitimno da udruženje kao što je FIFA nastoji osigurati stabilnost kadrovskog sastava iz kojeg se biraju igrači momčadi koje ti klubovi sastavljaju tijekom određene natjecateljske ili kalendarske godine, Međutim, ne može se zbog posebnosti nogometa i stvarnih uvjeta funkcioniranja tržišta koje čine organizacija i komercijalizacija međuklupskih profesionalnih nogometnih natjecanja dopustiti da se općenito, drastično i trajno ograničava, pa čak i sprečava, na cijelom području Unije, svaka mogućnost klubova da se upuste u prekogranično tržišno natjecanje jednostranim zapošljavanjem igrača koje već zapošljava klub u drugoj državi članici ili igrača čiji je ugovor o radu s takvim klubom navodno raskinut bez opravdanog razloga. Konačno, takva pravila, iako se prikazuju na način da se njima žele spriječiti prakse da klubovi koji raspolažu većim financijskim sredstvima preuzimaju igrače, mogu se poistovjetiti s općom, potpunom i trajnom zabranom jednostranog zapošljavanja igrača koji su već zaposleni, koja se na temelju odluke udruženja poduzetnika nalaže svim poduzetnicima koje čine profesionalni nogometni klubovi te joj podliježu svi radnici, odnosno ti igrači. Zbog toga ona čine očito ograničenje tržišnog natjecanja u koje bi se ti klubovi mogli upustiti da tih pravila nema.

Stoga pravila o kojima je riječ u glavnom postupku po samoj svojoj prirodi imaju visok stupanj štetnosti za tržišno natjecanje u koje bi se mogli upustiti profesionalni nogometni klubovi. U tim okolnostima treba smatrati da ta pravila imaju za cilj ograničavanje, pa čak i sprečavanje tog tržišnog natjecanja, i to na cijelom području Unije Stoga nije potrebno ispitati njegove posljedice.

Naposljetku, pojašnjavajući uvjete pod kojima se na postupanje koje ima protutržišni cilj može primijeniti izuzeće predviđeno člankom 101. stavkom 3. UFEU-a, Sud navodi da će, kako bi se utvrdilo je li u ovom slučaju ispunjen uvjet koji se odnosi na neophodnost ili nužnost postupanja o kojem je riječ, sud koji je uputio zahtjev morati uzeti u obzir okolnost da predmetna pravila RSTP-a obilježava kombinacija elemenata koji su u velikom broju diskrecijske prirode ili nisu proporcionalni. Također će trebati uzeti u obzir okolnost da se tim pravilima predviđa opće, drastično i trajno ograničenje prekograničnog tržišnog natjecanja u koje bi se profesionalni nogometni klubovi mogli upustiti jednostranim zapošljavanjem vrhunskih igrača. Naime, svaka od tih dviju okolnosti, kada se promatraju zasebno, na prvi pogled isključuje shvaćanje tih pravila kao neophodnih ili nužnih za postizanje povećanja učinkovitosti, pod pretpostavkom da je takvo povećanje učinkovitosti dokazano.

Posljedično, Sud navodi da, u skladu s člankom 101. UFEU-a, navedena pravila iz RSTP-a predstavljaju odluku udruženja poduzetnika koja je zabranjena i na koju se izuzeće na temelju te odredbe može primijeniti samo ako se uvjerljivim argumentima i dokazima dokaže da su ispunjeni svi uvjeti koji se zahtijevaju u tu svrhu.

2. Zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)[261]

Presuda od 18. travnja 2024. (veliko vijeće), Heureka Group (Internetski uspoređivači cijena) (C-605/21, EU:C:2024:324)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 102. UFEU-a – Načelo djelotvornosti – Postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu zbog povreda odredbi prava tržišnog natjecanja – Direktiva 2014/104/EU – Zakašnjeli prijenos direktive – Vremenska primjena – Članak 10. – Rok zastare – Pravila primjenjiva na dies a quo – Prestanak povrede – Saznanje za informacije neophodne za podnošenje tužbe za naknadu štete – Objava u Službenom listu Europske unije sažetka odluke Europske komisije kojom se utvrđuje povreda pravila tržišnog natjecanja – Obvezujući učinak Komisijine odluke koja još nije pravomoćna – Zastoj ili prekid roka zastare za vrijeme trajanja Komisijine istrage ili do dana pravomoćnosti njezine odluke”

Postupajući povodom zahtjeva za prethodnu odluku veliko vijeće Suda odlučuje o zahtjevima koje moraju ispunjavati nacionalni sustavi zastare koji se primjenjuju na tužbe za naknadu štete podnesene pred nacionalnim sudovima zbog povreda prava tržišnog natjecanja Unije. Ta su pojašnjenja iznesena u kontekstu tužbe za naknadu štete koju je podnio češki poduzetnik protiv društva Google LLC jer je smatrao da su to društvo i njegovo društvo majka Alphabet Inc. zlouporabili svoj vladajući položaj u Češkoj Republici.

Odlukom od 27. lipnja 2017.[262] Europska komisija utvrdila je da je društvo Google od veljače 2013. povređivalo članak 102. UFEU-a zlouporabom svojeg vladajućeg položaja na 13 nacionalnih tržišta općeg pretraživanja, među kojima je i tržište Češke Republike, tako što je smanjivalo promet s vlastitih stranica s rezultatima općeg pretraživanja prema konkurentskim uspoređivačima proizvoda i

[261] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 27. lipnja 2024., ***Komisija/Servier i dr.*** (C-176/19, EU:C:2024:549) i presuda od 27. lipnja 2024., ***Komisija/KRKA*** (C-151/19 P, EU:C:2024:546), prikazane u dijelu XIII.1. „Zabranjeni sporazumi”.

[262] Odluka Komisije C(2017) 4444 *final* od 27. lipnja 2017. u vezi s postupkom na temelju članka 102. [UFEU-a] i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.39740 – Google pretraživanje (kupnja))

povećalo ga prema vlastitom uspoređivaču proizvoda. Sažetak te odluke objavljen je 12. siječnja 2018. u *Službenom listu Europske unije*[263].

Društva Google i Alphabet podnijela su Općem sudu tužbu protiv navedene odluke, koja je u bitnome odbijena[264]. Međutim, budući da je u trenutku podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku pred Sudom još uvijek bio u tijeku žalbeni postupak protiv presude Općeg suda, Komisijina odluka još uvijek nije bila pravomoćna[265].

Češko društvo Heureka Group a.s. (u daljnjem tekstu: društvo Heureka), aktivno na tržištu usluga uspoređivanja prodajnih cijena, podnijelo je u lipnju 2020. pred Městskýjem soudom v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) tužbu kojom je zahtijevalo da se društvu Google naloži popravljanje štete nastale zbog povrede članka 102. UFEU-a, pri čemu je ta povreda utvrđena u Komisijinoj odluci, a počinjena je u Češkoj Republici u razdoblju od veljače 2013. do 27. lipnja 2017. Društvo Heureka izjavilo je da su protutržišna postupanja društva Google smanjila korištenje njegovim portalom Heureka.cz.

Društvo Google u svojoj je obrani isticalo zastaru, barem u jednom dijelu, prava na podnošenja zahtjeva za popravak štete društva Heureka.

U tom pogledu, Gradski sud u Pragu pojašnjava da se nacionalnim pravilima koja se primjenjuju na tužbu društva Heureka propisuje rok zastare od tri godine koji počinje teći, neovisno i zasebno za svaku djelomičnu štetu nastalu zbog povrede pravila tržišnog natjecanja, od trenutka u kojem je oštećenik saznao, ili se razumno može smatrati da je saznao, za činjenicu da je pretrpio djelomičnu štetu kao i za identitet osobe koja ju je dužna popraviti. Nasuprot tomu, kako bi taj rok počeo teći, nije nužno da je oštećenik saznao za činjenicu da predmetno postupanje predstavlja povredu pravila tržišnog natjecanja niti to da je povreda prestala. Usto, primjenjivim nacionalnim pravilima ne nalaže se zastoj ili prekid navedenog roka tijekom razdoblja Komisijine istrage u vezi s povredom. Također, nije moguće ni da tijek tog roka zastane barem na godinu dana nakon što je odluka o povredi postala pravomoćna.

Gradski sud u Pragu smatra da u ovom slučaju to znači da je sa svakim općim pretraživanjem izvršenim na stranici Google koje je dovelo do povoljnijeg postavljanja i prikazivanja rezultata za uslugu uspoređivanja cijena koju pruža društvo Google počeo teći novi zasebni rok zastare.

Osim toga, budući da je Direktiva 2014/104[266] nepravodobno prenesena u češko pravo, Gradski sud u Pragu ističe da je povreda koja se stavlja na teret Googleu prestala nakon isteka roka za prenošenje te direktive, odnosno 27. prosinca 2016., ali očito prije datuma stupanja na snagu zakonodavstva o prenošenju 1. rujna 2017.

S obzirom na prethodno navedeno, Gradski sud u Pragu uputio je Sudu nekoliko prethodnih pitanja kojima se u biti želi doznati protivi li se članku 10. Direktive 2014/104 i/ili članku 102. UFEU-a te načelu djelotvornosti nacionalni propis o zastari poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u pogledu tužbi za naknadu štete koje se odnose na trajne povrede pravila tržišnog natjecanja Unije.

---

263 SL 2018., C 9, str. 11.

264 Presuda od 10. studenoga 2021., Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763)

265 Sud je u konačnici odbio tu žalbu presudom od 10. rujna 2024., **Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping)** (C-48/22 P, EU:C:2024:726), tako da je Komisijina odluka sada pravomoćna.

266 Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije (SL 2014., L 349, str. 1.)

Ocjena Suda

Kako bi odgovorio na prethodna pitanja, Sud najprije razmatra vremensku primjenjivost članka 10. Direktive 2014/104 – kojim se određuje minimalno trajanje roka zastare koji se primjenjuje na tužbe za naknadu štete zbog povreda prava tržišnog natjecanja i najraniji trenutak od kojeg taj rok može početi teći – kao i okolnosti u kojima mora nastupiti zastoj ili prekid tijeka tog roka zastare.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da je članak 10. Direktive 2014/104 materijalna odredba, tako da, u skladu s člankom 22. stavkom 1. te direktive, države članice osiguravaju da se odredbe za prenošenje tog članka ne primjenjuju retroaktivno. Međutim, nakon isteka roka za prenošenje te direktive, odnosno 27. prosinca 2016., nacionalno pravo mora se usklađeno tumačiti sa svakom njezinom odredbom.

U tom kontekstu, kako bi se utvrdila vremenska primjenjivost članka 10. Direktive 2014/104 u ovom slučaju, Sud provjerava je li pravna situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku prestala prije 27. prosinca 2016. ili je nastavila proizvoditi učinke i nakon toga.

U tu svrhu valja ispitati je li 27. prosinca 2016. istekao nacionalni rok zastare primjenjiv na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku. U tom okviru ipak valja uzeti u obzir činjenicu da su se, čak i prije isteka roka za prenošenje Direktive 2014/104, primjenjivim nacionalnim pravilima o zastari trebala poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti te se nije mogla poništavati puna djelotvornost članka 102. UFEU-a.

Doista, puna djelotvornost članka 102. UFEU-a i osobito koristan učinak u njemu navedene zabrane zahtijevaju da nacionalni rokovi zastare koji se primjenjuju na tužbe za naknadu štete zbog povrede tog članka ne počinju teći prije prestanka povrede i prije nego što oštećenik sazna, ili se razumno može očekivati da je saznao, za informacije koje su neophodne za podnošenje njegove tužbe za naknadu štete.

Naime, što se tiče prvog uvjeta koji se odnosi na prestanak povrede, Sud smatra da je – uzimajući u obzir činjenicu da sporove koji se odnose na povrede pravila prava tržišnog natjecanja u načelu obilježava asimetrija informacija na štetu oštećenika i da je takvoj osobi često osobito teško utvrditi postojanje i doseg takve povrede kao i štetu koja iz toga proizlazi prije njezina prestanka – zahtjev prema kojem rok zastare ne može početi teći prije prestanka dotične povrede nužan kako bi se oštećeniku omogućilo da stvarno ostvari svoje pravo na traženje potpunog popravljanja štete, koje proizlazi iz članka 102. UFEU-a. Štoviše, budući da je oštećeniku, u načelu, teško podnijeti dokaz o povredi tog članka ako ne postoji odluka Komisije ili nacionalnog tijela kojom se utvrđuje ta povreda, sustav zastare koji bi za posljedicu mogao imati to da rok zastare isteče znatno prije donošenja takve odluke mogao bi pretjerano otežati ostvarivanje njegova prava na potpuno popravljanje štete.

Što se tiče drugog uvjeta koji se odnosi na saznanje za informacije koje su neophodne za podnošenje tužbe za naknadu štete, Sud podsjeća na to da su dio tih informacija postojanje povrede prava tržišnog natjecanja, postojanje štete, uzročna veza između te štete i te povrede kao i identitet njezina počinitelja.

Iako je u ovom slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi trenutak od kojeg je društvo Heureka saznalo za te informacije, Sud ipak smatra korisnim istaknuti da se, u načelu, taj trenutak saznanja podudara s datumom objave u *Službenom listu Europske unije* sažetka Komisijine odluke kojom se utvrđuje povreda, neovisno o činjenici je li ta odluka postala pravomoćna.

Sud usto pojašnjava da se člankom 102. UFEU-a i načelom djelotvornosti nalaže zastoj ili prekid roka zastare tijekom trajanja Komisijine istrage. Nasuprot tomu, tim se člankom i tim načelom ne zahtijeva zastoj tijeka roka zastare do trenutka pravomoćnosti Komisijine odluke. Naime, oštećenik se može, radi potkrjepljivanja svoje tužbe za naknadu štete, pozivati na utvrđenja iz Komisijine odluke koja još nije pravomoćna, ako ona proizvodi obvezujući učinak dok nije poništena.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud smatra da se članku 102. UFEU-a i načelu djelotvornosti protivi nacionalni sustav zastare – poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem, s jedne strane, rok zastare od tri godine počinje teći neovisno i zasebno za svaku djelomičnu štetu nastalu zbog povrede članka 102. UFEU-a od trenutka u kojem je oštećenik saznao, ili se razumno može smatrati da je saznao, za činjenicu da je pretrpio djelomičnu štetu kao i za identitet osobe koja ju je dužna popraviti, a da pritom nije nužno da je povreda prestala niti to da je on saznao za činjenicu da predmetno postupanje predstavlja povredu pravila tržišnog natjecanja i, s druge strane, prema kojem navedeni rok ne može zastati teći niti biti prekinut tijekom Komisijine istrage u vezi s takvom povredom – jer se njime ostvarivanje prava na zahtijevanje popravljanja štete pretrpljene zbog iste povrede čini praktično nemogućim ili pretjerano teškim.

Slijedom toga, ne uzimajući u obzir elemente tog sustava zastare koji nisu u skladu s člankom 102. UFEU-a i načelom djelotvornosti, valja ispitati je li na datum isteka roka za prenošenje Direktive 2014/104, odnosno 27. prosinca 2016., istekao rok zastare utvrđen nacionalnim pravom koji se na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku primjenjivao do tog datuma.

U tom pogledu, iz Komisijine odluke kojom se utvrđuje zlouporaba vladajućeg položaja društva Google proizlazi da ta povreda još nije bila prestala na dan donošenja te odluke, odnosno 27. lipnja 2017. Iz toga slijedi da na dan isteka roka za prenošenje Direktive 2014/104 ne samo da rok zastare nije istekao, nego on još nije ni počeo teći.

Budući da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije nastala prije isteka roka za prenošenje Direktive 2014/104, njezin članak 10. primjenjiv je *ratione temporis*. Nadalje, Sud utvrđuje da iz jasnog teksta tog članka 10. stavaka 2. i 4. proizlazi da predmetni nacionalni sustav zastare nije u skladu ni s tom odredbom. Sud osobito ističe da se navedenim člankom 10. stavkom 4. sada zahtijeva da zastoj tijeka roka zastare prestaje, nakon radnje tijela nadležnog za tržišno natjecanje radi istrage ili postupka zbog povrede prava tržišnog natjecanja na koju se odnosi tužba za naknadu štete, najranije godinu dana nakon što je odluka o povredi postala pravomoćna ili nakon što je postupak na drugi način okončan. Tom se odredbom stoga nadilaze zahtjevi koji proizlaze iz članka 102. UFEU-a i načela djelotvornosti.

Naposljetku, Sud podsjeća na to da, iako se na direktivu koja nije prenesena ne može izravno pozivati u sporu između pojedinaca, nacionalni sud pred kojim se vodi takav spor ipak je dužan nacionalno pravo tumačiti u skladu s tom direktivom nakon isteka roka za njezino prenošenje, pri čemu ne smije tumačiti nacionalno pravo *contra legem*.

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726)

„Žalba – Tržišno natjecanje – Zloporaba vladajućeg položaja – Tržište općeg pretraživanja i specijaliziranog pretraživanja proizvoda na internetu – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru (EGP) – Zlouporaba učinkom poluge – Tržišno natjecanje prema zaslugama ili protutržišna praksa – Povoljnije prikazivanje rezultata vlastite usluge specijaliziranog pretraživanja od strane poduzetnika u vladajućem položaju – Potencijalni protutržišni učinci – Uzročna veza između zlouporabe i učinaka – Teret dokazivanja – Hipotetski scenarij – Sposobnost istiskivanja – Kriterij jednako učinkovitoga konkurenta”

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odbija žalbu koju su podnijeli Google LLC i njegovo društvo majka Alphabet Inc. protiv presude Općeg suda kojom se potvrđuje novčana kazna koju im je izrekla Europska komisija zbog zlouporabe vladajućeg položaja na više nacionalnih tržišta pretraživanja na internetu. Tom prilikom Sud pojašnjava svoju sudsku praksu o zlouporabi vladajućeg položaja koju čini odbijanje pristupa nužnoj pogodnosti kao i o kriterijima koji omogućuju ocjenu toga odstupa li ponašanje poduzetnika u vladajućem položaju od tržišnog natjecanja prema zaslugama.

Odlukom od 27. lipnja 2017.[267] Komisija je utvrdila da je Google zloupotrijebio svoj vladajući položaj na trinaest nacionalnih tržišta općeg pretraživanja na internetu u okviru Europskog gospodarskog prostora (EEZ).

Postupanje koje je utvrđeno kao temelj zlouporabe u biti jest to da je Google prikazivao vlastiti uspoređivač proizvoda na vlastitim stranicama s rezultatima općeg pretraživanja na upadljiv i privlačan način u za to određenim „okvirima", pri čemu na njega nije primjenjivao svoje algoritme prilagodbe, dok su se istodobno konkurentski uspoređivači proizvoda mogli prikazivati na tim stranicama samo kao rezultati općeg pretraživanja, a ne u obogaćenom formatu, pri čemu su mogli biti slabije rangirani među generičkim rezultatima primjenom tih algoritama prilagodbe. Na taj je način Google u biti smanjio promet koji potječe s njegovih stranica s rezultatima općeg pretraživanja prema konkurentskim uspoređivačima proizvoda, dok se taj promet povećao prema njegovu vlastitu uspoređivaču proizvoda.

Prema Komisijinu mišljenju, te su prakse proizvodile potencijalne protutržišne učinke na nacionalnim tržištima specijaliziranog pretraživanja za uspoređivanje proizvoda i na nacionalnim tržištima općeg pretraživanja na internetu.

Budući da je zaključila da u trinaest razmotrenih zemalja postoji povreda zabrane zlouporabe vladajućeg položaja predviđene člankom 102. UFEU-a i člankom 54. Sporazuma o EGP-u, Komisija je Googleu izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2 424 495 000 eura, od kojih 523 518 000 eura treba platiti solidarno s društvom Alphabet.

Opći sud u bitnome je odbio tužbu društava Google i Alphabet protiv te odluke, potvrdivši Komisijinu analizu u pogledu tržišta specijaliziranog pretraživanja za usporedbu proizvoda[268]. Nadalje, na temelju svoje neograničene nadležnosti, u potpunosti je zadržao novčanu kaznu koju je izrekla Komisija.

Google i Alphabet podnijeli su Sudu žalbu kojom traže ukidanje te presude kao i poništenje Komisijine odluke.

Ocjena Suda

U potporu svojoj žalbi žalitelji su osobito tvrdili da je Opći sud, time što je na ovaj predmet odbio primijeniti uvjete koje je Sud utvrdio u presudi Bronner[269] u pogledu zlouporabe vladajućeg položaja u obliku odbijanja pristupa nužnoj pogodnosti, primijenio pogrešan pravni kriterij kako bi ocijenio postoji li Googleova zlouporaba vladajućeg položaja.

S tim u vezi Sud podsjeća na to da se člankom 102. UFEU-a kažnjavaju postupanja poduzetnika u vladajućem položaju koja ograničavaju tržišno natjecanje na temelju zasluga i stoga mogu uzrokovati izravnu štetu pojedinačnim poduzetnicima i potrošačima ili koja sprečavaju ili narušavaju to tržišno natjecanje i tako im mogu uzrokovati neizravnu štetu. Takva postupanja čine ona koja, na tržištu na kojem je stupanj tržišnog natjecanja već oslabljen upravo zbog prisutnosti jednog ili više poduzetnika u vladajućem položaju, stvaraju prepreku održavanju postojećeg stupnja tržišnog natjecanja upotrebom sredstava različitih od tržišnog natjecanja na temelju zasluga.

U tom je kontekstu Sud u presudi Bronner presudio da odbijanje davanja pristupa infrastrukturi koju je razvio za potrebe vlastitih djelatnosti i koja je u vlasništvu poduzetnika u vladajućem položaju može predstavljati zlouporabu vladajućeg položaja pod uvjetom ne samo da to odbijanje može spriječiti

---

267 Odluka Komisije C(2017) 4444 *final* od 27. lipnja 2017. u vezi s postupkom na temelju članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.39740 – Google pretraživanje (Kupnja)) (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

268 Presuda od 10. studenoga 2021., Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763, u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

269 Presuda od 26. studenoga 1998., Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569)

svako tržišno natjecanje podnositelja zahtjeva za pristup na predmetnom tržištu i da se ne može objektivno opravdati, nego i da je infrastruktura sama po sebi neophodna za obavljanje njegove djelatnosti na način da ne postoji nikakva stvarna ili potencijalna zamjena za tu infrastrukturu. S tim u vezi, Sud ističe da je određivanje tih uvjeta bilo opravdano posebnim okolnostima predmeta Bronner koje nisu uključivale nikakvo drugo postupanje osim odbijanja poduzetnika u vladajućem položaju da odobri konkurentu pristup infrastrukturi koju je on razvio za potrebe vlastite djelatnosti. Naime, utvrđenje da je poduzetnik u vladajućem položaju zloupotrijebio svoj položaj zbog toga što je odbio sklopiti ugovor s konkurentom dovodi do toga da će taj poduzetnik biti prisiljen s tim konkurentom sklopiti ugovor. Takvom se obvezom osobito ugrožava sloboda ugovaranja i pravo vlasništva vladajućeg poduzetnika s obzirom na to da poduzetnik u načelu ima pravo odbiti sklapanje ugovora i koristiti infrastrukturu koju je razvio za vlastite potrebe.

Suprotno tomu, ovaj se predmet razlikuje od predmeta Bronner jer Google svojim konkurentima na vlastitu inicijativu daje pristup svojoj infrastrukturi, odnosno svojoj usluzi općeg pretraživanja i stranicama s rezultatima općeg pretraživanja. Iz toga slijedi da utvrđenje Googleove zlouporabe vladajućeg položaja zbog nepoštenih uvjeta pristupa toj infrastrukturi ne može dovesti do mjera kojima se jednako zadire u njegovu slobodu ugovaranja i njegovo pravo na vlasništvo kao što su one o kojima je riječ u predmetu Bronner.

S obzirom na pojašnjeno, Sud navodi da, kada poduzetnik u vladajućem položaju poput Googlea odobri pristup svojoj infrastrukturi, ali taj pristup podvrgava nepoštenim uvjetima, ne primjenjuju se uvjeti navedeni u presudi Bronner.

Slijedom toga, Opći sud pravilno je smatrao da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava time što nije ocijenila ispunjavaju li prakse koje se stavljaju na teret Googleu uvjete utvrđene u presudi Bronner u svrhu njihove kvalifikacije s obzirom na članak 102. UFEU-a.

Nadalje, Sud odbija žalbeni razlog koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer je Opći sud potvrdio spornu odluku iako u njoj nije utvrđeno postupanje koje odstupa od tržišnog natjecanja na temelju zasluga.

Žalitelji su, među ostalim, prigovarali Općem sudu da je potvrdio da su tri posebne okolnosti na koje se Komisija poziva u spornoj odluci relevantne za ocjenu toga je li Google sudjelovao u tržišnom natjecanju na temelju zasluga. Radilo se, kao prvo, o količini prometa koju Googleov opći pretraživač generira za uspoređivače proizvoda, kao drugo, o ponašanju korisnika prilikom pretraživanja na internetu i kao treće, o činjenici da preusmjereni promet s Googleovih stranica s rezultatima općeg pretraživanja čini velik dio prometa prema konkurentskim uspoređivačima proizvoda i da ga se ne može djelotvorno zamijeniti drugim izvorima.

Sud najprije odbacuje argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelji na tome da je ta argumentacija prvi put istaknuta u žalbenom postupku, ističući da ona predstavlja dopunu tužbenog razloga koji su istaknuli žalitelji u prvom stupnju i da je, osim toga, ta argumentacija proizašla iz same pobijane presude.

Kad je riječ o meritumu, Sud podsjeća na to da članak 102. UFEU-a ne kažnjava sâmo postojanje vladajućeg položaja, nego samo njegovu zlouporabu. Naime, tom se odredbom ne sprečava stvaranje vladajućeg položaja niti se njome osigurava zadržavanje manje učinkovitih poduzetnika na tržištu. Naprotiv, tržišno natjecanje prema zaslugama po definiciji može dovesti do nestanka ili marginalizacije potonjih.

Kako bi se utvrdila „zlouporaba vladajućeg položaja” u smislu članka 102. UFEU-a, u pravilu je potrebno dokazati da predmetno postupanje, sredstvima različitima od onih koja uređuju tržišno natjecanje na temelju zasluga, ima za stvarni ili mogući učinak ograničavanje tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu ili tržištima, koja mogu biti kako ona u vladajućem položaju tako i povezana ili susjedna tržišta.

To dokazivanje može podrazumijevati primjenu različitih analitičkih okvira, ovisno o slučaju. Ono ipak uvijek mora uzeti u obzir sve relevantne činjenične okolnosti, neovisno o tome odnose li se na to samo postupanje, na tržište ili tržišta o kojima je riječ ili na funkcioniranje tržišnog natjecanja na tom tržištu ili tim tržištima. U tom smislu, „zlouporaba vladajućeg položaja" može proizaći ne samo iz postupanja koja mogu proizvesti učinak istiskivanja već i iz postupanja čiji je stvaran ili potencijalan učinak, ili čak cilj, da upotrebom mjera blokiranja ili drugih sredstava različitih od onih koja uređuju tržišno natjecanje na temelju zasluga spriječe pristup potencijalno konkurentnih poduzetnika tržištu.

Iz toga proizlazi da se u relevantne činjenične okolnosti za ocjenu toga zloupotrebljava li poduzetnik u vladajućem položaju taj položaj ne ubrajaju samo one koje se odnose na sâmo postupanje nego i one koje se odnose na predmetno tržište ili tržišta ili na funkcioniranje tržišnog natjecanja na tom tržištu ili tržištima. Stoga okolnosti koje se odnose na kontekst u kojem se provodi postupanje tog poduzetnika, poput značajki predmetnog sektora, treba smatrati relevantnima kako bi se utvrdila zlouporaba vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a.

S obzirom na ta pojašnjenja, Sud ističe da su tri posebne okolnosti navedene u spornoj odluci elementi konteksta u kojem su funkcionirali Googleovi opći pretraživač i usluge uspoređivanja proizvoda i u okviru kojeg je provedeno predmetno postupanje. Budući da se na temelju njih Googleove prakse mogu staviti u kontekst dvaju predmetnih tržišta i funkcioniranja tržišnog natjecanja na tim tržištima, te su okolnosti relevantne za pojašnjenje usklađenosti navedenih praksi s tržišnim natjecanjem na temelju zasluga.

Isto tako, Sud odbacuje tezu žaliteljâ prema kojoj je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio postojanje diskriminacije koju je Google proveo između svojeg vlastitog uspoređivača proizvoda i konkurentskih uspoređivača proizvoda na svojim stranicama za opće pretraživanje a da pritom nije utvrdio proizvoljno razlikovanje u postupanju.

U tom pogledu Sud pojašnjava da se, doduše, općenito ne može smatrati da poduzetnik u vladajućem položaju koji prema svojim proizvodima ili uslugama postupa povoljnije nego prema proizvodima ili uslugama svojih konkurenata djeluje na način da odstupa od tržišnog natjecanja na temelju zasluga. Međutim, u ovom je slučaju Opći sud valjano utvrdio da je, s obzirom na obilježja uzlaznog tržišta i prethodno navedene posebne okolnosti, Googleovo postupanje diskriminirajuće i nije obuhvaćeno tržišnim natjecanjem na temelju zasluga.

Sud usto napominje da Opći sud nije prebacio teret dokazivanja niti je isključio korisnost analize hipotetskog scenarija utvrdivši, s jedne strane, da Komisija nije bila dužna izvršiti takvu analizu radi ocjene uzročne veze između provedenih praksi i njihovih stvarnih ili potencijalnih učinaka te utvrdivši, s druge strane, da je Google mogao izložiti analizu hipotetskog scenarija kako bi osporio Komisijine zaključke o tome. Time je Opći sud samo pravilno utvrdio da se Komisija može osloniti na sve dokaze a da pritom nije dužna sustavno se koristiti jedinstvenim sredstvom kako bi dokazala postojanje uzročne veze između ispitanih praksi i njihovih protutržišnih učinaka na tržištu.

Naposljetku, Sud presuđuje da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da, u okviru analize protutržišnih učinaka praksi koje se prigovaraju Googleu, Komisija nije bila dužna ispitati mogu li te prakse istisnuti konkurente koji su jednako učinkoviti kao Google.

Naime, iako cilj članka 102. UFEU-a nije osigurati da konkurenti koji su manje učinkoviti od poduzetnika u vladajućem položaju ostanu na tržištu, iz toga ne proizlazi da bi svako utvrđenje povrede s obzirom na tu odredbu bilo uvjetovano dokazivanjem da predmetno postupanje može istisnuti jednako učinkovitog konkurenta.

Međutim, u ovom je slučaju Opći sud naveo, a da žalitelji to utvrđenje nisu osporili, da Komisija nije mogla dobiti objektivne i pouzdane rezultate u pogledu učinkovitosti Googleovih konkurenata s obzirom na posebne uvjete na predmetnom tržištu. Prema tome, opravdano je presudio, s jedne

strane, da kriterij jednako učinkovitoga konkurenta nije obvezan u okviru primjene članka 102. UFEU-a i, s druge strane, da u okolnostima ovog slučaja taj test nije bio relevantan.

Budući da nije prihvaćen nijedan žalbeni razlog, Sud odbija žalbu u cijelosti.

3. Koncentracije

Presuda od 3. rujna 2024. (veliko vijeće), Illumina i Grail/Komisija (C-611/22 P i C-625/22 P, EU:C:2024:677)

„Žalba – Tržišno natjecanje – Koncentracije – Tržište farmaceutske industrije – Sustavi genetskog sekvenciranja – Stjecanje društva Illumina Inc. isključive kontrole nad društvom Grail Inc. – Uredba (EZ) br. 139/2004 – Članak 22. – Zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje koje prema nacionalnom pravu nije nadležno za ispitivanje koncentracije – Odluka Europske komisije da ispita tu koncentraciju – Odluke Komisije kojima se prihvaćaju zahtjevi drugih nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da se pridruže zahtjevu za upućivanje predmeta – Komisijina nadležnost – Pravna sigurnost"

Ukidajući presudu Općeg suda Illumina/Komisija[270], Sud, koji zasjeda u velikom vijeću, pojašnjava doseg ovlasti za ispitivanje planiranih koncentracija koje su Uredbom o koncentracijama[271] dodijeljene Europskoj komisiji. Sud tako ističe da Komisija nije ovlaštena poticati ili prihvatiti, na temelju članka 22. te uredbe, upućivanje od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje planiranih koncentracija koje nisu od značaja za cijelu Uniju ako ta tijela na temelju vlastitog nacionalnog zakonodavstva nisu nadležna za ispitivanje tih planiranih koncentracija, osobito kad planirana koncentracija ne doseže pragove nadležnosti predviđene tim zakonodavstvom.

Američko društvo Illumina Inc, koje nudi rješenja u području genetske i genomske analize sekvenciranjem i putem čipova, sklopilo je 20. rujna 2020. sporazum i plan spajanja radi stjecanja isključive kontrole nad društvom Grail LLC, također sa sjedištem u Sjedinjenim Američkim Državama. Društva Illumina i Grail 21. rujna 2020. objavila su priopćenje za medije u kojem su najavila tu koncentraciju.

Budući da prihodi nisu premašivali relevantne pragove, najavljena koncentracija nije bila od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe o koncentracijama te stoga nije prijavljena Komisiji. Ta koncentracija nije prijavljena ni u državama članicama Unije ni u drugim državama strankama Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u), s obzirom na to da nije obuhvaćena područjem primjene njihovih nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija.

Međutim, nakon što joj je 7. prosinca 2020. podnesena pritužba u vezi s koncentracijom između društava Illumina i Grail, Komisija je donijela preliminarni zaključak da ta koncentracija ispunjava potrebne uvjete kako bi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje moglo u pogledu nje podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta, na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama. Stoga je, na temelju članka 22. stavka 5. te uredbe, državama članicama i drugim državama strankama Sporazuma o EGP-u uputila dopis kako bi ih, s jedne strane, o tome obavijestila i, s druge strane, kako

[270] Presuda od 13. srpnja 2022., Illumina/Komisija (T-227/21, EU:T:2022:447)

[271] Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73. i ispravak SL 2024./90828, L; u daljnjem tekstu: Uredba o koncentracijama)

bi ih pozvala da joj podnesu zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. stavka 1. te uredbe, kako bi ispitala navedenu koncentraciju.

Na temelju te odredbe, „[j]edna ili više država članica mogu od Komisije zatražiti da ispita svaku koncentraciju […] koja nije od značaja za cijelu [Uniju] u smislu članka 1., ali utječe na trgovinu između država članica i prijeti znatnim utjecanjem na tržišno natjecanje na području države članice ili država članica, koje podnose takav zahtjev”.

Francusko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje podnijelo je 9. ožujka 2021. Komisiji zahtjev za upućivanje predmeta na temelju te odredbe, a islandsko, norveško, belgijsko, nizozemsko i grčko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, svako u dijelu u kojem se na njih odnosi, naknadno su zatražila pridruživanje tom zahtjevu.

Nakon što je obavijestila društva Illumina i Grail o zahtjevu za upućivanje predmeta koji je podnijelo francusko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje (u daljnjem tekstu: informativni dopis), Komisija je prihvatila taj zahtjev i zahtjeve za pridruživanje (u daljnjem tekstu: sporne odluke).

Illumina, koju podupire društvo Grail, podnijela je tužbu za poništenje navedenih odluka kao i informativnog dopisa, koju je Opći sud odbio presudom od 13. srpnja 2022.[272].

Odlučujući o dvjema žalbama koje su podnijela društva Illumina i Grail, Sud ukida tu presudu Općeg suda i, konačno odlučujući o sporu, poništava sporne odluke.

Ocjena Suda

U presudi koja je predmet žalbe Opći sud u biti je presudio da iz tekstualnog, povijesnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama proizlazi da Komisija može, kao što je to smatrala u spornim odlukama, prihvatiti upućivanje predmeta koncentracije na temelju tog članka u situaciji u kojoj država članica koja traži to upućivanje nije ovlaštena, na temelju svojeg nacionalnog propisa u području kontrole koncentracija, ispitati tu koncentraciju. To je obično slučaj kad prijavljena koncentracija ne doseže pragove utvrđene nacionalnim zakonodavstvom kako bi se nacionalnom tijelu omogućilo da nad njom provede kontrolu.

Budući da su društva Illumina i Grail osporavala tu ocjenu, Sud ispituje osnovanost tumačenja Općeg suda.

Odnos između različitih metoda tumačenja koje je primijenio Opći sud

U svrhu tumačenja članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama, Opći sud je krenuo od utvrđenja, koje ne omogućuje konačni zaključak, da tekstualno tumačenje te odredbe upućuje na to da država članica ima pravo uputiti Komisiji svaku koncentraciju koja ispunjava kumulativne uvjete koji su u njoj navedeni, i to neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija. Nadalje, Opći sud proveo je povijesno, kontekstualno i teleološko tumačenje navedene odredbe.

U tom pogledu Sud utvrđuje da taj pristup Općeg suda, koji se sastoji od kombiniranja različitih metoda tumačenja, nije zahvaćen pogreškom.

Naime, iako iz ustaljene sudske prakse proizlazi da tumačenje odredbe prava Unije ne može imati za posljedicu oduzimanje svakog korisnog učinka jasnom i preciznom tekstu te odredbe, sudu Unije ipak nije uskraćena mogućnost da u određenim situacijama primijeni metode tumačenja koje smatra prikladnima kako bi pojasnio točan opseg naizgled jasne odredbe prava Unije.

272 Vidjeti bilješku 270.

Međutim, u okolnostima ovog slučaja, u kojima je očito da su Općem sudu izneseni mnogobrojni elementi radi pojašnjavanja opsega navodno jasnog teksta članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama, on je pravilno presudio da ne može izdvojeno tumačiti tekst te odredbe, koji je istodobno i sažet i općenit, te zanemariti kontekstualno i teleološko tumačenje, koje je razjašnjeno nastankom navedene odredbe.

Povijesno tumačenje

Kako bi osporilo povijesno tumačenje članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama koje je iznio Opći sud, društvo Grail osobito se pozvalo na dokumente sastavljene u okviru pripremnih akata za donošenje uredbi br. 4064/89[273] i 1310/97[274] kao i Uredbe o koncentracijama o kojima se pred Općim sudom nije raspravljalo.

Budući da je Komisija osporavala dopuštenost navedenih elemenata, Sud ističe da, u slučaju da je, kao u ovim predmetima, u pitanje dovedeno tumačenje odredbe sekundarnog prava, sud Unije mora moći ispitati, bilo po službenoj dužnosti, bilo zbog elemenata koji su mu valjano podneseni na ocjenjivanje, dokumente sastavljene u okviru pripremnih akata koji su doveli do donošenja te odredbe. Naime, zakonodavna povijest odredbe prava Unije može pružiti naznake o namjeri zakonodavca Unije.

Kad je riječ o meritumu, Sud utvrđuje da se, suprotno onomu što je presudio Opći sud, na temelju povijesnog tumačenja ne može zaključiti da se člankom 22. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe o koncentracijama Komisiji dodjeljuje nadležnost za ispitivanje koncentracije koja nije od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. te uredbe neovisno o opsegu propisa države članice koja je podnijela zahtjev u području kontrole koncentracija.

U tom pogledu Sud smatra da argumenti koje je Opći sud iznio u pogledu nastanka članka 22. Uredbe o koncentracijama ne dokazuju da je zakonodavac Unije namjeravao ovlastiti države članice koje imaju nacionalne propise u području kontrole koncentracija da Komisiji upute koncentracije koje nisu obuhvaćene tim propisima.

Isto tako, povijesni dokumenti koji se odnose na donošenje Uredbe br. 4064/89 i Uredbe o koncentracijama ne potvrđuju volju zakonodavca Unije da primijeni mehanizme upućivanja predmeta predviđene člankom 22. stavkom 3. Uredbe br. 4064/89 i člankom 22. Uredbe o koncentracijama kako bi se ispravili navodni nedostaci koji proizlaze iz nefleksibilnosti kvantitativnih pragova predviđenih u članku 1. svake od tih uredbi za utvrđivanje koncentracija od značaja za cijelu Uniju.

Kontekstualno tumačenje

Kad je riječ o kontekstualnom tumačenju članka 22. Uredbe o koncentracijama, Sud utvrđuje da ni kontekstualni elementi koje je ispitao Opći sud nisu uvjerljivi kako bi se utvrdilo je li Komisija bila nadležna za donošenje spornih odluka.

Štoviše, Sud ističe da je Opći sud zanemario druge kontekstualne elemente, koji proturječe tumačenju iz pobijane presude, a koji su povezani:

– kao prvo, s uvjetima primjene mehanizma upućivanja predmeta iz članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama,

– kao drugo, s razlikama između tog mehanizma upućivanja predmeta i drugog mehanizma upućivanja predmeta, predviđenog člankom 4. stavkom 5. navedene uredbe, kao i

[273] Uredba Vijeća (EEZ) br. 4064/89 od 21. prosinca 1989. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 1989., L 395, str. 1.)

[274] Uredba Vijeća (EZ) br. 1310/97 od 30. lipnja 1997. o izmjeni Uredbe br. 4064/89 (SL 1997., L 180, str. 1.)

– kao treće, s pojednostavnjenim postupkom predviđenim tom uredbom za izmjenu pragova i kriterija kojima se određuje njezino područje primjene.

S obzirom na ta razmatranja, Sud zaključuje da je Opći sud stoga pogrešno presudio da iz kontekstualnog tumačenja članka 22. Uredbe o koncentracijama proizlazi da se zahtjev na temelju te odredbe može podnijeti neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području *ex ante* kontrole koncentracija.

Teleološko tumačenje

Osim toga, Sud smatra da je pogrešan zaključak Općeg suda prema kojem teleološko tumačenje članka 22. Uredbe o koncentracijama potvrđuje da je taj članak korektivni mehanizam koji se odnosi na učinkovitu kontrolu svih koncentracija koje imaju znatne učinke na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području *ex ante* kontrole koncentracija.

U tom pogledu Sud osobito naglašava da se mehanizmom upućivanja predmeta predviđenim člankom 22. te uredbe nastoje ostvariti samo dva glavna cilja. Prvi je cilj omogućiti kontrolu koncentracija koje mogu narušiti tržišno natjecanje na lokalnoj razini ako država članica o kojoj je riječ nema nacionalne propise u području kontrole koncentracija. Drugi je cilj proširenje načela „pružanja usluga na jednom mjestu”, kako bi se Komisiji omogućilo da ispita koncentraciju koja je prijavljena ili može biti prijavljena u više država članica, a kako bi se izbjegle višestruke prijave na nacionalnoj razini i time povećala pravna sigurnost za poduzetnike.

Nasuprot tomu, nije utvrđeno da je taj mehanizam namijenjen otklanjanju nedostataka u sustavu kontrole svojstvenih sustavu koji se ponajprije temelji na pragovima prihoda, a koji po definiciji ne mogu obuhvatiti sve koncentracije koje bi mogle biti problematične.

Tumačenje Općeg suda prema kojem članak 22. Uredbe o koncentracijama ima za cilj učinkovitu kontrolu svih koncentracija koje imaju znatne učinke na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji, osim toga, može narušiti ravnotežu između različitih ciljeva koji se nastoje postići tom uredbom. To tumačenje osobito ugrožava učinkovitost, predvidljivost i pravnu sigurnost koje treba zajamčiti sudionicima koncentracije.

Osim toga, očito je da je široko tumačenje članka 22. stavka 1. prvog podstavka Uredbe o koncentracijama koje je usvojio Opći sud, a koje potencijalno podrazumijeva proširenje područja primjene te uredbe i Komisijine nadležnosti za kontrolu koncentracija, protivno načelu institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a proizlazi iz članka 13. stavka 2. UEU-a, kojim se zahtijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija.

U tom pogledu Sud naglašava, s jedne strane, da se Uredbom o koncentracijama predviđa pojednostavljeni postupak izmjene pragova kojima se određuje njezino područje primjene. Stoga, pod pretpostavkom da se učinkovitost pragova nadležnosti koji se temelje na prihodu predviđenih tom uredbom pokaže nedovoljnom za kontrolu određenih koncentracija koje mogu imati znatan utjecaj na tržišno natjecanje, samo je na zakonodavcu Unije da ih izmijeni ili da predvidi zaštitni mehanizam koji će Komisiji omogućiti kontrolu takve koncentracije.

S druge strane, kada države članice smatraju potrebnim proširiti opseg koncentracija koje zahtijevaju prethodno ispitivanje s obzirom na zakonodavstvo o koncentracijama, one mogu smanjiti vlastite pragove nadležnosti koji se temelje na prihodu, a koji su predviđeni nacionalnim zakonodavstvom.

Ukidanje presude koja je predmet žalbe i poništenje spornih odluka

S obzirom na prethodno navedeno, Sud zaključuje da je Opći sud – time što je presudio da države članice mogu, u uvjetima navedenima u članku 22. stavku 1. prvom podstavku Uredbe o koncentracijama, podnijeti zahtjev na temelju te odredbe neovisno o opsegu svojih nacionalnih

propisa u području *ex ante* kontrole koncentracija – počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja te odredbe. Stoga je Opći sud pogrešno presudio da je Komisija spornim odlukama pravilno prihvatila zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo francusko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje i zahtjeve za pridruživanje koje su podnijela druga nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje na temelju članka 22. navedene uredbe.

Slijedom toga, Sud ukida presudu Općeg suda. Odlučujući sam konačno o sporu, Sud također poništava sporne odluke.

4. Državne potpore

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Komisija/Irska i dr. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)

„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Prethodna porezna mišljenja (tax rulings) koja su donijele države članice – Selektivne porezne prednosti – Raspodjela dobiti ostvarene od licencija intelektualnog vlasništva na podružnice nerezidentnih društava – Načelo nepristrane transakcije"

Ukidajući presudu Općeg suda Irska i dr./Komisija[275] kojom je taj sud poništio odluku Europske komisije o državnoj potpori koju je Irska dodijelila u korist društva Apple[276], a zatim, time što je sam konačno odlučio o elementima spora o kojima je potrebno odlučiti, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presudio je, s obzirom na analizu iz sporne odluke kao i na utvrđenja Općeg suda koja nisu osporena, da je Komisija valjano zaključila da je prednost dodijeljena dvama društvima irskog prava grupe Apple dvama prethodnim poreznim mišljenjima koja su irska porezna tijela donijela u pogledu utvrđivanja porezne osnovice irskih podružnica predmetnih društava, selektivna. U tom pogledu, Sud svoju analizu provodi unutar okvira utvrđenog nedavno konsolidiranim načelima sudske prakse[277], u pogledu definicije i analize referentnog okvira s obzirom na koji treba ocijeniti selektivnost poreznih mjera za potrebe članka 107. stavka 1. UFEU-a. U tom pogledu podsjeća na to da je odgovarajuće razgraničenje relevantnog referentnog okvira i stoga pravilno tumačenje odredbi nacionalnog prava koje ga čine pravno pitanje obuhvaćeno nadzorom koji je dužan provesti Sud u žalbenom postupku, u granicama predmeta žalbe.

Unutar grupe Apple društvo Apple Inc., sa sjedištem u Cupertinu (Sjedinjene Američke Države), nadzire različita društva uređena irskim pravom preko svojeg društva kćeri u 100-postotnom vlasništvu, Apple Operations International. Potonje društvo drži 100 % udjela u društvu kćeri Apple Operations Europe (AOE), koje pak drži 100 % udjela u društvu kćeri Apple Sales International (ASI). ASI i AOE osnovani su kao društva irskog prava, ali nisu irski porezni rezidenti. Svako od njih ima podružnicu u Irskoj, koja nema zasebnu pravnu osobnost[278].

---

[275] Presuda od 15. srpnja 2020., Irska i dr./Komisija (T-778/16 i T-892/16, EU:T:2020:338)

[276] Odluka Komisije (EU) 2017/1283 od 30. kolovoza 2016. o državnoj potpori SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) koju je provela Irska za društvo Apple (SL 2017., L 187, str. 1.) (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

[277] Vidjeti osobito presudu od 5. prosinca 2023., Luksemburg i dr./Komisija (C-451/21 P i C-454/21 P, EU:C:2023:948).

[278] ASI-jeva irska podružnica odgovorna je, među ostalim, za obavljanje djelatnosti nabave, prodaje i distribucije povezanih s prodajom proizvoda robne marke Apple povezanim osobama i trećim osobama u regijama koje obuhvaćaju Europu, Bliski istok, Indiju i Afriku te Aziju i Pacifik. Irska podružnica AOE-a odgovorna je za proizvodnju i sastavljanje specijaliziranog asortimana računalnih proizvoda u Irskoj, uključujući stolna računala iMac, prijenosna računala MacBook i drugu računalnu opremu, koje ona isporučuje povezanim osobama za Europu, Bliski istok, Indiju i Afriku.

ASI i AOE bili su povezani s društvom Apple Inc. ugovorom o podjeli troškova koji je posebno predviđao dodjelu licencija bez naknade u njihovu korist, kako bi im se omogućilo da upotrebljavaju prava intelektualnog vlasništva grupe Apple. Ta se upotreba sastojala, među ostalim, u proizvodnji i prodaji predmetnih proizvoda na svim područjima izvan američkog kontinenta.

U skladu s odredbama irskog prava kojima se uređuje oporezivanje trgovačkih društava koje su bile na snazi tijekom razmatranog razdoblja (u daljnjem tekstu: referentne odredbe), nerezidentna društva su se oporezivala na temelju dohotka od poslovne djelatnosti ostvarenog izravno ili neizravno putem podružnice koja posluje u Irskoj. U ovom slučaju, 1990. godine irskim poreznim tijelima podneseni su zahtjevi prethodnika ASI-ja i AOE-a kojima se tražilo pojašnjenje utvrđivanja njihove oporezive dobiti. U tom su kontekstu irska porezna tijela donijela prvo prethodno porezno mišljenje 1991., naknadno revidirano na zahtjev ASI-ja i AOE-a, te 2007. drugo prethodno porezno mišljenje (u daljnjem tekstu zajedno nazvana: sporna porezna mišljenja).

Nakon službenog istražnog postupka pokrenutog 2014., Komisija je donijela spornu odluku o spornim poreznim mišljenjima. U toj je odluci Komisija smatrala posebice da je, s obzirom na to da su sporna porezna mišljenja dovela do umanjenja porezne osnovice ASI-ja i AOE-a za potrebe utvrđivanja poreza na dobit trgovačkih društava u Irskoj, njima dodijeljena prednost tim dvama društvima. Kako bi dokazala postojanje selektivne prednosti u ovom slučaju, Komisija je ispitala postojanje selektivne prednosti koja proizlazi iz odstupanja od referentnog okvira. Oslonivši se na glavnu, podrednu i alternativnu argumentaciju, Komisija je u biti zaključila da su sporna porezna mišljenja omogućila ASI-ju i AOE-u da umanje svoju obvezu plaćanja poreza u Irskoj tijekom razdoblja u kojem su bila na snazi, to jest između 1991. i 2014., te da je to smanjenje iznosa poreza činilo prednost u odnosu na druga društva koja se nalaze u usporedivom položaju. Konkretnije, Komisija je primarno tvrdila da je činjenica da su u spornim poreznim mišljenjima irska porezna tijela prihvatila pretpostavku prema kojoj licencije intelektualnog vlasništva grupe Apple koje drže ASI i AOE treba raspodijeliti izvan Irske, dovela do godišnje oporezive dobiti ASI-ja i AOE-a u Irskoj koja odstupa od pouzdano određene približne vrijednosti rezultata na tržištu u skladu s načelom nepristrane transakcije.

Odlučujući o tužbama koje su podnijeli Irska te ASI i AOE radi poništenja sporne odluke, Opći sud je, smatrajući da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati postojanje prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, u cijelosti poništio spornu odluku.

U svojoj je presudi Opći sud najprije podsjetio na to da je, u okviru nadzora državnih potpora, kako bi se ispitalo jesu li sporna porezna mišljenja činila takve potpore, Komisija bila dužna dokazati, među ostalim, da je tim poreznim mišljenjima dodijeljena selektivna prednost.

U tom je pogledu Opći sud odbio Komisijinu glavnu argumentaciju o postojanju prednosti zbog dvaju razloga koji se odnose, s jedne strane, na Komisijine ocjene o normalnom oporezivanju na temelju irskog poreznog prava primjenjivog u ovom slučaju i, s druge strane, na Komisijine ocjene koje se odnose na djelatnosti unutar grupe Apple.

Usto, budući da je odbio podrednu i alternativnu argumentaciju o tom pitanju, Opći sud poništio je spornu odluku u cijelosti a da pritom nije ispitao ostale tužbene razloge i prigovore koje su istaknuli Irska te ASI i AOE.

U prilog svojoj žalbi Komisija ističe dva žalbena razloga, koji se odnose na obrazloženje pobijane presude u dijelu koji se odnosi na ocjenu glavne argumentacije i na ocjenu podredne argumentacije.

Ocjena Suda

Uvodno, Sud je podsjetio na to da u svrhu kvalificiranja nacionalne porezne mjere kao „selektivne”, za potrebe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija mora, kao prvo, utvrditi referentni sustav, odnosno „normalni” porezni sustav koji je na snazi u predmetnoj državi članici i, kao drugo, dokazati da odnosna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava u mjeri u kojoj se njome uvodi

razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na njegov cilj, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji.

Sud je precizirao da je određivanje referentnog okvira osobito važno u slučaju poreznih mjera jer se postojanje gospodarske prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a može utvrditi samo u odnosu na takozvano „normalno" oporezivanje.

Sud nadalje navodi, s tim u vezi, da je u područjima u kojima porezno pravo Unije nije predmet usklađivanja, predmetna država članica ta koja, izvršavanjem svoje nadležnosti u području izravnog oporezivanja, utvrđuje bitne značajke poreza, koje u načelu određuju referentni sustav ili normalni porezni sustav. To osobito vrijedi za utvrđivanje porezne osnovice, oporezivog događaja te eventualnih oslobođenja koja se na njega primjenjuju. Iz toga slijedi da se samo nacionalno pravo koje se primjenjuje u dotičnoj državi članici mora uzeti u obzir radi utvrđivanja referentnog sustava. Međutim, taj zaključak ne dovodi u pitanje mogućnost da se utvrdi da sam referentni okvir, kako proizlazi iz nacionalnog prava, nije u skladu s pravom Unije u području državnih potpora jer je predmetni porezni sustav uspostavljen prema očito diskriminatornim parametrima koji su namijenjeni zaobilaženju navedenog prava.

Sud je upravo s obzirom na ta načela započeo s ispitivanjem žalbe.

U tom pogledu, Sud najprije navodi da se Komisijina glavna argumentacija temelji na pretpostavci da je za pravilnu raspodjelu dobiti u skladu s pristupom zasebnog subjekta i načelom nepristrane transakcije koji su propisani primjenjivim odredbama nacionalnog prava[279], na irskim nadležnim tijelima da provjere treba li dobit koja proizlazi iz upotrebe licencija intelektualnog vlasništva grupe Apple koje drže ASI i AOE u cijelosti ili djelomično pripisati njihovim irskim podružnicama. Prema Komisijinu mišljenju, nepostojanje provjera koje se zahtijevaju navedenom odredbom dovelo je do smanjenja poreznog opterećenja tih društava, čime im je dodijeljena selektivna prednost.

S obzirom na to, Sud smatra da je Komisiji dopušteno osporavati ocjene Općeg suda u vezi s referentnim okvirom kako on proizlazi iz irskog prava. Naime, pitanje je li Opći sud na prikladan način odredio relevantni referentni sustav u irskom pravu i, shodno tomu, na pravilan način protumačio nacionalne odredbe koje obuhvaća taj sustav pravno je pitanje koje Sud može preispitivati u fazi žalbe. Stoga su Komisijini argumenti kojima se dovodi u pitanje izbor referentnog okvira, ili njegovo značenje u prvoj fazi analize postojanja selektivne prednosti, dopušteni, jer se ta analiza temelji na pravnoj kvalifikaciji nacionalnog prava na temelju odredbe prava Unije. U ovom slučaju to vrijedi kako za prigovor koji se temelji na tome da je Opći sud pogrešno protumačio odluku time što je zaključio da se Komisija u svojoj glavnoj argumentaciji ograničila na pristup „isključivanjem" tako i za prigovor kojim Komisija prigovara Općem sudu da se oslonio na funkcije koje je obavljalo društvo Apple Inc.

Sud tako ispituje, kao prvo, prigovor koji se temelji na postojanju pogreške u tumačenju sporne odluke jer je Opći sud smatrao da se Komisijina glavna argumentacija temeljila samo na nepostojanju zaposlenika i fizičke prisutnosti u sjedištima ASI-ja i AOE-a i, prema tome, na pristupu „isključivanjem".

U tom pogledu Sud najprije utvrđuje da se to Komisijino rasuđivanje temelji na pretpostavci prema kojoj, s jedne strane, primjena referentnih odredbi zahtijeva prethodno određivanje metode raspodjele dobiti koja nije definirana u tim odredbama i, s druge strane, ta metoda treba dovesti do rezultata koji je u skladu s načelom nepristrane transakcije. No, Opći sud nije doveo u pitanje tu pretpostavku te je dodao da je takozvano „normalno" oporezivanje definirano nacionalnim poreznim pravilima i da se sâmo postojanje prednosti mora utvrditi s obzirom na ta pravila, ali je ipak pojasnio da se – u slučaju da se tim nacionalnim pravilima predviđa da će se podružnice nerezidentnih društava glede dobiti ostvarene iz svojih poslovnih djelatnosti u Irskoj i rezidentna društva oporezivati pod istim uvjetima – člankom 107. stavkom 1. UFEU-a Komisiji omogućuje da nadzire odgovara li

[279] Posebice odredbama iz članka 25. Taxes Consolidation Acta iz 1997. (konsolidirani Porezni zakonik iz 1997., u daljnjem tekstu: TCA iz 1997.)

razina dobiti raspodijeljene na takve podružnice koju su nacionalna tijela prihvatila radi određivanja oporezive dobiti navedenih nerezidentnih društava onoj koja bi bila ostvarena obavljanjem tih poslovnih djelatnosti po tržišnim uvjetima.

Prema mišljenju Suda, iz toga proizlazi da se primjena načela nepristrane transakcije u ovom slučaju temelji na poreznim pravilima irskog prava koja se odnose na oporezivanje društava i stoga na referentnom sustavu koji je utvrdila Komisija i potvrdio Opći sud. U ovom je slučaju Opći sud izričito priznao da, suprotno onomu što tvrdi Irska, primjena referentnih odredbi, kako ju je opisala ta država članica, u biti odgovara funkcionalnoj i činjeničnoj analizi u okviru prve faze mjerodavnog pristupa OECD-a za raspodjelu dobiti stalnoj poslovnoj jedinici. Ta utvrđenja Općeg suda navela su ga, među ostalim, na zaključak da Komisija nije počinila pogrešku kada se pozvala na načelo nepristrane transakcije kao sredstvo radi provjere je li prilikom primjene irskih poreznih tijela referentnih odredbi razina dobiti raspodijeljene na podružnice ASI-ja i AOE-a za njihove poslovne djelatnosti u Irskoj, kako je prihvaćena u spornim poreznim mišljenjima, odgovarala razini dobiti koja bi bila ostvarena obavljanjem tih poslovnih djelatnosti po tržišnim uvjetima i kada se oslonila, u biti, na mjerodavni pristup OECD-a za potrebe te primjene, uzimajući u obzir raspodjelu imovine, funkcija i rizika između tih podružnica i drugih dijelova tih društava. Ta utvrđenja treba smatrati prihvaćenima, s obzirom na to da ih druge stranke nisu valjano dovele u pitanje u okviru ovog žalbenog postupka.

No, iz faza rasuđivanja iznesenog u spornoj odluci proizlazi da je Komisija najprije smatrala da, kako bi se, u skladu s relevantnim odredbama nacionalnog prava, utvrdila oporeziva dobit ASI-ja i AOE-a u Irskoj prema načelu nepristrane transakcije, valja usporediti funkcije koje obavljaju sjedišta odnosno irske podružnice tih društava u vezi s licencijama intelektualnog vlasništva. Zatim je, u skladu s tim kriterijem, provela zasebno ispitivanje uloge svakog od tih sjedišta i svake od tih podružnica u vezi s tim licencijama. Nakon tog ispitivanja ona je utvrdila, s jedne strane, nepostojanje funkcija povezanih s licencijama intelektualnog vlasništva u pogledu sjedišta i, s druge strane, aktivnu ulogu irskih podružnica koja proizlazi iz obavljanja određenog broja funkcija i rizika povezanih s upravljanjem tim licencijama i njihovim korištenjem. Osim toga, utvrđenje nepostojanja „aktivnih ili kritičnih” funkcija koje obavljaju sjedišta temelji se na nepostojanju suprotnih dokaza društva Apple Inc., zajedno s nepostojanjem stvarne sposobnosti tih sjedišta da obavljaju te funkcije. Stoga se Komisijina glavna argumentacija ne temelji samo na nepostojanju funkcija koje sjedišta obavljaju u odnosu na licencije intelektualnog vlasništva, nego i na analizi funkcija koje podružnice stvarno obavljaju u vezi s tim licencijama.

Stoga, utvrđenje da sjedišta nemaju zaposlenike ni fizičku prisutnost izvan irskih podružnica nije to na temelju čega je Komisija zaključila da licencije intelektualnog vlasništva, i s njima povezana dobit, trebaju biti raspodijeljene na te podružnice. Komisija je taj zaključak donijela nakon povezivanja dvaju različitih utvrđenja, to jest, s jedne strane, nepostojanja aktivnih ili kritičnih funkcija koje obavljaju i rizika koje preuzimaju sjedišta i, s druge strane, brojnosti i središnje naravi funkcija koje obavljaju i rizika koje preuzimaju navedene podružnice, i to na temelju pravnog kriterija navedenog u spornoj odluci.

U tim je okolnostima Sud presudio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je smatrao da se Komisija, u svojoj glavnoj argumentaciji, ograničila na pristup „isključivanjem”, što predstavlja pogrešno tumačenje sporne odluke.

Kao drugo, što se tiče razloga na koje se odnosi žalba i na koje se Opći sud oslonio kako bi zaključio da podružnice ASI-ja i AOE-a u Irskoj nisu kontrolirale licencije intelektualnog vlasništva grupe Apple i da nisu stvarale dobit za koju je Komisija tvrdila da su ostvarivale, Sud najprije presuđuje da je Komisija osnovano istaknula da je Opći sud počinio postupovnu nepravilnost uzimajući u obzir, za potrebe svoje analize, dokaze koji nisu bili podneseni tijekom upravnog postupka i koje, stoga, treba smatrati nedopuštenima. Osim toga, što se tiče metode raspodjele oporezive dobiti koja se zahtijeva na temelju irskog prava, Sud primjećuje da kriterij za utvrđivanje dobiti nerezidentnog društva, za koji je Opći sud smatrao da je primjenjiv na temelju članka 25. TCA-a iz 1997., nalaže da se uzme u obzir raspodjela imovine, funkcija i rizika između irskih podružnica i drugih dijelova predmetnih društava,

isključujući eventualnu ulogu različitih subjekata, kao što je, u ovom slučaju, društvo Apple Inc. Međutim, u tom pogledu Sud utvrđuje da se Opći sud u kritiziranim razlozima, izričito ili prešutno, oslonio na funkcije koje je potonje društvo obavljalo u vezi s intelektualnim vlasništvom grupe Apple, kako bi potkrijepio svoje utvrđenje postojanja pogreške kojom je zahvaćena analiza koju je iznijela Komisija. Posljedično, Sud je presudio da je Komisija s pravom istaknula da je Opći sud, kako bi presudio da dokazi koji omogućuju raspodjelu dobiti koja proizlazi iz upravljanja licencijama intelektualnog vlasništva na podružnice ASI-ja i AOE-a nisu zadovoljavajući, pogrešno usporedio funkcije koje te podružnice obavljaju u odnosu na te licencije s onima koje obavlja društvo Apple Inc. u vezi s intelektualnim vlasništvom grupe Apple, a ne s onima koje stvarno obavljaju sjedišta u vezi s navedenim licencijama.

Kao treće, Sud je ispitao zaključak prema kojem su ugovori i djelatnosti ASI-ja i AOE-a izvan Irske svjedočili o činjenici da su ta društva mogla razviti i upravljati intelektualnim vlasništvom grupe Apple i stvarati dobit izvan Irske te da, posljedično, ta dobit nije podlijegala oporezivanju u Irskoj. U tom pogledu smatrao je da, iako je ocjena dokazne vrijednosti dokumenta iz spisa načelno na Općem sudu, on ima obvezu ispitati prigovor koji se temelji na pogrešnom određivanju tereta dokazivanja. U ovom slučaju, smatrajući da je na Komisiji da dokaže postojanje važnih poslovnih odluka koje nisu spomenute u zapisnicima upravnih odbora predmetnih društava, Opći sud je Komisiji nametnuo prekomjeran teret dokazivanja.

S obzirom na sva prethodna razmatranja, Sud je ukinuo presudu protiv koje je podnesena žalba i to u dijelu u kojem su njome prihvaćeni prigovori protiv glavne argumentacije o postojanju selektivne prednosti i u dijelu u kojem se njome, posljedično, poništava sporna odluka.

Kao drugo, smatrajući da stanje postupka to dopušta, Sud je sam ispitao tužbe za poništenje sporne odluke koje su podnijeli Irska te ASI i AOE.

U tom pogledu Sud najprije presuđuje da valja odbiti sve tužbene razloge usmjerene protiv Komisijinih ocjena koje se odnose na njezinu glavnu argumentaciju i koji se odnose, s jedne strane, na utvrđivanje referentnog okvira i, s druge strane, na normalno oporezivanje na temelju irskog prava primjenjivog u ovom slučaju, s obzirom na to da je Opći sud prigovore istaknute u tom pogledu odbio u dijelu obrazloženja koje nije bilo osporavano u žalbenom postupku. U nedostatku protužalbe taj je dio obrazloženja postao pravomoćan.

Potom, suprotno onomu što je presudio Opći sud, Sud smatra da je Komisija uspjela dokazati da je, s obzirom na, s jedne strane, djelatnosti i funkcije koje stvarno obavljaju irske podružnice ASI-ja i AOE-a i, s druge strane, nepostojanje usklađenih elemenata na temelju kojih bi se moglo utvrditi postojanje strateških odluka koje su donijela i provodila sjedišta tih društava koja se nalaze izvan Irske, na te irske podružnice trebalo raspodijeliti dobit ostvarenu iskorištavanjem licencija intelektualnog vlasništva grupe Apple, u svrhu utvrđivanja godišnje oporezive dobiti ASI-ja i AOE-a u Irskoj. Usto, Komisija je u dovoljnoj mjeri dokazala da sporna porezna mišljenja dovode do toga da ASI i AOE imaju koristi od povlaštenog poreznog tretmana u odnosu na rezidentna društva koja se oporezuju u Irskoj i koja se ne mogu koristiti takvim poreznim mišljenjima porezne uprave, odnosno osobito neintegrirana samostalna društva, integrirana društva grupe koja obavljaju transakcije s trećim stranama ili integrirana društva grupe koja obavljaju transakcije s društvima grupe s kojima su povezana utvrđivanjem cijena tih transakcija u tržišnim uvjetima, iako se ta društva nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u pogledu cilja koji se želi postići referentnim sustavom, a to je oporezivanje dobiti ostvarene u Irskoj. Naposljetku, Komisija je u spornoj odluci pravilno smatrala da razlikovanje u području poreznog tretmana dobiti ASI-ja i AOE-a koje proizlazi iz spornih poreznih mišljenja nije opravdano prirodom ili strukturom irskog poreznog sustava. U tim okolnostima valja odbiti prigovore koje su tužitelji istaknuli u pogledu ispitivanja selektivnosti tih poreznih mišljenja u spornoj odluci.

Osim toga, Komisija nije počinila pogrešku kada je smatrala da se Irska odrekla poreznih prihoda od ASI-ja i AOE-a jer se spornim poreznim mišljenjima odobravaju metode raspodjele dobiti koje dovode

do rezultata koji ne bi prihvatili različiti i samostalni poduzetnici koji djeluju u tržišnim uvjetima. Naime, tim poreznim mišljenjima smanjuje se oporeziva dobit ASI-ja i AOE-a za potrebe primjene referentnih odredbi te tim putem i iznos poreza na dobit trgovačkih društava koji moraju platiti u Irskoj u odnosu na druga društva koja se oporezuju u toj državi članici čija oporeziva dobit odražava cijene utvrđene na tržištu pod uvjetima nepristrane transakcije. Takve mjere stoga smanjuju troškove koji, u načelu, opterećuju proračun poduzetnika, tako da dovode do prednosti dodijeljene „putem državnih sredstava".

U konačnici, Sud odbija kao neosnovane tužbene razloge koji se temelje, među ostalim, na povredi prava na saslušanje u okviru postupka koji je doveo do donošenja sporne odluke, povredi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja kao i na Komisijinu prekoračenju svojih nadležnosti i njezinu zadiranju u nadležnosti država članica, suprotno načelu njihove porezne autonomije.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud je u cijelosti odbio tužbe za poništenje podnesene Općem sudu.

5. Povrat novčane kazne

Presuda od 11. lipnja 2024. (veliko vijeće), Komisija/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)

„Žalba – Tržišno natjecanje – Članci 266. i 340. UFEU-a – Presuda kojom se smanjuje iznos novčane kazne koju je izrekla Europska komisija – Povrat neosnovano naplaćenog iznosa koji izvršava Komisija – Obveza plaćanja kamata – Kvalifikacija – Paušalno obeštećenje zbog nemogućnosti korištenja neosnovano plaćenog iznosa novčane kazne – Primjenjiva stopa"

Sud, odlučujući u velikom vijeću, odbija žalbu koju je Europska komisija podnijela protiv presude Općeg suda kojom joj je naloženo da društvu Deutsche Telekom AG isplati iznos od 1 750 522 eura na ime naknade štete pretrpljene zbog njezina odbijanja da plati kamate na iznos koji je trebalo vratiti tom društvu nakon što je smanjena novčana kazna koju je potonje društvo privremeno platilo.

Komisija je odlukom od 15. listopada 2014.[280] društvu Deutsche Telekom izrekla novčanu kaznu u iznosu od 31 070 000 eura zbog zlouporabe vladajućeg položaja na slovačkom tržištu širokopojasnih telekomunikacijskih usluga.

Društvo Deutsche Telekom podnijelo je tužbu za poništenje te odluke te je usto privremeno podmirilo tu novčanu kaznu 16. siječnja 2015. Presudom od 13. prosinca 2018.[281] Opći je sud djelomično prihvatio tu tužbu te je smanjio novčanu kaznu za iznos od 12 039 019 eura. Komisija je 19. veljače 2019. vratila taj iznos društvu Deutsche Telekom.

S druge strane, u dopisu od 28. lipnja 2019. Komisija je odbila društvu Deutsche Telekom isplatiti kamate za razdoblje od dana plaćanja novčane kazne do dana povrata dijela novčane kazne za koji je utvrđeno da je neosnovan (u daljnjem tekstu: predmetno razdoblje).

---

[280] Odluka Komisije C(2014) 7465 *final* od 15. listopada 2014. u vezi s postupkom primjene članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.39523 – Slovak Telekom), ispravljena Odlukom C(2014) 10119 *final* od 16. prosinca 2014. i Odlukom C(2015) 2484 *final* od 17. travnja 2015.

[281] Presuda od 13. prosinca 2018., Deutsche Telekom/Komisija (T-827/14, EU:T:2018:930)

Odlučujući o tužbi koju je podnijelo društvo Deutsche Telekom, Opći je sud[282] među ostalim ocijenio da to odbijanje Komisije da plati kamate predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu članka 266. prvog stavka UFEU-a[283], koja može povlačiti utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Europske unije. Imajući u vidu postojanje izravne uzročne veze između te povrede i štete koja se sastoji od gubitka, tijekom predmetnog razdoblja, zateznih kamata na neosnovano naplaćeni iznos novčane kazne, Opći je sud društvu Deutsche Telekom dosudio naknadu od 1 750 522 eura, izračunanu analognom primjenom stope iz članka 83. stavka 2. točke (b) Delegirane uredbe br. 1268/2012[284], odnosno stope za refinanciranje ESB-a koja se primjenjivala u siječnju 2015., uvećane za 3,5 postotnih bodova.

Komisija je protiv te presude podnijela žalbu Sudu.

Ocjena Suda

Sud prije svega odbija prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo društvo Deutsche Telekom, a kojim se tvrdi da žalba u stvarnosti nije usmjerena protiv pobijane presude, već protiv presude Suda u predmetu Printeos[285] na koju se Opći sud pozivao u svojoj presudi.

Sud u tom pogledu napominje da Komisija, kao i svaka druga stranka u žalbenom postupku, mora zadržati mogućnost osporavanja pravnih načela koja je Opći sud primijenio u presudi čije se ukidanje traži, čak i ako su ta načela utvrđena u presudama protiv kojih nije moguće ili nije više moguće podnijeti žalbu.

U konkretnom slučaju sama je Komisija navela da se žalbom od Suda traži da preispita svoju sudsku praksu proizašlu iz presude Printeos, kako ju je Opći sud primijenio u pobijanoj presudi. Nadalje, budući da se u argumentaciji koju iznosi Komisija dovoljno precizno navode osporavani dijelovi pobijane presude kao i razlozi zbog kojih ona, po mišljenju Komisije, sadržava pogreške koje se tiču prava, Sud proglašava žalbu dopuštenom.

U pogledu merituma, Sud kao prvo odbija žalbeni razlog Komisije kojim se tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 266. UFEU-a.

Sud u tom smislu podsjeća na to da, na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a, institucija čiji je akt poništen mora poduzeti mjere potrebne za izvršenje presude kojom se taj akt proglašava ništavnim s učinkom *ex tunc*. To među ostalim podrazumijeva plaćanje neosnovano naplaćenih iznosa na temelju navedenog akta te plaćanje kamata. U tom kontekstu, plaćanje kamata predstavlja mjeru za izvršenje presude o poništenju zato što mu je svrha paušalno obeštetiti nemogućnost ostvarenja tražbine i potaknuti dužnika da navedenu presudu izvrši u najkraćem mogućem roku.

Općenito govoreći, kada su novčani iznosi naplaćeni protivno pravu Unije, neovisno o tome je li ih naplatilo nacionalno tijelo ili pak institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, ti novčani iznosi moraju biti vraćeni i taj povrat mora biti uvećan za kamate koje pokrivaju cijelo razdoblje od dana plaćanja tih novčanih iznosa do dana njihova povrata, što je izraz općeg načela povrata stečenog bez osnove.

Iz navedenog slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je ocijenio da je Komisija povrijedila članak 266. prvi stavak UFEU-a jer je društvu Deutsche Telekom odbila isplatiti kamate na neosnovano naplaćeni iznos novčane kazne za predmetno razdoblje.

---

282 Presuda od 19. siječnja 2022., Deutsche Telekom/Komisija (T-610/19, EU:T:2022:15, u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

283 Tom se odredbom predviđa obveza institucija čiji je akt poništen presudom suda Unije da poduzmu sve mjere potrebne za izvršenje te presude.

284 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.)

285 Presuda od 20. siječnja 2021., Komisija/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39)

Valjanost tog zaključka ne dovodi u pitanje činjenica da je Opći sud u više navrata kvalificirao kamate koje Komisija u konkretnom slučaju mora platiti kao „zatezne kamate” ili „kamate za kašnjenje”, što su pojmovi koji upućuju na postojanje dužnikova kašnjenja s plaćanjem te na namjeru da se on sankcionira. Naime, koliko god ta kvalifikacija bila sporna imajući u vidu svrhu predmetnih kamata, Opći je sud ipak smatrao da je Komisija dužna vratiti neosnovano naplaćeni iznos zajedno s kamatama koje imaju za cilj paušalno obeštetiti društvo Deutsche Telekom zbog nemogućnosti korištenja tog iznosa, u skladu sa spomenutim načelima.

Isto tako, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je odbacio Komisijine argumente u pogledu članka 90. stavka 4. točke (a) Delegirane uredbe br. 1268/2012, koji određuje da Komisija mora zainteresiranoj trećoj osobi vratiti neosnovano naplaćene iznose zajedno s „[nastalim] kamatama”. Naime, ta potencijalna obveza plaćanja stvarno nastalih kamata nema nikakva utjecaja na obvezu koju Komisija u svakom slučaju ima na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a da u paušalnom iznosu obešteti konkretnog poduzetnika zbog nemogućnosti korištenja, koja je posljedica činjenice da je na Komisiju prenesen novčani iznos koji odgovara neosnovano plaćenom iznosu novčane kazne, uključujući i kada ulaganje iznosa novčane kazne koju je navedeni poduzetnik privremeno platio nije rezultiralo prinosom.

Sud također potvrđuje analizu Općeg suda da se Komisijinom obvezom plaćanja kamata od dana privremene naplate novčane kazne ne ugrožava odvraćajući učinak novčanih kazni, pri čemu tu obvezu treba pomiriti sa zahtjevima u pogledu djelotvorne sudske zaštite. U svakom slučaju, na odvraćajući učinak novčanih kazni nije se moguće pozivati u slučaju novčanih kazni koje je sud Unije ukinuo ili smanjio, s obzirom na to da Komisija nema mogućnost pozvati se na akt koji je proglašen nezakonitim u svrhu odvraćanja.

Kao drugo, Sud analizira žalbeni razlog Komisije kojim se tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da stopa koja se primjenjuje na kamate dugovane društvu Deutsche Telekom odgovara stopi za refinanciranje ESB-a uvećanoj za 3,5 postotnih bodova, po analogiji s člankom 83. stavkom 2. točkom (b) Delegirane uredbe br. 1268/2012.

S tim u vezi podsjeća na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da prilikom utvrđivanja iznosa kamata koje moraju biti isplaćene poduzetniku koji je platio novčanu kaznu koju mu je izrekla Komisija, nakon što je ta novčana kazna ukinuta ili smanjena, ta institucija mora primijeniti tada važeći članak 83. Delegirane uredbe br. 1268/2012, u kojem se utvrđivalo više kamatnih stopa za tražbine koje nisu podmirene u roku.

Sud ističe da je točno da stopa utvrđena u stavku 2. točki (b) tog članka 83., koji je Opći sud primijenio po analogiji u ovom predmetu, nije kamatna stopa koja odgovara paušalnom obeštećenju sličnom onom o kojem je riječ u predmetnom slučaju, već je riječ o posebnom slučaju kašnjenja s plaćanjem. Upravo je zbog tog razloga Opći sud izvršio analognu primjenu te odredbe. Međutim, primjenjujući po analogiji stopu za refinanciranje ESB-a uvećanu za 3,5 postotnih bodova, koja se ne čini nerazumnom ili nerazmjernom imajući u vidu svrhu predmetnih kamata, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava u okviru izvršavanja nadležnosti koja mu se priznaje u postupcima za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Unije.

Nadalje, Sud odbacuje podredno istaknutu argumentaciju Komisije kojom se tvrdi da po analogiji treba primijeniti stopu od 1,55 % iz članka 83. stavka 4. Delegirane uredbe br. 1268/2012 u slučaju da je položena financijska garancija.

Sud u tom smislu ističe da se slučaj poduzetnika koji je privremeno platio novčanu kaznu i istodobno podnio tužbu protiv Komisijine odluke kojom mu se izriče ta novčana kazna razlikuje od slučaja poduzetnika koji je položio bankarsku garanciju u iščekivanju da se iscrpe sva pravna sredstava. Naime, budući da potonji poduzetnik nije prenio novčani iznos koji odgovara iznosu izrečene novčane kazne, od Komisije se ne može tražiti da mu vrati neosnovano naplaćeni iznos. Jedina financijska šteta

koju je eventualno pretrpio konkretni poduzetnik posljedica je njegove vlastite odluke da položi bankarsku garanciju.

Sud konačno naglašava da, ako bi Komisija smatrala da trenutačne regulatorne odredbe na odgovarajući način ne uzimaju u obzir situaciju poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu, ona ili eventualno zakonodavac Unije morali bi popuniti tu prazninu. Međutim, imajući u vidu činjenicu da obveza Komisije da plati kamate u slučaju povrata novčane kazne koju je sud Unije potpuno ili djelomično ukinuo proizlazi iz članka 266. prvog stavka UFEU-a, svaka nova metoda ili način izračuna tih kamata mora biti u skladu s ciljevima koji se takvim kamatama žele postići. Stoga se kamatna stopa koja se primjenjuje na te kamate ne može ograničiti samo na kompenziranje deprecijacije novčane vrijednosti, bez pokrivanja paušalnog obeštećenja zbog privremene nemogućnosti korištenja sredstvima u iznosu koji je Komisija neosnovano naplatila.

Na temelju navedenog Sud odbija drugi žalbeni razlog Komisije, a slijedom toga i žalbu u cijelosti.

XV. Usklađivanje zakonodavstava

1. Dizajni Zajednice

Presuda od 27. veljače 2024. (veliko vijeće), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172)

„Žalba – Intelektualno vlasništvo – Dizajni Zajednice – Ugovor o suradnji na području patenata (PCT) – Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva – Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva – Članak 4. – Uredba (EZ) br. 6/2002 – Članak 41. – Prijava za registraciju dizajna – Pravo prvenstva – Zahtjev za priznanje prava prvenstva na temelju međunarodne prijave podnesene primjenom PCT-a – Rok – Tumačenje u skladu s člankom 4. te konvencije – Granice"

Prihvaćajući žalbu koju je Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) podnio protiv presude Općeg suda u predmetu The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gimnastički ili športski aparati i artikli)[286], veliko vijeće Suda pojasnilo je razgraničenje između izravnog učinka međunarodnih sporazuma i tumačenja akata sekundarnog prava u skladu s tim sporazumima te se izjasnilo o granicama takvog usklađenog tumačenja.

Tužitelj The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR podnio je 24. listopada 2018. EUIPO-u zahtjev za registraciju dvanaest dizajna Zajednice, zahtijevajući pravo prvenstva koje se temelji na međunarodnoj patentnoj prijavi podnesenoj 26. listopada 2017. na temelju Ugovora o suradnji u području patenata (PCT)[287].

EUIPO je prihvatio prijavu za registraciju, ali je odbio pravo prvenstva s obzirom na to da je datum ranije međunarodne prijave prethodio više od šest mjeseci datumu podnošenja prijave za registraciju. Naime, članak 41. stavak 1. Uredbe br. 6/2002[288] predviđa da osoba koja je pravilno podnijela raniju prijavu za registraciju dizajna ili korisnog modela u svrhu podnošenja naknadne prijave za registraciju dizajna Zajednice uživa pravo prvenstva tijekom šest mjeseci od datuma podnošenja prve prijave. Međutim, EUIPO je smatrao da, iako međunarodna prijava podnesena na temelju PCT-a u načelu može biti temelj prava prvenstva na temelju tog članka 41. stavka 1., s obzirom na to da široka definicija pojma „patent" iz članka 2. PCT-a obuhvaća i korisne modele iz navedenog članka 41. stavka 1., zahtijevanje takvog prava prvenstva također podliježe roku od šest mjeseci, koji u ovom slučaju nije poštovan.

Opći je sud presudom od 14. travnja 2021. poništio odluku EUIPO-a. Presudio je da članak 41. stavak 1. Uredbe br. 6/2002 sadržava prazninu jer njime nije određen rok za zahtijevanje prava prvenstva „međunarodne patentne prijave" u okviru naknadne prijave dizajna. Opći sud smatrao je da je svrha te odredbe uskladiti tu uredbu s obvezama koje proizlaze iz članka 4. Pariške konvencije[289] i da stoga tu prazninu valja popuniti primjenom tog članka 4. Opći sud je u biti zaključio da je na temelju navedenog članka 4. priroda ranijeg prava bila ta koja određuje trajanje takvog roka prvenstva, tako da je taj rok dvanaest mjeseci. Stoga je na temelju toga zaključio da je EUIPO počinio

---

[286] Presuda od 14. travnja 2021., The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gimnastički ili športski aparati i artikli) (T-579/19, EU:T:2021:186)

[287] PCT je sklopljen u Washingtonu 19. lipnja 1970. i posljednji put izmijenjen 3. listopada 2001. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1160., br. 18336, str. 231.)

[288] Uredba Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL 2002., L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 45. i ispravci SL 2018., L 72., str. 42. te SL 2020., L 415., str. 89.)

[289] Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva, potpisana u Parizu 20. ožujka 1883., posljednji put revidirana u Stockholmu 14. srpnja 1967. te izmijenjena 28. rujna 1979. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 828., br. 11851, str. 305.)

pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je rok primjenjiv na zahtijevanje prava prvenstva o kojem je riječ šest mjeseci.

Dana 23. lipnja 2021. EUIPO je podnio žalbu protiv te presude ističući samo jedan žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 41. stavka 1. Uredbe 6/2002. EUIPO tim žalbenim razlogom u biti prigovara Općem sudu da je izravno primijenio članak 4. Pariške konvencije, odbacujući primjenu jasne i taksativne odredbe tog članka 41. stavka 1., kako bi je zamijenio pogrešnim tumačenjem tog članka 4.

Aktom podnesenim istog dana EUIPO je zatražio da se njegova žalba odobri, u skladu s člankom 58.a trećim stavkom Statuta. Rješenjem od 10. prosinca 2021.[290] Sud je odlučio dopustiti žalbu.

Ocjena Suda

Kao prvo, kada je riječ o učincima Pariške konvencije u pravnom poretku Unije, Sud prije svega podsjeća na to da su, iako tu konvenciju nije sklopila Unija, pravila sadržana u određenim njezinim člancima, među kojima i članak 4., uključena u Sporazum TRIPS[291], koji je sklopila Unija. Stoga treba smatrati da ta pravila proizvode iste učinke poput onih koje proizvodi Sporazum TRIPS.

Nadalje, Sud pojašnjava da, vodeći računa o njihovoj naravi i strukturi, odredbe Sporazuma TRIPS nemaju izravan učinak. Osim toga, ni članak 4. Pariške konvencije nije obuhvaćen dvjema iznimnim situacijama u kojima se pojedinci mogu pred sudom Unije izravno pozivati na odredbe sporazumâ WTO-a. Naime, s jedne strane, članak 41. Uredbe br. 6/2002 uopće ne upućuje izričito na taj članak 4. S druge strane, cilj tog članka 41. nije provedba posebne obveze preuzete u okviru sporazumâ WTO-a u pravni poredak Unije. Naprotiv, ta uredba izraz je volje zakonodavca Unije da za jedno od prava industrijskog vlasništva obuhvaćenih Pariškom konvencijom usvoji pristup svojstven pravnom poretku Unije, uspostavljajući poseban režim jedinstvene i nedjeljive zaštite dizajna Zajednice na njezinu području, čiji je sastavni dio pravo prvenstva predviđeno u navedenom članku 41.

Sud iz toga zaključuje da pravila navedena u članku 4. Pariške konvencije nemaju izravan učinak i stoga ne mogu za pojedince stvarati prava na koja se oni mogu pozivati izravno na temelju prava Unije. Slijedom toga, pravo prvenstva za podnošenje prijave dizajna Zajednice uređeno je člankom 41. Uredbe br. 6/2002, pri čemu se gospodarski subjekti ne mogu izravno pozivati na članak 4. Pariške konvencije.

Naposljetku, Sud ipak naglašava da, budući da Sporazum TRIPS obvezuje Uniju i stoga ima prednost pred aktima sekundarnog prava Unije, potonje treba tumačiti, koliko god je moguće, u skladu s odredbama tog sporazuma. Iz toga slijedi da Uredbu br. 6/2002 treba tumačiti, koliko god je moguće, u skladu s pravilima navedenima u člancima Pariške konvencije, osobito u njezinu članku 4., koja su uključena u Sporazum TRIPS.

Kao drugo, Sud utvrđuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je očito prekoračio granice usklađenog tumačenja članka 41. stavka 1. Uredbe br. 6/2002 i zapravo izravno primijenio članak 4. Pariške konvencije, kako ga je sâm protumačio, na štetu jasnog teksta tog članka 41. stavka 1. i suprotno njegovoj taksativnoj naravi.

Naime, iz jasnog teksta i taksativnog karaktera navedenog članka 41. stavka 1. nedvojbeno proizlazi da se, s jedne strane, na međunarodnoj prijavi podnesenoj na temelju PCT-a može temeljiti pravo

---

290 Rješenje od 10. prosinca 2021., EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2021:1050)

291 Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (TRIPS) čini Prilog 1.C Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO) koji je potpisan u Marakešu 15. travnja 1994. i potvrđen Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.)

prvenstva primjenom te odredbe samo ako je predmet međunarodne prijave o kojoj je riječ korisni model i, s druge strane, rok za zahtijevanje priznanja tog prava na temelju takve prijave iznosi šest mjeseci, što je izričito utvrđeno u navedenoj odredbi.

Kao treće, kad je riječ o tumačenju članka 4. Pariške konvencije koje je prihvatio Opći sud, prema kojem ta odredba dopušta zahtijevanje prava prvenstva ranije „međunarodne patentne prijave" prilikom podnošenja naknadne prijave dizajna u roku od dvanaest mjeseci, Sud ističe da to tumačenje također sadržava pogreške koje se tiču prava.

Naime, iz zajedničkog tumačenja odjeljaka A, C i E tog članka 4. proizlazi da on ne dopušta takvo zahtijevanje prvenstva i stoga, *a fortiori*, za podnositelja prijave u tu svrhu ne predviđa pravila o roku. Stoga samo međunarodna prijava podnesena na temelju PCT-a koja se odnosi na korisni model može dovesti do prava prvenstva za prijavu dizajna na temelju navedenog članka 4., i to u roku od šest mjeseci iz njegova odjeljka E stavka 1.

S obzirom na sve te elemente, Sud prihvaća jedini žalbeni razlog, ukida presudu Općeg suda i odbija tužbu u prvostupanjskom postupku.

2. Lijekovi za humanu primjenu

Presuda od 14. ožujka 2024., D & A Pharma/Komisija (C-291/22 P, EU:C:2024:228)

„Žalba – Lijekovi za humanu primjenu – Zahtjev za izdavanje odobrenja za stavljanje u promet – Neovisnost stručnjaka s kojima se savjetuje Odbor za lijekove za humanu primjenu (CHMP) Europske agencije za lijekove (EMA) – Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na dobru upravu – Zahtjev objektivne nepristranosti – Mjerila za provjeru nepostojanja sukoba interesa – EMA-ina politika o suprotstavljenim interesima – Aktivnosti u svojstvu glavnog istraživača, savjetnika ili strateškog savjetnika u farmaceutskoj industriji – Suparnički proizvodi – Postupak preispitivanja – Uredba (EZ) br. 726/2004 – Članci 56., 62. i 63. – EMA-ine smjernice – Savjetovanje sa znanstveno-savjetodavnom skupinom (ZSS) ili ad hoc skupinom stručnjaka"

Sud prihvaća žalbu koju je društvo Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (u daljnjem tekstu: D & A Pharma) podnijelo protiv presude Općeg suda u predmetu D & A Pharma/Komisija i EMA (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)[292]. On pritom pojašnjava doseg načela koja treba poštovati u postupku ocjene lijekova koji provodi Europska agencija za lijekove (EMA).

Žalitelj je EMA-i, na temelju Uredbe br. 507/2006[293], podnio zahtjev za izdavanje uvjetnog odobrenja za stavljanje u promet (u daljnjem tekstu: OSP) za lijek Hopveus. Odbor za lijekove za humanu primjenu (u daljnjem tekstu: CHMP) dao je negativno mišljenje o tom zahtjevu. Nakon što je na temelju Uredbe br. 726/2004[294] podnesen zahtjev za preispitivanje tog mišljenja, CHMP je sazvao *ad*

[292] Presuda od 2. ožujka 2022., D & A Pharma/Komisija i EMA (T-556/20, EU:T:2022:111)

[293] Uredba Komisije (EZ) br. 507/2006 od 29. ožujka 2006. o uvjetnom odobrenju za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu koji su obuhvaćeni Uredbom (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2006., L 92, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 58., str. 126.)

[294] Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL 2004., L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 31., str. 18.)

hoc skupinu stručnjaka u kojoj je sudjelovao, među ostalim, stručnjak koji je istodobno bio glavni istraživač za lijek AD 04. Budući da je i ta skupina stručnjaka dala negativno mišljenje, Komisija je 6. srpnja 2020. odbila zahtjev za izdavanje uvjetnog OSP-a (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Nakon što je Opći sud odbio njegovu tužbu protiv sporne odluke, žalitelj je podnio ovu žalbu protiv pobijane presude.

Ocjena Suda

Zahtjev za ukidanje pobijane presude

Sud podsjeća na to da je objektivna nepristranost CHMP-a, pa stoga i EMA-e, ugrožena kada sukob interesa jednog od CHMP-ovih članova proizlazi iz preklapanja funkcija, i to neovisno o osobnom ponašanju tog člana. Takva povreda može dovesti do nezakonitosti odluke koju Komisija donosi na kraju postupka. CHMP-ova objektivna nepristranost također je ugrožena kada je stručnjak koji se nalazi u sukobu interesa dio skupine stručnjaka s kojom se taj odbor savjetuje u okviru preispitivanja koje dovodi do EMA-ina mišljenja i Komisijine odluke o zahtjevu za izdavanje OSP-a.

Naime, mišljenje koje iznese skupina stručnjaka koju je sazvao CHMP ima potencijalno odlučujući utjecaj na EMA-ino mišljenje i, na temelju tog mišljenja, na Komisijinu odluku. Svaki član te skupine može, ovisno o slučaju, znatno utjecati na rasprave i vijećanja koji se odvijaju na povjerljiv način u okviru navedene skupine.

Prema tome, suprotno onomu što je ocijenio Opći sud, sukob interesa člana skupine stručnjaka s kojom se CHMP savjetuje bitno negativno utječe na odvijanje postupka. Činjenica da ta skupina stručnjaka nakon rasprava i vijećanja kolegijalno oblikuje svoje mišljenje ne otklanja taj negativni utjecaj.

Od osoba u čijim predmetima postupa institucija, tijelo, ured ili agencija Unije ne može se zahtijevati da podnesu dokaz o konkretnim znakovima pristranosti. Naime, objektivna nepristranost ocjenjuje se na temelju kriterija koji ne ovise o specifičnom postupanju dotičnih stručnjaka.

Kada je riječ o tim kriterijima, koji moraju omogućiti nepristranost i neovisnost osoba koje sudjeluju u sastavljanju EMA-inih znanstvenih mišljenja, Sud ističe, kao prvo, to da se široka diskrecijska ovlast koja je priznata toj agenciji očituje osobito u definiciji navedenih kriterija kako bi joj se omogućilo učinkovito ostvarivanje povjerene joj zadaće, a imajući u vidu složene tehničke ocjene koje ona mora provesti.

Međutim, unatoč postojanju te široke diskrecijske ovlasti i važnosti javnog interesa koji se zaštićuje, EMA je u izvršavanju svojih nadležnosti vezana zahtjevima iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u kojoj se navodi da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda mora poštovati bit tih prava i sloboda te načelo proporcionalnosti.

Iz toga slijedi da, iako cilj od općeg interesa koji se odnosi na potrebu pribavljanja najboljih mogućih znanstvenih mišljenja može opravdati ublažavanje zahtjeva objektivne nepristranosti osoba, koji proizlazi iz temeljnog prava na dobru upravu, EMA mora poštovati bitan sadržaj tog temeljnog prava kao i načelo proporcionalnosti. Konkretno, ne može se prihvatiti da ta agencija, pod izgovorom da želi maksimizirati broj raspoloživih stručnjaka, predvidi ograničenja u izvršavanju njihovih zadaća koja nisu dostatna da bi se osiguralo provođenje nepristranog postupka. To bi bio slučaj ako bi se stručnjacima čije djelatnosti upućuju na postojanje trenutačnog interesa za proizvod koji konkurira dotičnom proizvodu omogućilo da budu članovi skupine stručnjaka koju CHMP saziva u svrhu preispitivanja zahtjeva za izdavanje OSP-a za potonji proizvod.

Kao drugo, Sud utvrđuje da se u EMA-inoj politici o suprotstavljenim interesima pojam „suparnički proizvod” definira kao „lijek koji je namijenjen sličnoj populaciji pacijenata s istim kliničkim ciljem (a to

je liječenje, sprečavanje ili dijagnosticiranje konkretne bolesti) i predstavlja mogućeg konkurenta na tržištu”.

Ta definicija odražava kriterij utvrđen u sudskoj praksi Suda, u skladu s kojim se ocjenjuje konkuriraju li međusobno dva farmaceutska proizvoda na određenom tržištu. Prema toj sudskoj praksi, to je slučaj kada su za istu terapijsku indikaciju ti proizvodi međuzamjenjivi ili zamjenjivi.

Dakle, na pitanje postoji li među lijekovima AD 04 i Hopveus, razvijenima za liječenje ovisnosti o alkoholu, mogućnost tržišnog natjecanja valja odgovoriti na temelju ispitivanja kojim se nastoji utvrditi hoće li, u slučaju stavljanja na tržište tih farmaceutskih proizvoda, oni posjedovati takav stupanj međuzamjenjivosti ili zamjenjivosti.

Ta ocjena međuzamjenjivosti ili zamjenjivosti ne smije se provesti samo s obzirom na objektivne značajke tih proizvoda. Naime, ispitivanje mogućnosti tržišnog natjecanja između proizvoda o kojima je riječ mora se temeljiti na općoj ocjeni elemenata koji se mogu uzeti u obzir kako bi se ocijenilo mogu li pacijenti i liječnici koji im propisuju lijekove vidjeti u jednom proizvodu valjanu alternativu za drugi.

Opći sud nije proveo navedenu opću ocjenu, nego je isključio mogućnost tržišnog natjecanja oslonivši se na činjenicu da lijekovi AD 04 i Hopveus imaju različite kliničke ciljeve i odnose se na različite skupine pacijenata, odnosno, kada je riječ o prvome, one koji imaju namjeru ograničiti svoju konzumaciju alkohola i, kada je riječ o drugome, one koji namjeravaju u potpunosti prestati s tom konzumacijom.

U tom pogledu Sud smatra da jednostavna razlika u intenzitetu kada je riječ o dosegu terapijskog djelovanja dvaju proizvoda čiji je cilj liječenje iste bolesti može upravo potaknuti određene pacijente, koji boluju od te bolesti, da u okviru svojeg liječenja jedan od tih proizvoda zamijene drugim ovisno o razvoju svojih simptoma odnosno razmatranjima vezanima uz svrsishodnost terapije i učinkovitost liječnika koji im propisuju lijekove.

Iz toga slijedi da je Opći sud propustio ispitati jesu li navedeni proizvodi mogli međusobno konkurirati osobito s obzirom na okolnost da razvoj liječenja istog pacijenta može navesti njegova liječnika da mu tijekom tog liječenja alternativno propiše oba proizvoda, ovisno o simptomima i razmatranjima vezanima uz svrsishodnost terapije i učinkovitost.

Kao treće, Sud napominje da EMA mora, u svakom slučaju, tumačiti i primijeniti svoju politiku o suprotstavljanim interesima u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

U ovom slučaju Politika o suprotstavljenim interesima nalaže stručnjacima koji imaju trenutačni suprotstavljeni interes kao glavni istraživači mjeru ublažavanja, u skladu s kojom u postupcima koji se odnose na „dotični lijek” oni mogu sudjelovati „isključivo u raspravama”, ali ne i u „završnom vijećanju i glasovanju”. Ta se mjera ublažavanja ne može, a da se neproporcionalno ne ograniči zaštita objektivne nepristranosti, tumačiti ili primijeniti na način da stručnjak koji je istodobno glavni istraživač za proizvod koji konkurira dotičnom proizvodu može sudjelovati u radu skupine stručnjaka s kojom se CHMP savjetuje u postupku preispitivanja zahtjeva za izdavanje OSP-a za dotični lijek.

Navedeno sudjelovanje po svojoj prirodi ne bi moglo jamčiti nepristrano odvijanje postupka preispitivanja o kojemu je riječ. Naime, odbijanje izdavanja OSP-a za suparnički proizvod koji se preispituje može biti od važnog poslovnog interesa za društvo na čiji poticaj i/ili uz čije sponzorstvo spomenuti stručnjak obavlja svoju djelatnost glavnog istraživača.

Iz toga proizlazi da pobijana presuda sadržava pogrešku koja se tiče prava jer tumačenje Politike o suprotstavljenim interesima koje je utvrdio Opći sud nije u skladu s načelom objektivne nepristranosti.

Isto tako, ograničenja nametnuta stručnjacima – u smislu Politike o suprotstavljenim interesima – ne mogu se, suprotno onomu što je smatrao Opći sud, tumačiti i primijeniti na način da savjetnik ili strateški savjetnik za pojedinačne lijekove farmaceutskog društva može biti član *ad hoc* skupine stručnjaka koju je sazvao CHMP radi preispitivanja zahtjeva za izdavanje OSP-a podnesenog za proizvod koji konkurira jednom od tih pojedinačnih lijekova. Naime, takvo tumačenje također nije u skladu s načelom objektivne nepristranosti.

Stoga je žalbeni razlog koji se temelji na nepoštovanju načela objektivne nepristranosti osnovan i opravdava ukidanje pobijane presude.

Tužba pred Općim sudom

Sud najprije napominje da iz Smjernica o postupku preispitivanja proizlazi to da se EMA obvezuje na to da će se CHMP sustavno savjetovati sa znanstveno-savjetodavnom skupinom (u daljnjem tekstu: ZSS) kada podnositelj zahtjeva za preispitivanje pravodobno i valjano obrazloženo zatraži takvo savjetovanje. Iz toga također proizlazi da ZSS pred kojim se u tu svrhu vodi postupak mora biti onaj koji je osnovan u terapijskom području kojem pripada dotični proizvod i da se *ad hoc* skupina stručnjaka saziva ako u tom području nije osnovan nijedan ZSS.

CHMP mora, u svojstvu EMA-ina nadležnog odbora, primijeniti postupovna pravila koja je utvrdila ta agencija, među kojima su i Smjernice o postupku preispitivanja. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi to da institucija, tijelo, ured i agencija Unije, donošenjem postupovnih pravila i najavljivanjem, u trenutku njihove objave, da će ih primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti.

S obzirom na ograničenja EMA-ine diskrecijske ovlasti, koja na isti način obvezuju CHMP, Sud smatra da potonji očito prekoračuje granice te diskrecijske ovlasti kada odluči sazvati *ad hoc* skupinu stručnjaka, iako je utvrdio da terapijska indikacija dotičnog proizvoda pripada, barem u većem dijelu, terapijskom području za koje je osnovan ZSS ili kada odluči sazvati *ad hoc* skupinu stručnjaka na temelju elemenata koji već ulaze u područje CHMP-ova materijalnog razmatranja zahtjeva za preispitivanje odnosno na temelju hipotetskih razmatranja.

Sud u tom pogledu ističe da savjetovanje sa ZSS-om omogućuje CHMP-u da dobije mišljenje koje su sastavili stalni stručnjaci tog ZSS-a. Osim toga, tu ZSS-ovu skupinu nazvanu „glavnom” mogu upotpuniti dodatni stručnjaci specijalizirani za rješavanje posebnih problema koji su istaknuti u okviru pitanja koja CHMP namjerava postaviti. Savjetovanje s takvom skupinom stručnjaka, koja se sastoji, s jedne strane, od skupine koja svojom trajnošću i uravnoteženim sastavom osigurava kontinuitet i dosljednost u postupanju sa spisima i, s druge strane, od dodatnih stručnjaka specijaliziranih za rješavanje posebnih problema istaknutih u okviru preispitivanja, jamči sastavljanje „najboljih mogućih znanstvenih mišljenja” i tako omogućuje EMA-i ispunjavanje povjerene joj zadaće.

U tim okolnostima, sazivanje *ad hoc* skupine stručnjaka u terapijskom području za koje je osnovan ZSS ne može se prihvatiti na temelju CHMP-ova stajališta da bi *ad hoc* skupina stručnjaka bila prikladnija za davanje odgovora na njegova pitanja od postojećeg ZSS-a, po potrebi proširenog dodatnim stručnjacima.

Sud iz toga zaključuje da odluka o sazivanju *ad hoc* skupine stručnjaka umjesto ZSS-a za psihijatriju predstavlja pogrešku koja je negativno utjecala na postupak donošenja EMA-ina mišljenja. Slijedom toga, sam postupak donošenja sporne odluke sadržava postupovnu povredu.

Sud stoga poništava tu odluku.

3. Nadzor nabave i posjedovanja oružja

Presuda od 5. ožujka 2024. (veliko vijeće), Défense Active des Amateurs d'Armes i dr. (C-234/21, EU:C:2024:200)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 91/477/EEZ – Nadzor nabave i posjedovanja oružja – Zabranjeno vatreno oružje ili vatreno oružje za koje je potrebno odobrenje – Poluautomatsko vatreno oružje – Direktiva 91/477, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2017/853 – Članak 7. stavak 4.a – Ovlast država članica da potvrde, obnove ili produlje odobrenja – Navodna nemogućnost izvršavanja te ovlasti u pogledu poluautomatskog vatrenog oružja koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila ili u paradno i akustično oružje – Valjanost – Članak 17. stavak 1. i članci 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo zaštite legitimnih očekivanja"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Coura constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, potvrđuje valjanost članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477 o nadzoru nabave i posjedovanja oružja[295], kako je izmijenjena Direktivom 2017/853, s obzirom na pravo na vlasništvo[296] te načela jednakosti pred zakonom[297], nediskriminacije[298] i zaštite legitimnih očekivanja. Prema mišljenju Suda, ta odredba, suprotno pretpostavci o tumačenju suda koji je uputio zahtjev, dopušta državama članicama da iskoriste ovlast da predvide prijelazno uređenje koje obuhvaća sve poluautomatsko vatreno oružje koje je zakonito nabavljeno i registrirano, prije stupanja na snagu Direktive 2017/853, 13. lipnja 2017., bilo da je riječ o poluautomatskom vatrenom oružju koje može ispaljivati zrna[299] ili o takvom oružju koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, neškodljive nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili koje je prepravljeno u paradno ili akustično oružje (u daljnjem tekstu: prepravljeno poluautomatsko vatreno oružje)[300].

Udruga Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL te osobe NG i WL Couru constitutionnelle (Ustavni sud) podnijele su tužbu za poništenje odredbe belgijskog zakona kojom se – za razliku od poluautomatskog vatrenog oružja koje može ispaljivati zrna – ne predviđa mogućnost da se kao prijelazna mjera nastavi posjedovati prepravljeno poluautomatsko vatreno oružje, koje je nabavljeno prije 13. lipnja 2017.[301]. Cour constitutionnelle (Ustavni sud) smatrao je da se člankom 153. stavkom 5º Zakona od 5. svibnja 2019., u vezi s člankom 163. tog zakona, u tom smislu uspostavlja razlika u postupanju između, s jedne strane, osoba koje su prije 13. lipnja 2017. zakonito nabavile i registrirale poluautomatsko oružje koje može ispaljivati zrna i, s druge strane, osoba koje su, prije tog

---

295 U skladu s člankom 7. stavkom 4.a Direktive Vijeća 91/477/EEZ od 18. lipnja 1991. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 1991., L 256, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 28. i ispravak SL 2020., L 191, str. 4.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2017/853 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. (SL 2017., L 137, str. 22.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 91/477), „[d]ržave članice mogu odlučiti potvrditi, obnoviti ili produljiti odobrenja za poluautomatsko vatreno oružje razvrstano u točke 6., 7. [ili] 8. kategorije A u pogledu vatrenog oružja koje je bilo razvrstano u kategoriju B, te zakonito nabavljeno i registrirano, prije 13. lipnja 2017., podložno ostalim uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi. Nadalje, države članice mogu dozvoliti da to vatreno oružje nabavljaju druge osobe kojima su države članice izdale odobrenje u skladu s ovom Direktivom […]".

296 Predviđeno člankom 17. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

297 Predviđeno člankom 20. Povelje

298 Predviđeno člankom 21. Povelje

299 Iz točaka 6. do 8. „Kategorije A – Zabranjeno vatreno oružje" iz dijela II. točke A Priloga I. Direktivi 91/477 (u daljnjem tekstu: kategorije A.6 do A.8)

300 Iz točke 9. „Kategorije A – Zabranjeno vatreno oružje" iz dijela II. točke A Priloga I. Direktivi 91/477 (u daljnjem tekstu: kategorija A.9)

301 Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes (Zakon od 5. svibnja 2019. o različitim odredbama o kaznenim stvarima i bogoslužju) (Moniteur belge od 24. svibnja 2019., str. 50023.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 5. svibnja 2019.). Člancima 151. do 163. tog zakona djelomično se prenosi Direktiva 2017/853 u belgijski pravni poredak.

istog datuma, zakonito nabavile i registrirale poluautomatsko vatreno oružje koje je prepravljeno za isključivu uporabu ispaljivanja streljiva bez projektila, s obzirom na to da se na prve osobe primjenjuje prijelazno uređenje koje im omogućuje da pod određenim uvjetima nastave posjedovati svoje poluautomatsko vatreno oružje, koje je sada zabranjeno. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta razlika u postupanju proizlazi iz članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477 jer ta odredba ne omogućuje državi članici da proširi takvo prijelazno uređenje na tu drugu kategoriju poluautomatskog oružja. Stoga je odlučio postaviti Sudu pitanje o valjanosti tog članka.

Ocjena Suda

Sud najprije provjerava točnost pretpostavke na kojoj se temelji pitanje koje mu je postavljeno i prema kojoj članak 7. stavak 4.a Direktive 91/477 ovlašćuje države članice da predvide prijelazno uređenje samo za poluautomatsko vatreno oružje koje može ispaljivati zrna, iz kategorija A.6 do A.8, a ne za prepravljeno poluautomatsko vatreno oružje, koje potpada pod kategoriju A.9.

U tom pogledu, na prvom mjestu, Sud utvrđuje da se, s obzirom na formulaciju te odredbe, ovlast dana državama članicama da potvrde, obnove ili produlje odobrenja primjenjuje samo na poluautomatsko vatreno oružje iz kategorija A.6 do A.8 koje je prije stupanja na snagu Direktive 2017/853 bilo razvrstano u „Kategoriju B – vatreno oružje za koje je potrebna dozvola"[302] i koje je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017.[303], pod uvjetom poštovanja drugih uvjeta utvrđenih u Direktivi 91/477.

Na drugom mjestu, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 7. stavak 4.a Direktive 91/477, Sud ispituje, kao prvo, je li prepravljeno poluautomatsko vatreno oružje obuhvaćeno kategorijom A.9, koje je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017., bilo razvrstano u „Kategoriju B – vatreno oružje za koje je potrebna dozvola". U tom pogledu, on ističe da to oružje, bez obzira na prepravak, ispunjava kriterije kojima se definira pojam „vatreno oružje", predviđen Direktivom 91/477[304]. Osim toga, kao što je to istaknuto u uvodnoj izjavi 20. Direktive 2017/853[305], postoji velika opasnost od toga da takvo poluautomatsko oružje prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila opet može imati prethodni stupanj opasnosti ako se ponovno prepravi za ispaljivanje sačme, zrna ili projektila djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva.

Stoga, što se tiče tog prepravljenog poluautomatskog vatrenog oružja, Sud primjećuje, s jedne strane, da ga zakonodavac Unije nije izričito isključio iz definicije vatrenog oružja. S druge strane, pojašnjenje iz Direktive 2017/853, prema kojem je ključno riješiti problem takvog oružja tako da ga se uključi u područje primjene Direktive 91/477[306], ne može se shvatiti na način da je to oružje obuhvaćeno područjem primjene te direktive tek od stupanja na snagu navedene direktive 2017/853. Umjesto toga, njime se želi potvrditi da prepravljeno poluautomatsko vatreno oružje ulazi u područje primjene Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2017/853. Stoga treba smatrati da je poluautomatsko vatreno oružje iz kategorije A.9, koje je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017., bilo razvrstano u kategoriju B Direktive 91/477, koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2017/853.

Kao drugo, Sud provjerava može li prepravljeno vatreno oružje istodobno biti obuhvaćeno kategorijom A.9 i jednom od kategorija A.6 do A.8. U tom smislu, prema formulaciji kategorije A.9, ona

---

302 Iz dijela II. točke A Priloga I. Direktivi 91/477, kako se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2017/853

303 Iz dijela II. točke A Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2008/51, pod naslovom „Kategorija B – vatreno oružje za koje je potrebna dozvola" (u daljnjem tekstu: kategorija B).

304 Vidjeti članak 1. stavak 1. Direktive 91/477, u verziji prije stupanja na snagu Direktive 2017/853 i članak 1. stavak 1. točku 1. Direktive 91/477, u verziji izmijenjenoj Direktivom 2017/853.

305 Vidjeti među ostalim uvodnu izjavu 20. Direktive 2017/853.

306 Vidjeti uvodnu izjavu 20. Direktive 2017/853.

obuhvaća „svako vatreno oružje u ovoj kategoriji" koje je prepravljeno. Prema tome, da bi vatreno oružje moglo biti obuhvaćeno tom kategorijom, ono mora biti ne samo prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, neškodljive nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili prepravljeno u paradno ili akustično oružje, nego također mora ispunjavati kriterije navedene u točkama 2., 3., 6., 7. ili 8. „Kategorije A – Zabranjeno vatreno oružje"[307]. Tom se formulacijom tako nastoji uputiti na to da činjenica da je oružje prepravljeno, što podrazumijeva njegovo uključivanje u kategoriju A.9, nema za posljedicu njegovo isključenje iz kategorija A.2, A.3, A.6, A.7 ili A.8. Naime, s jedne strane, oružje iz kategorije A.9 ispunjava kriterije kojima se definira pojam „vatreno oružje" i, s druge strane, u tim kategorijama A.2, A.3, A.6, A.7 ili A.8 ne postoji nikakva razlika ovisno o tome je li vatreno oružje na koje se odnose prepravljeno ili nije.

Na trećem mjestu, što se tiče ciljeva koji se nastoje postići direktivama 91/477 i 2017/853, Sud utvrđuje, kao prvo, da se dodavanjem kategorije A.9 tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Direktive 2017/853 nastojalo pojasniti da je prepravljeno vatreno oružje obuhvaćeno područjem primjene Direktive 91/477. Suprotno tomu, nijedan element ne upućuje na to da je zakonodavac Unije tim dodavanjem želio izuzeti prepravljeno vatreno oružje iz kategorija A.2, A.3, A.6, A.7 ili A.8 ili iz područja primjene članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477.

Kao drugo, budući da se Direktivom 2017/853 poštuju temeljna prava i načela priznata osobito Poveljom[308], Sud utvrđuje da se člankom 7. stavkom 4.a Direktive 91/477 nastoji osigurati poštovanje stečenih prava, a osobito prava na vlasništvo[309]. U tom pogledu, taj članak državama članicama u biti dopušta da zadrže odobrenja koja su već izdana za vatreno oružje iz kategorija A.6 do A.8, koje je prije stupanja na snagu te direktive bilo razvrstano u kategoriju B i koje je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017. Stoga se Direktiva 91/477 ne može shvatiti na način da se njome nalaže izvlaštenje posjednika takvog oružja. Prema tome, s obzirom na cilj osiguranja poštovanja stečenih prava vlasništva, članak 7. stavak 4.a, kojim se predviđa iznimka od načela zabrane posjedovanja vatrenog oružja iz kategorija A.6 do A.8, ne može se tumačiti tako da se takvo oružje isključi iz njegova područja primjene ako ono ispunjava i dodatne kriterije navedene u kategoriji A.9.

Kao treće, Sud podsjeća na to da je cilj Direktive 91/477 ojačati uzajamno povjerenje među državama članicama u području zaštite sigurnosti osoba i osigurati javnu sigurnost građana Unije. Međutim, nijednom od tih ciljeva ne protivi se to da se na posjednike vatrenog oružja koje je istodobno obuhvaćeno jednom od kategorija A.6 do A.8 i kategorijom A.9 može primjenjivati prijelazno uređenje predviđeno u članku 7. stavku 4.a Direktive 91/477.

Naime, s jedne strane, takvim se tumačenjem može postići cilj olakšavanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta. S druge strane, što se tiče cilja osiguravanja javne sigurnosti građana Unije, najprije, vatreno oružje koje ispunjava kriterije iz kategorije A.9 predstavlja manje neposrednu opasnost od onog koje je obuhvaćeno isključivo kategorijama A.6 do A.8. Nadalje, iz formulacije članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477 proizlazi da se ovlast predviđena tom odredbom primjenjuje samo na vatreno oružje koje je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017. Međutim, to među ostalim podrazumijeva da su poštovani zahtjevi, osobito oni koji se odnose na sigurnost, predviđeni u tom pogledu Direktivom 91/477, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Direktive 2017/853. Naposljetku, ta formulacija podrazumijeva da su, u trenutku kada država članica na temelju navedene odredbe namjerava potvrditi, obnoviti ili produljiti odobrenje za poluautomatsko vatreno oružje iz kategorija A.6 do A.8, ispunjeni drugi uvjeti, osobito oni koji se odnose na sigurnost, utvrđeni u Direktivi 91/477.

---

307 Iz dijela II. točke A. Priloga I. Direktivi 91/477 (u daljnjem tekstu: kategorije A.2, A.3, A.6, A.7 ili A.8)

308 Vidjeti uvodnu izjavu 31. Direktive 2017/853.

309 Predviđeno člankom 17. stavkom 1. Povelje.

Sud iz toga zaključuje da cilj osiguranja javne sigurnosti građana Unije ne može biti ugrožen činjenicom da posjednici vatrenog oružja koje je istodobno obuhvaćeno jednom od kategorija A.6 do A.8 i kategorijom A.9 mogu imati pravo na zadržavanje, na temelju članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477, odobrenja koja su već dodijeljena za oružje iz tih kategorija A.6 do A.8.

Na četvrtom mjestu, Sud smatra da takvo tumačenje tog članka 7. stavka 4.a, koje je u skladu s formulacijom te odredbe i njezinim kontekstom te strukturom i ciljevima propisa kojeg je dio, nema za posljedicu ni to da bi navedena odredba ili dodavanje kategorije A.9 Direktivom 2017/853 bili lišeni svakog korisnog učinka.

Naprotiv, tim se tumačenjem osigurava koristan učinak navedenog članka 7. stavka 4.a jer se njime jamči poštovanje stečenih prava, a osobito prava na vlasništvo. Usto, ono ni na koji način ne utječe na cilj pojašnjenja koji je zakonodavac Unije želio postići dodavanjem kategorije A.9. Osim toga, ta kategorija ne obuhvaća samo vatreno oružje koje je istodobno obuhvaćeno kategorijama A.6 do A.8 i kategorijom A.9, nego i ono iz kategorija A.2 i A.3 koje je tako prepravljeno, a koje pak nije bilo obuhvaćeno ovlašću koja je državama članicama dodijeljena člankom 7. stavkom 4.a Direktive 91/477.

S obzirom na takvo tumačenje članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477, Sud zaključuje da je pretpostavka na kojoj se temelji pitanje Coura constitutionnelle (Ustavni sud) pogrešna i da u tim okolnostima ispitivanje tog pitanja nije otkrilo nijedan element koji može utjecati na valjanost navedenog članka s obzirom na pravo na vlasništvo i načela jednakosti pred zakonom, nediskriminacije i zaštite legitimnih očekivanja.

XVI. Ekonomska i monetarna politika

Presuda od 18. lipnja 2024. (veliko vijeće), Komisija/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520)

„Žalba – Ekonomska i monetarna politika – Bankovna unija – Uredba (EU) br. 806/2014 – Jedinstveni sanacijski mehanizam – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti – Članak 18. stavak 7. – Donošenje sanacijskog programa od strane Jedinstvenog sanacijskog odbora – Potvrda tog programa od strane Europske komisije – Članak 86. stavak 2. – Akt koji se može pobijati pravnim sredstvom – Tužba za poništenje – Dopuštenost"

Povodom žalbe Europske komisije protiv presude Općeg suda od 1. lipnja 2022., u predmetu Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB[310], veliko vijeće Suda prihvaća tu žalbu i, odlučujući konačno o meritumu, odbacuje kao nedopuštenu tužbu koju su Općem sudu podnijeli Fundación i Stiftung für Forschung und Lehre protiv odluke Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español SA[311] (u daljnjem tekstu: sporni sanacijski program), koji je donesen na temelju Uredbe (EU) br. 806/2014[312].

Na kraju svoje analize Sud odlučuje da sporni sanacijski program nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i, slijedom toga, ukida pobijanu presudu u dijelu u kojem je njome tužba za poništenje tog programa proglašena dopuštenom. Sud tu analizu temelji, među ostalim, na načelima delegiranja ovlasti agencijama utvrđenima u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast[313], na koja se podsjeća u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće[314].

Ocjena Suda

Sud podsjeća na to da predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, u vezi s njegovim prvim stavkom, mogu biti sve odredbe ili mjere koje donesu institucije, tijela, uredi ili agencije Unije, u bilo kojem obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese fizičke ili pravne osobe, bitno mijenjajući njezin pravni položaj. Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke i može li, slijedom toga, biti predmet takve tužbe, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti te učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja navedenog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije koja ga je donijela.

Što se tiče, kao prvo, sadržaja spornog sanacijskog programa, Sud utvrđuje da taj program još nije bio potvrđen prilikom njegova donošenja na izvršnoj sjednici SRB-a od 7. lipnja 2017., s obzirom na to da je zatim bio dostavljen Komisiji radi potvrde, o čemu je ovisilo njegovo stupanje na snagu i stoga stvaranje obvezujućih pravnih učinaka.

---

310 Presuda od 1. lipnja 2022., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB, T-481/17, EU:T:2022:311 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

311 Odluka SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español SA

312 Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.) (u daljnjem tekstu: Uredba o SRM-u)

313 Presuda od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, EU:C:1958:7)

314 Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18)

Kao drugo, kad je riječ o kontekstu donošenja spornog sanacijskog programa, Sud ističe da je njegova pravna osnova, kao što je to navedeno u njegovoj preambuli, Uredba o SRM-u[315]. Sustav uspostavljen tom uredbom temelji se na utvrđenju[316] da je izvršavanje sanacijskih ovlasti predviđenih navedenom uredbom obuhvaćeno politikom Unije u području sanacije bankovnih institucija, koje mogu urediti samo institucije Unije, i da postoji margina prosudbe prilikom donošenja svakog sanacijskog programa, uzimajući u obzir, među ostalim, znatan utjecaj odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica, samu Uniju i proračunski suverenitet država članica. Zbog tih je razloga zakonodavac Unije smatrao nužnim predvidjeti odgovarajuće sudjelovanje Vijeća i Komisije, odnosno sudjelovanje koje jača nužnu operativnu neovisnost SRB-a uz poštovanje načelâ delegiranja ovlasti agencijama.

U vezi s potonjim Sud podsjeća na to da je u presudama Meroni/Visoka vlast i Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće u biti smatrao da su posljedice delegiranja ovlasti vrlo različite ovisno o tome radi li se o delegiranju, s jedne strane, jasno određenih provedbenih ovlasti čije izvršavanje podliježe strogoj kontroli objektivnih kriterija koje je utvrdilo tijelo koje provodi delegiranje ili, s druge strane, o delegiranju „diskrecijske ovlasti, koja uključuje široku slobodu prosudbe, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike”. Prvom vrstom delegiranja ne mogu se znatno izmijeniti posljedice izvršavanja ovlasti na koje se delegiranje odnosi, dok druga vrsta delegiranja dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti” s obzirom na to da se njime izbori tijela koje provodi delegiranje zamjenjuju onima tijela kojem su ovlasti delegirane. Sud napominje da je u predmetu u kojem je donesena presuda Meroni/Visoka vlast presudio da se predmetno delegiranje ovlasti ne može smatrati usklađenim sa „zahtjevima Ugovora” s obzirom na to da predmetnim tijelima daje „slobodu prosudbe koja uključuje široku diskrecijsku ovlast”, pri čemu je pojasnio da Visoka vlast, time što je zadržala samo mogućnost uskraćivanja potvrde odluka tih tijela, nije zadržala dostatne ovlasti za izbjegavanje takvog prenošenja odgovornosti.

Sud smatra da sudska praksa proizišla iz te presude počiva na pretpostavci da ravnoteža ovlasti, koja je karakteristična za institucionalnu strukturu Unije, predstavlja temeljno jamstvo koje se dodjeljuje Ugovorima i da bi delegiranje široke diskrecijske ovlasti ugrozilo to jamstvo jer bi tu ovlast povjerilo tijelima koja nisu ona koja su Ugovorima utvrđena za osiguranje i nadzor izvršavanja ovlasti u okviru vlastitih dužnosti. Široka diskrecijska ovlast koja se navodi u toj sudskoj praksi odnosi se, među ostalim, na temeljna pitanja predmetnog područja politike, koja uključuju široku marginu prosudbe kako bi se pomirili različiti ciljevi koji su ponekad proturječni.

Sud dodaje da iz navedene sudske prakse konkretno proizlazi da primjenjivost načelâ delegiranja ovlasti agencijama, koja se tom praksom utvrđuju, ne ovisi o pojedinačnoj ili općoj prirodi akata koje su agencije ovlaštene donositi, nego samo o tome odnosi li se delegiranje na široku diskrecijsku ovlast ili, naprotiv, na provedbene ovlasti koje su precizno ograničene.

Doista, sustavom uspostavljenim Uredbom o SRM-u[317] nastoje se konkretizirati načela utvrđena u presudi Meroni/Visoka vlast i na koja se podsjeća u presudi Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće.

Naime, točno je da je SRB zadužen za donošenje svih odluka o sanaciji koje se odnose, među ostalim, na financijske institucije i grupe koje se smatraju značajnima za financijsku stabilnost u Uniji kao i na druge prekogranične grupe[318]. Tako SRB donosi sanacijski program u pogledu tih subjekata i grupa samo ako nakon primitka ESB-ove obavijesti o ocjeni u pogledu propadanja ili vjerojatne propasti predmetnog subjekta, ili na vlastitu inicijativu[319], smatra da su ispunjeni uvjeti za sanaciju[320] koji se

315 Osobito njezin članak 18.

316 Vidjeti u biti uvodne izjave 24. i 26. Uredbe o SRM-u.

317 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 24. i 26. Uredbe o SRM-u.

318 Na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe o SRM-u

319 Na temelju članka 18. stavaka 1. i 6. Uredbe o SRM-u

320 Navedenih u članku 18. stavku 1. točkama (a) do (c) Uredbe o SRM-u

odnose na propadanje ili vjerojatnu propast subjekta, nepostojanje alternativnih mjera u odnosu na sanaciju kao i na nužnost sanacijskih mjera radi javnog interesa. U tom slučaju SRB donosi[321] sanacijski program kojim se predmetni subjekt podvrgava sanacijskom postupku, utvrđuje se da se na njega primjenjuju sanacijski instrumenti[322] te se ujedno utvrđuje korištenje Jedinstvenog sanacijskog fonda.

Međutim, iako se tako SRB-u dodjeljuje široka diskrecijska ovlast u pogledu pitanja treba li i na koji način predmetni subjekt biti predmet sanacijskog postupka, ta je ovlast ograničena objektivnim kriterijima i uvjetima kojima se ograničava područje djelovanja SRB-a, a koji se odnose na uvjete i sanacijske instrumente[323]. Usto, Uredbom o SRM-u predviđa se sudjelovanje Komisije i Vijeća u postupku koji dovodi do donošenja sanacijskog programa, koji, kako bi stupio na snagu, mora dobiti suglasnost Komisije i, ovisno o slučaju, Vijeća.

Tako je SRB dužan obavijestiti Komisiju o svim mjerama koje poduzima s ciljem pripreme sanacije i razmjenjuje s Komisijom i Vijećem sve informacije potrebne za izvršavanje njihovih zadaća[324]. Osim toga, Komisija imenuje predstavnika koji je ovlašten sudjelovati na SRB-ovim izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama kao stalni promatrač, sudjelovati u raspravama i imati pristup svim dokumentima[325]. K tomu, SRB je dužan dostaviti Komisiji sanacijski program odmah nakon njegova donošenja, a Komisija u roku od 24 sata od tog dostavljanja potvrđuje sanacijski program ili ulaže prigovore na njegove diskrecijske aspekte, osim na one koji se odnose na poštovanje kriterija javnog interesa i na iznos sredstava iz Jedinstvenog sanacijskog fonda[326]. Što se tiče potonjih diskrecijskih aspekata, Komisija u roku od 12 sati od tog dostavljanja može predložiti Vijeću ulaganje prigovora[327]. Naposljetku, sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga SRB dostavi[328]. Nakon potvrde tog programa, Komisija mora u potpunosti preuzeti odgovornosti koje su joj povjerene Ugovorima.

S obzirom na sva ta razmatranja, Sud zaključuje da se odredbama članka 18. Uredbe o SRM-u, na temelju kojih je donesen sporni sanacijski program, izbjegava „prenošenje odgovornosti” u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast. Naime, iako se tim odredbama SRB-u dodjeljuju ovlast ocjenjivanja toga jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za donošenje sanacijskog programa i ovlast utvrđivanja instrumenata nužnih za takav program, njima se Komisiji ili, ovisno o slučaju, Vijeću daje odgovornost za konačnu ocjenu njegovih diskrecijskih aspekata. Ti su diskrecijski aspekti obuhvaćeni politikom Unije u području sanacije kreditnih institucija i podrazumijevaju odvagivanje različitih ciljeva i interesa koji se tiču očuvanja financijske stabilnosti Unije i cjelovitosti unutarnjeg tržišta, uzimanja u obzir proračunskog suvereniteta država članica i zaštite interesa dioničara i vjerovnika.

Kao treće, što se tiče SRB-ovih ovlasti, Sud presuđuje da se tumačenjem Općeg suda, prema kojem sanacijski program može proizvoditi obvezujuće pravne učinke neovisno o Komisijinoj odluci o potvrdi, povređuju ovlasti koje su SRB-u dodijeljene Uredbom o SRM-u i sudska praksa koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast.

---

321 Na temelju članka 18. stavka 6. Uredbe o SRM-u

322 Navedenih u članku 22. stavku 2. Uredbe o SRM-u

323 Na temelju članka 18. stavaka 1. i 4. do 6. Uredbe o SRM-u

324 Na temelju članka 30. stavaka 1. i 2. Uredbe o SRM-u

325 Na temelju članka 43. stavka 3. Uredbe o SRM-u

326 Članak 18. stavak 7. podstavci 1. do 3. Uredbe o SRM-u

327 Članak 18. stavak 7. podstavak 3. Uredbe o SRM-u

328 Članak 18. stavak 7. podstavak 5. Uredbe o SRM-u

Naime, iako se Uredbom o SRM-u predviđa[329] da je SRB zadužen za izradu i donošenje sanacijskog programa, njome mu se ipak ne dodjeljuje ovlast donošenja akta koji proizvodi samostalne pravne učinke. U okviru sanacijskog postupka Komisijina potvrda neophodan je element kako bi sanacijski program stupio na snagu.

Ta je potvrda također odlučujuća za sadržaj predmetnog sanacijskog programa. Naime, s jedne strane, iako se Uredbom o SRM-u omogućuje Komisiji potvrđivanje takvog programa bez ulaganja prigovorâ na njegove diskrecijske aspekte odnosno predlaganja Vijeću da ono to učini, njome se također omogućuje Komisiji i Vijeću da svojom ocjenom zamijene SRB-ovu ocjenu u pogledu tih diskrecijskih aspekata iznošenjem prigovora na njih[330], u kojem je slučaju SRB u roku od osam sati dužan izmijeniti taj program u skladu s razlozima koje su iznijeli Komisija ili Vijeće, i to kako bi navedeni program stupio na snagu[331]. S druge strane, konačni učinak prigovora Vijeća, koji je obrazložen time da nije zadovoljen kriterij javnog interesa, jest sprečavanje sanacije predmetnog subjekta na temelju navedene uredbe, pri čemu taj subjekt tada mora biti likvidiran redovnim putem u skladu s mjerodavnim nacionalnim pravom[332].

U ovom je predmetu Komisija, kao što je to izričito naglasila u svojoj odluci o potvrđivanju spornog sanacijskog programa[333], izrazila svoju „suglasnost" s njegovim sadržajem i „razlozima koje je SRB iznio zbog kojih je sanacija nužna radi javnog interesa". Doista, diskrecijski aspekti sanacijskog programa, koji se odnose kako na utvrđivanje uvjeta za sanaciju tako i na određivanje sanacijskih instrumenata, neodvojivo su povezani s tehničkim aspektima sanacije. Suprotno onomu što je Opći sud utvrdio, nije moguće stoga razlikovati te diskrecijske aspekte od tih tehničkih aspekata u svrhu utvrđivanja akta koji se može pobijati u kontekstu sanacijskog programa koji je u cijelosti potvrdila Komisija.

Na taj je način sanacijska mjera koju je donio SRB u spornom sanacijskom programu konačno utvrđena te je proizvela obvezujuće pravne učinke tek Komisijinom odlukom o potvrdi, tako da Komisija, a ne SRB, mora pred sudom Unije odgovarati za navedenu sanacijsku mjeru.

Sud stoga zaključuje da iz sadržaja spornog sanacijskog programa, konteksta njegova donošenja i SRB-ovih ovlasti proizlazi da on nije proizveo obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese pravne ili fizičke osobe, tako da on nije akt koji može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

Sud dodaje da se, kao prvo, suprotno onomu što je Opći sud presudio, iz članka 86. stavaka 1. i 2. Uredbe o SRM-u ne može zaključiti da je sporni sanacijski program mogao biti predmet tužbe za poništenje pred Općim sudom zbog toga što ne predstavlja konačan rezultat predmetnog sanacijskog postupka, s obzirom na to da je taj rezultat nastao tek Komisijinom potvrdom tog programa, te zbog toga što nije proizveo samostalne pravne učinke.

Naime, odredbama uredbe ne može se izmijeniti sustav pravnih sredstava predviđen UFEU-om. Usto, iz samog teksta članka 86. Uredbe o SRM-u proizlazi da se postupci na koje se odnosi moraju pokrenuti pred Sudom „u skladu s člankom 263. UFEU-a", što pretpostavlja da se njima poštuje uvjet iz tog članka koji se odnosi na mogućnost pobijanja osporavanog akta.

---

329 Na temelju članaka 7. i 18. Uredbe o SRM-u

330 Članak 18. stavak 7. Uredbe o SRM-u

331 Članak 18. stavak 7. sedmi podstavak Uredbe o SRM-u

332 Članak 18. stavak 8. Uredbe o SRM-u

333 Uvodna izjava 4. Odluke Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S.A. (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.), kako je ispravljena 6. prosinca 2017. (SL 2017., L 320, str. 31.)

Sud ističe da je točno da je u presudi od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB[334], u biti presudio da sanacijski program može, kao konačan rezultat složenog sanacijskog postupka, biti predmet sudskog nadzora pred sudom Unije. Međutim, u predmetu u kojem je donesena ta presuda od Suda se tražilo da ocijeni zakonitost odluke Općeg suda kojom su proglašene nedopuštenima tužbe za poništenje koje nisu bile podnesene protiv takvog programa, nego protiv pripremnih akata Europske središnje banke kojima je utvrđeno da subjekti propadaju ili je vjerojatno da će propasti[335]. Razmatranja iznesena u toj presudi stoga treba tumačiti s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda o složenim postupcima prema kojoj u takvom složenom postupku akti doneseni tijekom pripremnih faza donošenja konačnog akta ne mogu biti predmet tužbe za poništenje ako ne proizvode samostalne pravne učinke.

Kao drugo, Sud je presudio da je Opći sud u pobijanoj presudi pogrešno smatrao da bi nepriznavanje mogućnosti pobijanja spornog sanacijskog programa dovelo do povrede prava tužiteljâ u prvostupanjskom postupku na djelotvornu sudsku zaštitu.

Naime, Komisijina odluka o potvrdi, kao što je ona o kojoj je riječ u ovom predmetu, ima obilježja akta koji može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Stoga, dotične fizičke ili pravne osobe mogu u okviru tužbe za poništenje protiv takve odluke isticati nezakonitost sanacijskog programa koji je ta institucija potvrdila i tako mu dala obvezujuće pravne učinke, čime im se jamči dovoljna sudska zaštita. Uostalom, Sud podsjeća na to da je Komisija takvom potvrdom preuzela elemente i razloge sadržane u tom programu, tako da pred sudom Unije, ovisno o slučaju, ona mora odgovarati za njih.

334 Presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 56. i 66.)

335 U smislu članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u

XVII. Javna nabava

Presuda od 22. listopada 2024. (veliko vijeće), Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava u Europskoj uniji – Direktiva 2014/25/EU – Članak 43. – Gospodarski subjekti iz treće zemlje koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči recipročan i ravnopravan pristup javnoj nabavi – Nepostojanje prava tih gospodarskih subjekata na ‚postupanje koje nije nepovoljnije' – Sudjelovanje takvog gospodarskog subjekta u postupku javne nabave – Neprimjenjivost Direktive 2014/25 – Nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje odredaba te direktive u okviru pravnog sredstva koje je podnio navedeni gospodarski subjekt"

Odlučujući u velikom vijeću, Sud je zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske proglasio nedopuštenim jer se odredbe Direktive 2014/25[336], čije je tumačenje zatražio taj nacionalni sud, ne primjenjuju na gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje s Europskom unijom nisu sklopile međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi. Usto, Sud smatra da tijela države članice ne mogu nacionalne odredbe kojima se prenosi ta direktiva primijeniti na te gospodarske subjekte jer bi se inače povrijedila isključiva nadležnost Unije u području zajedničke trgovinske politike.

U rujnu 2020. društvo osnovano u skladu s hrvatskim pravom HŽ Infrastruktura d.o.o. (u daljnjem tekstu: naručitelj) pokrenulo je postupak javne nabave za izgradnju željezničke infrastrukture koja povezuje dva mjesta u Hrvatskoj, a koja bi se dodijelila uz primjenu kriterija odabira ekonomski najpovoljnije ponude. U skladu s uputama ponuditeljima koje je sastavio naručitelj, ponuditelji su morali dokazati svoje tehničke i stručne sposobnosti dostavom dokumenta kojim se dokazuje da su tijekom deset godina koje su prethodile pokretanju navedenog postupka izvršili radove na izgradnji željezničke ili cestovne infrastrukture.

Naručitelj je u siječnju 2022. odlučio dodijeliti predmetnu javnu nabavu grupi Strabag, koja se sastojala od triju društava koja su bila osnovana u skladu s austrijskim, hrvatskim i češkim pravom. Društvo osnovano u skladu s turskim pravom Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (u daljnjem tekstu: društvo Kolin), koje je bilo jedan od ponuditelja, podnijelo je hrvatskoj Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: komisija za kontrolu) žalbu protiv odluke o dodjeli. Smatrajući da nije bilo valjano dokazano da grupa Strabag raspolaže traženim tehničkim i stručnim sposobnostima, komisija za kontrolu poništila je odluku o dodjeli predmetne javne nabave.

Slijedom tog poništenja naručitelj je od grupe Strabag zatražio da dostavi dopunjeni popis izvršenih radova zajedno s potvrdom o urednom izvođenju i ishodu radova. Grupa Strabag podnijela je taj popis zajedno s tom potvrdom koja je sadržavala novu referenciju na druge izvršene radove. U ponovljenom pregledu i ocjeni ponuda naručitelj je u travnju 2022. donio novu odluku o dodjeli nabave o kojoj je riječ u glavnom postupku grupi Strabag. Naime, naručitelj je smatrao da je nova referencija sama po sebi dovoljna za utvrđenje da ta grupa ima potrebne tehničke i stručne sposobnosti.

Društvo Kolin podnijelo je komisiji za kontrolu žalbu protiv te nove odluke o dodjeli, ističući nezakonitost inicijative naručitelja da grupu Strabag pozove na dopunu njezina popisa radova. Komisija za kontrolu odbila je tu žalbu uz obrazloženje da se nijednoj nacionalnoj odredbi ne protivi to da grupa Strabag dopuni popis radova na način da navede druge izvršene radove no što su to oni koji

[336] Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravak SL 2023./90064, L)

su bili prvotno navedeni na popisu, s obzirom na to da se hrvatskim Zakonom o javnoj nabavi dopušta javnom naručitelju da pozove ponuditelja da dopuni ili pojasni podnesene dokaze[337].

Stoga je društvo Kolin protiv odluke komisije za kontrolu podnijelo tužbu za poništenje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, koji je sud koji je uputio zahtjev. S obzirom na članke 36. i 76. Direktive 2014/25, taj sud ima dvojbe u pogledu mogućnosti da naručitelj uzme u obzir, nakon što je komisija za kontrolu poništila njegovu prvu odluku o dodjeli predmetne nabave, dodatnu dokumentaciju koja se odnosi na tehničke i stručne sposobnosti te grupe, koja se nije nalazila u prvotnoj ponudi koju je podnijela ta grupa i koju je ona dostavila na zahtjev tog naručitelja. Sud koji je uputio zahtjev stoga je odlučio postaviti Sudu nekoliko prethodnih pitanja koja se odnose na tumačenje tih odredbi.

Ocjena Suda

U mjeri u kojoj se pitanja koja je postavio nacionalni sud odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku. Međutim, na Sudu je da ispita okolnosti u kojima mu je nacionalni sud uputio zahtjev, kako bi provjerio svoju nadležnost odnosno dopuštenost zahtjeva koji mu je podnesen. Sud se može, među ostalim, naći u situaciji da ispita jesu li odredbe prava Unije na koje se odnose prethodna pitanja primjenjive na glavni postupak. Ako to nije slučaj, te odredbe nisu relevantne za rješavanje tog spora, a tražena prethodna odluka nije potrebna kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo donošenje presude, tako da ta pitanja treba smatrati nedopuštenima.

Kao prvo, Sud provjerava može li se tužba koju je gospodarski subjekt iz treće zemlje, u ovom slučaju Republike Turske, podnio sudu države članice radi osporavanja odluke o dodjeli javne nabave donesene u državi članici, ispitati s obzirom na pravila u području javne nabave koja je uspostavio zakonodavac Unije, kao što su članci 36. i 76. Direktive 2014/25, koji su predmet postavljenih prethodnih pitanja.

U tom pogledu Sud najprije ističe da je Unija obvezana, u odnosu na određene treće zemlje, međunarodnim sporazumima, među ostalim, Sporazumom Svjetske trgovinske organizacije o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: GPA)[338], kojima se jamči recipročan i ravnopravan pristup gospodarskih subjekata Unije javnoj nabavi u tim trećim zemljama i pristup gospodarskih subjekata iz navedenih trećih zemalja javnoj nabavi u Uniji. Članak 43. Direktive 2014/25 odražava te međunarodne obveze Unije te propisuje da, u mjeri u kojoj je to predviđeno GPA-om ili drugim međunarodnim sporazumima koji obvezuju Uniju, naručitelji država članica ne smiju nepovoljnije postupati s gospodarskim subjektima iz trećih zemalja koje su potpisnice takvog sporazuma u odnosu na gospodarske subjekte iz Unije. To pravo na postupanje koje nije nepovoljnije, koje imaju gospodarski subjekti iz tih trećih zemalja, podrazumijeva da se oni mogu pozivati na odredbe navedene direktive.

Ostale treće zemlje, među kojima je i Republika Turska, dosad nisu s Unijom sklopile međunarodni sporazum poput onih iz članka 43. Direktive 2014/25. Što se tiče gospodarskih subjekata iz tih trećih zemalja, Sud napominje da, iako pravu Unije nije protivno to da se tim gospodarskim subjektima, uslijed Unijina neusvajanja mjera isključenja, dopusti sudjelovanje u postupku javne nabave koji je uređen Direktivom 2014/25, ipak mu je protivno to da im se omogući da se u okviru svojeg sudjelovanja u takvom postupku pozivaju na tu direktivu i tako zahtijevaju jednako postupanje prema svojoj ponudi u odnosu na ponude koje su podnijeli ponuditelji iz država članica i ponuditelji iz trećih zemalja koje su sklopile s Unijom međunarodni sporazum iz članka 43. te direktive. Naime, učinak uključivanja gospodarskih subjekata iz trećih zemalja koje nisu sklopile takav međunarodni sporazum s Unijom u područje primjene Direktive 2014/25 bio bi taj da bi im se dodijelilo pravo na postupanje

337 Članak 263. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi, u verziji koja je mjerodavna u glavnom postupku

338 Sporazum odobren Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.)

koje nije nepovoljnije, čime bi se povrijedio članak 43. te direktive, kojim se ostvarivanje tog prava ograničava na gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje su s Unijom sklopile međunarodni sporazum u smislu te odredbe.

Prema tome, pravo koje se člankom 45. stavkom 1. Direktive 2014/25 dodjeljuje „svi[m] zainteresirani[m] gospodarski[m] subjekti[ma]" da dostave ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje u okviru otvorenog postupka javne nabave u Uniji ne obuhvaća gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje nisu sklopile takav međunarodni sporazum s Unijom. Ono ne podrazumijeva ni to da se ti subjekti, kada im je dopušteno sudjelovati u takvom postupku, imaju pravo pozivati na tu direktivu. Stoga, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koju obilježava sudjelovanje turskog gospodarskog subjekta u postupku javne nabave koji je uređen Direktivom 2014/25, pri čemu je naručitelj prihvatio to sudjelovanje, taj se subjekt ne može pozivati na članke 36. i 76. te direktive kako bi osporio odluku o dodjeli predmetne nabave.

Kao drugo, Sud ispituje jesu li pitanja koja su postavljena, a odnose se na tumačenje tih članaka Direktive 2014/25, ipak dopuštena s obzirom na okolnost da se odredbe hrvatskog zakonodavstva kojima se prenose navedeni članci tumače na način da se te odredbe bez razlike primjenjuju na sve ponuditelje iz Unije i iz trećih zemalja i da se na njih stoga može pozivati dotični turski gospodarski subjekt.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da je prema sudskoj praksi točno da su dopušteni zahtjevi za prethodnu odluku koji se odnose na tumačenje odredbi prava Unije u situacijama koje nisu obuhvaćene područjem primjene tog prava, ali u kojima su te odredbe, bez izmjene njihova predmeta ili dosega, postale primjenjive učinkom izravnog i bezuvjetnog upućivanja koje se provodi u nacionalnom pravu. U tim je situacijama od očitog interesa pravnog poretka Unije da se odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno.

Međutim, ta se sudska praksa ne može primijeniti kada tijela države članice primjenjuju odredbe nacionalnog prava, kojima se prenosi direktiva, protivno isključivoj nadležnosti Unije. To je ovdje slučaj kad je riječ o sudjelovanju u postupcima javne nabave gospodarskih subjekata iz trećih zemalja koje s Unijom nisu sklopile međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup tim nabavama.

Naime, zajednička trgovinska politika iz članka 207. UFEU-a, za koju Unija ima isključivu nadležnost na temelju članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a, odnosi se na trgovinu s trećim zemljama i obuhvaća svaki akt Unije koji je u osnovi namijenjen promicanju, olakšavanju ili uređivanju te trgovine te ima izravne i neposredne učinke na nju. Doista, svaki akt opće primjene, čiji je specifičan predmet utvrditi načine na koje gospodarski subjekti iz treće zemlje mogu sudjelovati u postupcima javne nabave u Uniji, po naravi ima izravne i neposredne učinke na trgovinu robom i uslugama između te treće zemlje i Unije, tako da je obuhvaćen isključivom nadležnošću Unije na temelju te odredbe[339].

Sud dodaje da, iako, nasuprot tomu, zajednička trgovinska politika ne obuhvaća pregovaranje i sklapanje međunarodnih sporazuma u području prometa[340] i stoga ne može u potpunosti obuhvatiti pitanje pristupa gospodarskih subjekata iz trećih zemalja sektorskim javnim nabavama iz Direktive 2014/25, sklapanje sporazuma kojim se jamči takav pristup ipak je također obuhvaćeno isključivom nadležnošću Unije, odnosno onom iz članka 3. stavka 2. UFEU-a.

Stoga, isključivo je Unija nadležna za donošenje i, dakle, usvajanje pravno obvezujućeg akta opće primjene u vezi s pristupom postupcima javne nabave gospodarskih subjekata iz treće zemlje koja s

339 Ta isključiva nadležnost odražava se u članku 86. Direktive 2014/25 kojim se nadležnost za obustavu ili ograničavanje sudjelovanja poduzeća iz treće zemlje u postupcima javne nabave u Uniji dodjeljuje Uniji, a ne državama članicama.

340 Kao što to proizlazi iz članka 207. stavka 5. UFEU-a.

Unijom nije sklopila međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi.

Stoga Sud ocjenjuje da nacionalna tijela nisu nadležna da nacionalne odredbe kojima se prenose pravila sadržana u Direktivi 2014/25 primijene na te gospodarske subjekte iz treće zemlje, kojima je naručitelj dopustio sudjelovanje u postupku javne nabave u dotičnoj državi članici, jer bi se u protivnom povrijedila isključiva nadležnost Unije. Stoga Sud smatra da tumačenje članaka 36. i 76. Direktive 2014/25 ni na koji način ne može biti relevantno za rješavanje glavnog postupka pa zahtjev za prethodnu odluku proglašava nedopuštenim.

XVIII. Socijalna politika[341]

1. Zaštita radnika zaposlenih na određeno vrijeme

Presuda od 20. veljače 2024. (veliko vijeće), X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 4. – Načelo nediskriminacije – Različito postupanje u slučaju otkaza – Raskid ugovora o radu na određeno vrijeme – Nepostojanje obveze navođenja razloga za raskid – Sudski nadzor – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pobliže određuje doseg načela nediskriminacije radnika zaposlenih na određeno vrijeme s obzirom na obvezu obrazlaganja raskida ugovora o radu kao i na obveze nacionalnih sudova u slučaju povrede navedenog načela u sporu između pojedinaca.

K.L., radnik, i X sp. z o.o., društvo poljskog prava, sklopili su ugovor o radu na određeno vrijeme u nepunom radnom vremenu za razdoblje od 1. studenoga 2019. do 31. srpnja 2022. Dana 15. srpnja 2020. društvo X je osobi K.L. dostavilo izjavu o raskidu tog ugovora o radu uz otkazni rok, a u njoj nisu bili navedeni razlozi za taj raskid. Naime, na temelju članka 30. stavka 4. poljskog Zakonika o radu[342], poslodavac je dužan navesti razlog samo u slučaju raskida bez otkaznog roka ugovorâ o radu na određeno vrijeme[343].

Osoba K.L. je Sądu Rejonowym dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie (Općinski sud u Krakovu – Nowa Huta u Krakovu, Poljska), sudu koji je uputio zahtjev, podnijela zahtjev za naknadu štete zbog nezakonitosti svojeg otkaza. Ona se osobito pozvala na povredu načela nediskriminacije radnika zaposlenih na određeno vrijeme, koje je predviđeno člankom 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme[344].

Prema tekstu odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, iako je Trybunał Konstytucyjny (Ustavni sud, Poljska) već presudio da je članak 30. stavak 4. Zakonika o radu usklađen s ustavnim načelima demokratske vladavine prava i jednakosti pred zakonom, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) izrazio je dvojbe o usklađenosti te nacionalne odredbe s pravom Unije. Međutim, potonji sud nije mogao izuzeti iz primjene odredbu o kojoj je riječ jer načelo nediskriminacije radnika zaposlenih na određeno vrijeme nema izravan učinak u sporu između pojedinaca.

U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev u biti upitao Sud protivi li se članku 4. Okvirnog sporazuma nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku i može li se na taj članak pozivati u okviru spora između pojedinaca.

---

[341] U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeću presudu: presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), ***Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost)*** (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818), prikazana u dijelu XII. „Promet".

[342] Ustawa – Kodeks pracy (Zakon kojim se uspostavlja Zakonik o radu) od 26. lipnja 1974. (Dz. U. br. 24, pozicija 141), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (Dz. U. iz 2020., pozicija 1320, kako je izmijenjen) (u daljnjem tekstu: Zakonik o radu)

[343] Ili u slučaju raskida ugovora o radu bez otkaznog roka, neovisno o tome je li on sklopljen na određeno ili neodređeno vrijeme.

[344] Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme, sklopljen 18. ožujka 1999., sadržan u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228., u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum)

Ocjena Suda

Nakon što je pojasnio da je pravno uređenje raskida ugovora o radu o kojem je riječ obuhvaćeno pojmom „uvjeti zapošljavanja” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na načelo nediskriminacije, Sud je najprije ispitao uspostavlja li to pravno uređenje različito postupanje koje se sastoji u nepovoljnijem postupanju prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme koji se nalaze u usporedivoj situaciji kako bi, ako je to potrebno, ispitao može li takvo različito postupanje biti opravdano „objektivnim razlozima”.

Kao prvo, što se tiče usporedivosti situacija o kojima je riječ, Sud podsjeća na to da je zadaća suda koji je uputio zahtjev ocijeniti obavljaju li zainteresirane osobe istovjetan ili sličan posao, u smislu Okvirnog sporazuma[345], vodeći računa o cijelom nizu čimbenika poput prirode posla, uvjeta osposobljavanja i uvjeta zapošljavanja.

Kao drugo, Sud utvrđuje da, uz pridržaj provjera koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, postojanje nepovoljnijeg postupanja prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme proizlazi iz okolnosti da se na potonje ne primjenjuje ograničenje o kojem je riječ, koje se odnosi na informaciju o razlozima koji opravdavaju otkaz. Sve i da je, na temelju toga što radnik koji je bio zaposlen na određeno vrijeme pokrene sudski postupak protiv raskida svojeg ugovora o radu, zajamčen sudski nadzor osnovanosti razloga za raskid navedenog ugovora i da je osigurana djelotvorna sudska zaštita zainteresirane osobe, taj radnik prethodno ne raspolaže informacijom koja može biti odlučujuća za odluku o pokretanju ili nepokretanju takvog postupka.

Kao treće, kad je riječ o postojanju „objektivnih razloga” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma, poljska vlada istaknula je, oslanjajući se na navedenu presudu Ustavnog suda, težnju da se ostvari politika pune zaposlenosti, koja zahtijeva veliku fleksibilnost tržišta rada, kojoj doprinosi ugovor o radu na određeno vrijeme.

Prema mišljenju Suda, ti su elementi zapravo kriterij koji općenito i apstraktno upućuje isključivo na samo trajanje rada i stoga se na temelju tih elemenata ne može uvjeriti da različito postupanje o kojem je riječ u glavnom postupku odgovara stvarnoj potrebi. To različito postupanje nije ni nužno s obzirom na cilj koji navodi poljska vlada. Naime, uvjet zapošljavanja o kojem je riječ nije povezan sa samom ovlašću raskida ugovora o radu na određeno vrijeme uz otkazni rok, koju ima poslodavac, nego s pisanim priopćavanjem radniku jednog ili više razloga koji opravdavaju njegov otkaz. Stoga, sve i kad bi poslodavci bili obvezni navesti razloge za prijevremeni raskid ugovora na određeno vrijeme, njima samim time ne bi bila oduzeta fleksibilnost koja je svojstvena tom obliku ugovora o radu.

U tim je okolnostima zadaća suda koji je uputio zahtjev to da provjeri može li se članak 30. stavak 4. Zakonika o radu protumačiti u skladu s člankom 4. Okvirnog sporazuma. Ako ne može, taj sud u načelu nije dužan, samo na temelju prava Unije, neprimijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava koja se protivi članku 4. Okvirnog sporazuma, koji nema izravan učinak između pojedinaca.

Imajući to na umu, kada donese propis kojim se pojašnjavaju i konkretiziraju uvjeti zapošljavanja koji su, među ostalim, uređeni člankom 4. Okvirnog sporazuma, država članica provodi pravo Unije[346] i stoga treba jamčiti poštovanje, među ostalim, prava na djelotvoran pravni lijek, sadržanog u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Potonja odredba ima izravan učinak. Sud utvrđuje da različito postupanje koje je ustanovljeno nacionalnom odredbom o kojoj je riječ povrjeđuje navedeno pravo s obzirom na to da je radnik koji je zaposlen na određeno vrijeme lišen mogućnosti – koju pak ima radnik koji je zaposlen na neodređeno vrijeme – da unaprijed ocijeni je li

345 Vidjeti članak 3. točku 2. i članak 4. točku 1. Okvirnog sporazuma.

346 U smislu članka 51. stavka 1. Povelje o temeljnim pravima

potrebno pokrenuti postupak protiv odluke o raskidu njegova ugovora o radu i, ovisno o slučaju, je li potrebno podnijeti tužbu kojom precizno osporava razloge takvog raskida.

Stoga je u sporu između pojedinaca nacionalni sud dužan, kada ne može protumačiti primjenjivo nacionalno pravo na način koji je usklađen s člankom 4. Okvirnog sporazuma, zajamčiti puni učinak članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tako da u mjeri u kojoj je to potrebno ne primijeni nijednu protivnu nacionalnu odredbu.

2. Zaštita radnika koji rade u nepunom radnom vremenu

Presuda od 29. srpnja 2024., KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 i C-185/22, EU:C:2024:637)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Članak 157. UFEU-a – Jednako postupanje prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada – Direktiva 2006/54/EZ – Članak 2. stavak 1. točka (b) i članak 4. prvi stavak – Zabrana neizravne diskriminacije na temelju spola – Rad s nepunim radnim vremenom – Direktiva 97/81/EZ – Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom – Članak 4. – Zabrana tretiranja radnika s nepunim radnim vremenom na manje povoljan način od usporedivih radnika s punim radnim vremenom – Isplata dodatka na plaću samo za prekovremeni rad koji radnici s nepunim radnim vremenom obave povrh uobičajenog radnog vremena utvrđenog za radnike s punim radnim vremenom”

Povodom prethodnog pitanja koje mu je uputio Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka), Sud pojašnjava uvjete pod kojima isplata dodatka na plaću za prekovremeni rad, koja je kad je riječ o radnicima s nepunim radnim vremenom predviđena isključivo za radne sate obavljene povrh uobičajenog radnog vremena utvrđenog za radnike s punim radnim vremenom koji se nalaze u usporedivoj situaciji, predstavlja „nepovoljnije” postupanje i neizravnu diskriminaciju na temelju spola.

Osobe IK (predmet C-184/22) i CM (predmet C-185/22) zaposlene su kao njegovateljice s nepunim radnim vremenom u društvu KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV, koje je pružatelj usluge izvanbolničke dijalize i posluje na cijelom državnom području Savezne Republike Njemačke. One su dužne na temelju svojih ugovora o radu odraditi, redom, 40 % i 80 % uobičajenog tjednog radnog vremena zaposlenika s punim radnim vremenom, koje prema općem kolektivnom ugovoru koji se primjenjuje u dotičnom sektoru iznosi 38,5 sati.

Tužiteljice iz glavnog postupka podnijele su tužbu Arbeitsgerichtu (Radni sud, Njemačka) kako bi ishodile zabilježbu viška radnih sati na temelju kojeg se obračunava dugovani dodatak na plaću za prekovremeni rad obavljen povrh radnog vremena dogovorenog u njihovim ugovorima o radu kao i naknadu štete. Tvrdile su da se prema njima postupalo nepovoljnije nego prema zaposlenicima s punim radnim vremenom zbog toga što rade u nepunom radnom vremenu i da su pretrpjele neizravnu diskriminaciju na temelju spola s obzirom na to da tuženik iz glavnog postupka u nepunom radnom vremenu zapošljava većinom žene.

Budući da su te tužbe odbijene, osobe IK i CM podnijele su žalbu Landesarbeitsgerichtu Hessen (Zemaljski radni sud u Hessenu, Njemačka) koji je poslodavcu naložio da u njihove evidencije radnog vremena zabilježi višak radnih sati, ali je odbio zahtjev za isplatu naknade štete.

Povodom revizije koja mu je podnesena, sud koji je uputio zahtjev odlučio je Sudu uputiti pitanje je li se prema osobama IK i CM, kao radnicama s nepunim radnim vremenom, postupalo na „manje

povoljan način” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom[347] te jesu li bile diskriminirane na temelju spola u smislu Direktive 2006/54[348].

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud utvrđuje da nacionalni propis na temelju kojeg je isplata dodatka na plaću radnicima s nepunim radnim vremenom za prekovremeni rad predviđena samo za radne sate obavljene povrh uobičajenog radnog vremena predviđenog za radnike s punim radnim vremenom koji se nalaze u usporedivoj situaciji predstavlja „nepovoljnije” postupanje prema radnicima s nepunim radnim vremenom u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma.

U tom pogledu, prije svega naglašava da taj članak ne treba usko tumačiti i da se njime načelo nediskriminacije želi primijeniti na radnike s nepunim radnim vremenom.

Budući da se u ovom postupku očito ne osporava činjenica da su usluge koje su pružale tužiteljice iz glavnog postupka usporedive s onima koje pružaju radnici s punim radnim vremenom, Sud se nadalje zatim bavi pitanjem postoji li različito postupanje prema osobama koje rade kao njegovateljice u nepunom radnom vremenu i onima koje rade kao njegovateljice u punom radnom vremenu.

U tom pogledu, iz odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da osoba koja radi kao njegovateljica u nepunom radnom vremenu mora skupiti isti broj radnih sati kao i osoba koja radi kao njegovateljica u punom radnom vremenu kako bi ostvarila pravo na dodatak na plaću za prekovremeni rad, neovisno o uobičajenom radnom vremenu koje je pojedinačno dogovoreno u ugovoru o radu te osobe. Stoga, osobe koje rade kao njegovateljice u punom radnom vremenu primaju dodatak za prekovremeni već od prvog radnog sata obavljenog povrh njihova uobičajenog radnog vremena, odnosno 38,5 radnih sati tjedno, dok osobe koje rade kao njegovateljice u nepunom radnom vremenu ne primaju dodatak za broj radnih sati koji je veći od uobičajenog radnog vremena dogovorenog u njihovim ugovorima o radu, ali manji od uobičajenog radnog vremena utvrđenog za osobe koje rade kao njegovateljice u punom radnom vremenu.

Slijedom toga, prema osobama koje rade kao njegovateljice u nepunom radnom vremenu postupa se „nepovoljnije” nego prema osobama koje rade kao njegovateljice u punom radnom vremenu.

Naposljetku, Sud pruža sudu koji je uputio zahtjev sve potrebne informacije kako bi mogao ocijeniti može li se smatrati da je to različito postupanje opravdano „objektivnim razlogom” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma.

U tom pogledu, podsjeća na to da taj pojam „objektivni razlog” zahtijeva da utvrđeno različito postupanje bude opravdano postojanjem preciznih i konkretnih elemenata koji karakteriziraju uvjet zapošljavanja o kojem je riječ, u posebnom kontekstu u kojem dolazi do takvog postupanja i na temelju objektivnih i transparentnih kriterija, kako bi se moglo provjeriti da to različito postupanje odgovara stvarnoj potrebi, da može postići cilj koji se želi ostvariti i da je nužno za tu svrhu.

Kad je riječ o pitanju može li cilj odvraćanja poslodavca od toga da radnicima nalaže obavljanje prekovremenog rada povrh radnog vremena koje je pojedinačno dogovoreno za te radnike predstavljati „objektivan razlog” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma, utvrđivanje jedinstvenog praga za radnike s nepunim i punim radnim vremenom, u pogledu isplate dodatka na

---

347 Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom, sklopljen 6. lipnja 1997. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC (SL 1998., L 14, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 131.)

348 Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL 2006., L 204, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 246. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. te SL 2019., L 191, str. 45.)

plaću za prekovremeni rad, kad je riječ o radnicima s nepunim radnim vremenom, ne može postići taj cilj.

Osim toga, što se tiče cilja izbjegavanja toga da se prema radnicima s punim radim vremenom postupa na manje povoljan način nego prema radnicima s nepunim radnim vremenom, prema radnicima s punim radnim vremenom, što se tiče prekovremenog rada, postupa se jednako kao prema radnicima s nepunim radnim vremenom, pod uvjetom primjene načela *prorata temporis*. Stoga, ni taj drugi cilj ne može opravdati različito postupanje prema radnicima s nepunim radnim vremenom i radnicima s punim radnim vremenom.

Kao drugo, Sud zaključuje da dotični nacionalni propis predstavlja također neizravnu diskriminaciju na temelju spola u smislu članka 157. UFEU-a te članka 2. stavka 1. točke (b) i članka 4. prvog stavka Direktive 2006/54.

Naime, iako je u ovom slučaju riječ o prividno neutralnoj mjeri, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da ta mjera stavlja u nepovoljniji položaj znatno veći udio osoba ženskog spola u odnosu na osobe muškog spola, a da pritom nije potrebno da skupinu radnika koja navedenim propisom nije stavljena u nepovoljniji položaj, odnosno radnike s punim radnim vremenom, čini broj muškaraca koji je znatno veći od broja žena. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni u kojoj su mjeri podaci kojima raspolaže u pogledu stanja radne snage valjani i mogu li se uzeti u obzir. Nacionalni sud mora također ispitati sve relevantne elemente kvalitativne prirode kako bi utvrdio postoji li takav nepovoljan položaj, uzimajući u obzir sve radnike na koje se primjenjuje nacionalni propis na kojem se temelji dotično različito postupanje.

Osim toga, ta neizravna diskriminacija ne može se, kao ni „manje povoljan način” postupanja prema radnicima s nepunim radnim vremenom u odnosu na radnike s punim radnim vremenom, i to zbog istih razloga, opravdati postizanjem, s jedne strane, cilja odvraćanja poslodavca od toga da radnicima nalaže obavljanje prekovremenog rada povrh radnog vremena koje je pojedinačno dogovoreno u njihovim ugovorima o radu i, s druge strane, cilja izbjegavanja toga da se prema radnicima s punim radim vremenom postupa na manje povoljan način nego prema radnicima s nepunim radnim vremenom.

XIX. Okoliš

Presuda od 25. lipnja 2024. (veliko vijeće), Ilva i dr. (C-626/22, EU:C:2024:542)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Članak 191. UFEU-a – Industrijske emisije – Direktiva 2010/75/EU – Integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja – Članci 1., 3., 8., 11., 12., 14., 18., 21. i 23. – Članci 35. i 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Postupci izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja – Mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi – Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija), Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, pojasnio uvjete dozvole za rad postrojenja na temelju Direktive 2010/75 o industrijskim emisijama[349].

Tvornica čelika Ilva (u daljnjem tekstu: tvornica Ilva) nalazi se u općini Taranto (Italija) i radi na temelju „integrirane okolišne dozvole” dodijeljene 2011.

Unatoč zapljeni iz 2012., toj je tvornici, na temelju posebnih pravila o odstupanjima, dopušten nastavak djelatnosti proizvodnje u razdoblju od 36 mjeseci, pod uvjetom poštovanja plana okolišnih i zdravstvenih mjera. Krajnji datum za postupanje u skladu s tim planom bio je više puta odgađan, na razdoblje od više godina, iako je djelatnost o kojoj je riječ donosila ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlja okolnog stanovništva.

U tom su kontekstu tužitelji, koji se pozivaju na prava oko 300 000 stanovnika općine Taranto i susjednih općina, podnijeli sudu koji je uputio zahtjev kolektivnu tužbu kojom se tražio, među ostalim, prestanak rada tvornice Ilva ili njezinih određenih dijelova zbog onečišćenja uzrokovanog njezinim industrijskim emisijama i štete za zdravlje ljudi koja iz toga proizlazi.

Budući da talijanski propisi izdavanje ili ponovno razmatranje dozvole za industrijsko iskorištavanje ne uvjetuju prethodnom procjenom utjecaja postrojenja na zdravlje ljudi, sud koji je uputio zahtjev odlučio je postaviti Sudu pitanje o nužnosti takve procjene, dosegu ispitivanja nadležnih tijela kao i o roku dodijeljenom operateru postrojenja za usklađivanje s uvjetima utvrđenima u izdanoj dozvoli.

Ocjena Suda

Kao prvo, što se tiče potrebe provedbe procjene koja obuhvaća učinke djelatnosti predmetnog postrojenja na zdravlje ljudi, Sud je podsjetio na to da su zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša te zaštita zdravlja ljudi dvije usko povezane sastavnice politike Unije u području okoliša. Utvrđivanjem pravila o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja uzrokovanog industrijskim aktivnostima, Direktivom 2010/75 konkretiziraju se obveze Unije u području zaštite okoliša i zdravlja ljudi koje proizlaze, među ostalim, iz članka 191. UFEU-a, čime se pridonosi zaštiti prava svakog pojedinca na život u okolišu pogodnom za njegovo zdravlje i dobrobit. Sud je u tom pogledu uputio na članke 35. i 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i utvrdio usku vezu koja postoji između zaštite okoliša i zaštite zdravlja ljudi.

Među uvjetima dozvole za rad predviđenima tom direktivom nalazi se obveza operatera da poduzme sve odgovarajuće mjere za sprečavanje „onečišćavanja” kao i mjere za praćenje emisija u okoliš. Taj operater također mora osigurati da njegov rad ne uzrokuje nikakvo „značajno onečišćenje”. Usto, uvjeti dozvole ponovno se razmatraju ako to opravdava „onečišćenje” prouzročeno postrojenjem. Periodičnost tog ponovnog razmatranja mora biti prilagođena opsegu i prirodi postrojenja te posebno

[349] Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159. i ispravak SL 2025./90201, L)

uzeti u obzir lokalne posebnosti mjesta na kojem se odvija industrijska aktivnost, a posebno blizinu stambenih objekata.

U tom je pogledu Sud istaknuo da pojam „onečišćenje”, naveden u Direktivi 2010/75, uključuje štetu nanesenu, odnosno koja bi mogla biti nanesena, kako okolišu tako i zdravlju ljudi. Tu usku vezu koja postoji između zaštite kvalitete okoliša i zaštite zdravlja ljudi uostalom potvrđuju i, uz odredbe primarnog prava Unije, više odredaba Direktive 2010/75 kao i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. Kad je riječ upravo o onečišćenju koje uzrokuje tvornica Ilva, potonji je sud tako utvrdio povredu prava tužiteljâ na poštovanje privatnog i obiteljskog života oslanjajući se na onečišćujuće učinke emisija te tvornice kako na okoliš tako i na zdravlje ljudi[350].

Iz toga proizlazi da operater postrojenja koje je obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2010/75 mora, u svojem zahtjevu za izdavanje dozvole, pružiti odgovarajuće informacije o emisijama koje potječu iz njegova postrojenja te, tijekom cijelog razdoblja rada postrojenja, osigurati poštovanje obveza i mjera predviđenih tom direktivom, stalnim procjenjivanjem utjecaja djelatnosti postrojenja kako na okoliš tako i na zdravlje ljudi.

Isto tako, na nadležnim je nacionalnim tijelima da predvide da je takva procjena sastavni dio postupaka za izdavanje i ponovno razmatranje dozvole za rad i da predstavlja preduvjet za izdavanje ili za ponovno razmatranje te dozvole. Kada ta procjena donese rezultate koji svjedoče o neprihvatljivosti opasnosti za zdravlje brojne populacije izložene emisijama onečišćujućih tvari, ta se dozvola mora ponovno razmotriti u kratkom roku. U ovom slučaju, utjecaj onečišćujućih tvari iz tvornice Ilva, odnosno sitnih čestica PM2,5 i PM10, bakra, žive i naftalena koje potječu iz difuznih izvora, na okoliš i zdravlje ljudi nije bio procijenjen u okviru predmetnih okolišnih dozvola.

Kao drugo, što se tiče dosega procjene koju trebaju provesti nadležna tijela, ona moraju uzeti u obzir, osim predvidljivih onečišćujućih tvari s obzirom na prirodu i vrstu dotične industrijske djelatnosti, sve tvari sa znanstveno dokazanim štetnim emisijama koje predmetno postrojenje može ispuštati u znatnim količinama, s obzirom na njihovu prirodu i potencijal za prijenos onečišćenja s jednog medija na drugi. U skladu s načelom preventivnog djelovanja, određivanje količine onečišćujućih tvari čije se emitiranje može dopustiti mora biti povezano sa stupnjem štetnosti predmetnih tvari.

Prema tome, operater postrojenja obvezan je u svojem zahtjevu za izdavanje dozvole za rad tog postrojenja pružiti informacije o prirodi, količini i mogućem štetnom učinku emisija koje navedeno postrojenje može proizvesti kako bi nadležna tijela mogla utvrditi granične vrijednosti u pogledu tih emisija, uz jedinu iznimku onih koje po svojoj prirodi ili količini ne mogu predstavljati rizik za okoliš ili zdravlje ljudi.

Postupak ponovnog razmatranja dozvole ne može se pak ograničiti na utvrđivanje graničnih vrijednosti samo za one onečišćujuće tvari čija je emisija bila predvidljiva i uzeta u obzir tijekom prvotnog postupka izdavanja dozvole. U tom pogledu valja uzeti u obzir iskustvo stečeno radom predmetnog postrojenja i, slijedom navedenog, stvarno utvrđene emisije. Ako poštovanje standarda kvalitete okoliša zahtijeva uvođenje strožih graničnih vrijednosti emisije za postrojenje o kojem je riječ, u dozvolu treba dodati dodatne mjere ne dovodeći u pitanje druge mjere koje se mogu poduzeti kako bi se ti standardi poštovali.

Kao treće, kad je riječ o roku koji je operateru postrojenja određen za usklađivanje s dozvolom za rad, Sud je uvodno naveo da su za postrojenja poput tvornice Ilva nadležna nacionalna tijela, na temelju Direktive 2010/75, trebala do 28. veljače 2016. prilagoditi uvjete dozvole novim raspoloživim tehnikama. U slučaju povrede uvjeta dozvole za rad postrojenja, države članice dužne su na temelju te direktive poduzeti potrebne mjere kako bi odmah osigurale ispunjavanje tih uvjeta.

350 ESLJP, 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije, CE:ECHR:2019:0124JUD 005441413

S obzirom na ta razmatranja, Sud je zaključio da se Direktivi 2010/75 protivi nacionalni propis na temelju kojeg se rok dodijeljen operateru postrojenja radi postupanja u skladu s mjerama za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi, koje su predviđene dozvolom za rad tog postrojenja, više puta produljivao, iako su utvrđivane ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlje ljudi. Dodao je da se, kada djelatnost donosi takve opasnosti, rad predmetnog postrojenja u skladu s tom direktivom prekida.

XX. Međunarodni sporazumi

1. Pregovaranje i sklapanje

Presuda od 9. travnja 2024., Komisija/Vijeće (Potpisivanje međunarodnih ugovora) (C-551/21, EU:C:2024:281)

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2021/1117 – Protokol o provedbi uz Sporazum o partnerstvu u području ribarstva između Gabonske Republike i Europske zajednice (2021. – 2026.) – Potpisivanje u ime Unije – Institucija nadležna za određivanje osobe ovlaštene za potpisivanje – Članak 13. stavak 2. UEU-a – Poštovanje svake institucije Unije ograničenja ovlasti koje su joj dodijeljene – Lojalna suradnja između institucija Unije – Članak 16. stavci 1. i 6. UEU-a – Ovlast Vijeća Europske unije da utvrđuje politike i oblikuje vanjsko djelovanje Unije – Članak 17. stavak 1. UEU-a – Ovlast Europske komisije da osigurava vanjsko predstavljanje Unije – Članak 218. UFEU-a"

Nakon što mu je Europska komisija podnijela zahtjev za poništenje članka 2. Odluke 2021/1117 o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Protokola o provedbi Sporazuma o partnerstvu u području ribarstva između Gabonske Republike i Europske zajednice[351], kao i o određenju, od strane Vijeća Europske unije, osobe ovlaštene za potpisivanje tog protokola, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, poništava tu odredbu i određivanje provedeno na temelju te odredbe. Ističe da se u članku 218. stavku 5. UFEU-a navodi nadležnost Vijeća za odobravanje potpisivanja i privremene primjene međunarodnog sporazuma, ali ne i za određivanje njegova potpisnika, pri čemu je Komisija nadležna za potpisivanje tog sporazuma na temelju članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a[352].

Na prijedlog Komisije Vijeće je 22. listopada 2015. donijelo odluku kojom ju je ovlastilo da u ime Europske unije otvori s Gabonskom Republikom pregovore o obnavljanju, za razdoblje 2021. – 2026., Protokola o provedbi uz Sporazum o partnerstvu u području ribarstva između Gabonske Republike i Europske unije. U članku 2. Prijedloga odluke Vijeću o potpisivanju i privremenoj primjeni Protokola o provedbi Sporazuma, koji je podnijela Komisija, pojašnjeno je da Glavno tajništvo Vijeća „osobi koju odredi pregovarač Protokola izdaje punomoć za potpisivanje tog Protokola, podložno njegovu sklapanju". Članak 2. Odluke 2021/1117 propisuje da „Predsjednika Vijeća ovlašćuje se da odredi jednu ili više osoba ovlaštenih za potpisivanje Protokola u ime Unije". Budući da je tada Portugalska Republika predsjedala rotirajućim predsjedništvom Vijeća, Vijeće je naposljetku odredilo stalnog predstavnika te države članice pri Uniji kao osobu ovlaštenu za potpisivanje Protokola u ime Unije[353].

Komisija je zatražila od Suda poništenje članka 2. Odluke 2021/1117 zbog, među ostalim, povrede članka 17. stavka 1. UEU-a u vezi s člankom 13. stavcima 1. i 2. UEU-a[354].

---

[351] Odluka Vijeća (EU) 2021/1117 od 28. lipnja 2021. o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Protokola o provedbi uz Sporazum o partnerstvu u području ribarstva između Gabonske Republike i Europske zajednice (2021. – 2026.) (SL 2021., L 242, str. 3.)

[352] Članak 17. stavak 1. UEU-a propisuje: „Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Osigurava primjenu Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. Ona nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije. Izvršava proračun i upravlja programima. Izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije, kako je utvrđeno u Ugovorima. Osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima, ona osigurava vanjsko predstavljanje Unije. Pokreće godišnje i višegodišnje planiranje programa Unije radi ostvarivanja međuinstitucionalnih sporazuma."

[353] Taj je stalni predstavnik 29. lipnja 2021. potpisao Protokol u ime Unije. Komisija i države članice obaviještene su 30. lipnja 2021. o tom potpisivanju i privremenoj primjeni Protokola od 29. lipnja 2021.

[354] Članak 13. stavak 2. UEU-a propisuje: „Svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Institucije međusobno održavaju lojalnu suradnju."

Ocjena Suda

Sud podsjeća na to da je, kao prvo, u skladu s podjelom nadležnosti predviđenom u članku 17. stavku 1. UEU-a i članku 218. stavcima 2. i 5. UFEU-a, na Vijeću da na prijedlog pregovarača odobri potpisivanje međunarodnog sporazuma u ime Unije, akta kojim se utvrđuju politike Unije i oblikuje njezino vanjsko djelovanje, u smislu članka 16. stavka 1. druge rečenice i članka 16. stavka 6. trećeg podstavka UEU-a. Međutim, odluka kojom se odobrava potpisivanje međunarodnog sporazuma ne uključuje kasniji akt koji se sastoji od samog potpisivanja tog sporazuma. Naime, taj potpis nakon odobrenja mora biti stavljen kada su poduzeti svi potrebni koraci u tu svrhu, osobito u odnosu na dotičnu treću zemlju. Ti koraci uključuju izdavanje punomoći za određivanje osobe ovlaštene za potpisivanje sporazuma u ime Unije. U tom pogledu Sud naglašava da to određivanje ne zahtijeva ocjenu koja proizlazi iz „utvrđivanja politika" Unije ili funkcija „koordinacije" ili njezina „oblik[ovanja] vanjskog djelovanja", u smislu članka 16. stavaka 1. i 6. UEU-a i stoga nije dio političke procjene na kojoj se temelji takva odluka, na temelju koje je ta institucija pristala na pravne učinke koji će nastati potpisivanjem prema relevantnim pravilima međunarodnog prava.

Kao drugo, kad je riječ o pitanju je li određivanje potpisnika akt koji „osigurava vanjsko predstavljanje Unije" u smislu članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a, Sud ističe da, u skladu s njegovim uobičajenim značenjem, pravni pojam „predstavljanje" podrazumijeva poduzimanje radnje u ime subjekta prema trećima, pri čemu takvo poduzimanje radnje može biti očitovanje volje tog subjekta prema tim trećima. Doista, stavljanjem od strane osobe određene u tu svrhu potpisa na međunarodni sporazum u ime Unije izražava se upravo očitovanje volje Unije, kako ju je definiralo Vijeće, u odnosu na treću zemlju s kojom se pregovaralo o tom sporazumu. Tako se tekstom članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a, prema kojem Komisija „osigurava vanjsko predstavljanje Unije", nastoji utvrditi da se tom odredbom Komisiji dodjeljuje ovlast da izvan zajedničke vanjske politike (ZVSP) i osim ako Ugovori u tom pogledu propisuju drukčiju podjelu nadležnosti, poduzme svaku radnju kojom se, slijedom odluke Vijeća kojom se odobrava potpisivanje međunarodnog sporazuma u ime Unije, osigurava to potpisivanje.

Kao treće, Sud utvrđuje da je to doslovno tumačenje članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a u skladu s međunarodnim običajnim pravom[355], prema kojem se za svaku osobu određenu u dokumentu koji je izdalo nadležno tijelo države ili nadležno tijelo međunarodne organizacije radi izvršenja akta potpisivanja mora smatrati, na temelju te punomoći, da predstavlja tu državu ili tu međunarodnu organizaciju. Stoga potpisivanje međunarodnog sporazuma u ime Unije od strane takve osobe, s gledišta pravila međunarodnog običajnog prava, spada u njezino „predstavljanje". Prema tome, s obzirom na članak 17. stavak 1. šestu rečenicu UEU-a, valja smatrati da koraci potrebni u svrhu potpisivanja međunarodnog sporazuma, uključujući postupak određivanja potpisnika, nakon što je to potpisivanje odobrilo Vijeće, izvan ZVSP-a, ulaze u nadležnost Komisije da „osigurava vanjsko predstavljanje Unije", osim ako UEU-om ili UFEU-om nadležnost za organiziranje tog potpisivanja nije dodijeljena drugoj instituciji Unije.

Sud u tom pogledu pojašnjava da, za razliku od članka 218. stavka 3. UFEU-a, koji, što se tiče pregovora o međunarodnim sporazumima, Vijeću dodjeljuje nadležnost ne samo za odobravanje otvaranja pregovora nego i za određivanje pregovarača ili voditelja pregovaračkog tima Unije, članak 218. stavak 5. UFEU-a spominje nadležnost Vijeća za odobravanje potpisivanja i privremene primjene međunarodnog sporazuma, a ne nadležnost za određivanje njegova potpisnika tako da potonja odredba ne sadržava odstupanje od članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a. Iz toga slijedi da je, u slučaju kada je Vijeće odobrilo potpisivanje međunarodnog sporazuma koji nije obuhvaćen ZVSP-om ili „drugim slučajevima predviđenima Ugovorima", na Komisiji da na temelju članka 17. stavka 1. šeste rečenice UEU-a osigura samo potpisivanje tog sporazuma. Sud u tom pogledu napominje da, iako je Vijeće nakon stupanja na snagu UEU-a i UFEU-a nastavilo određivati potpisnike

[355] Kako je kodificirano u članku 2. stavku 1. točki (c) i članku 7. stavku 1. točki (a) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.).

međunarodnih sporazuma, čak ni ustaljena praksa ne može izmijeniti pravila Ugovorâ kojih su se institucije dužne pridržavati.

Kao četvrto i posljednje, Sud podsjeća na to da Komisija također mora, u skladu s člankom 17. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a, izvršavati svoju nadležnost koja se odnosi na potpisivanje međunarodnih sporazuma u općem interesu Unije i da je dužna poštovati obvezu lojalne suradnje iz članka 13. stavka 2. UEU-a.

2. Sadržaj i doseg[356]

a. Sporazum o pridruživanju između EZ-a i Alžira

Presuda od 29. veljače 2024., Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Prijenos obiteljske mirovine) (C-549/22, EU:C:2024:184)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju između EZ-a i Alžira – Socijalna sigurnost alžirskih radnika migranata i njihovih nadživjelih osoba – Prijenos davanja u Alžir po stopama koje se primjenjuju u skladu sa zakonodavstvom države članice dužnika – Obiteljska mirovina – Nacionalni propis koji primjenjuje načelo zemlje boravišta – Odredba o boravištu koja uključuje smanjenje iznosa obiteljske mirovine za korisnike koji borave u Alžiru"

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev), Sud je presudio da članak 68. stavak 4.[357] Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira[358], u području prava na slobodan prijenos davanja iz sustava socijalne sigurnosti, ima izravan učinak i ne protivi mu se smanjenje iznosa obiteljske mirovine zbog činjenice da njihovi korisnici borave u Alžiru, kada je njihov cilj zajamčiti osnovni dohodak izračunan s obzirom na troškove života u državi članici dužniku i ako se navedenim smanjenjem poštuje bit tog prava.

---

356 U ovom dijelu treba istaknuti i sjedeću presudu: presuda od 27. veljače 2024. (veliko vijeće), ***EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann*** (C-382/21 P, EU:C:2024:172), prikazana u dijelu XIV.1. „Dizajni Zajednice".

357 Članak 68. tog sporazuma glasi:

„1. Podložno odredbama sljedećih stavaka, u području socijalne sigurnosti, na radnike s alžirskim državljanstvom i sve članove njihovih obitelji koji žive s njima primjenjuje se tretman u kojem nema diskriminacije na temelju državljanstva u odnosu na državljane država članica u kojima su zaposleni. Izraz ‚socijalna sigurnost' obuhvaća grane socijalne sigurnosti koje se odnose na naknade za slučaj bolesti i majčinstva, invalidsku mirovinu, starosnu i obiteljsku mirovinu, naknade u slučaju nesreće na radu i naknade u slučaju profesionalne bolesti i smrti, naknadu za slučaj nezaposlenosti i obiteljska davanja.

Ove odredbe, međutim, ne dovode do primjene ostalih koordinacijskih pravila predviđenih u zakonodavstvu Zajednice na temelju članka 42. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, osim pod uvjetima određenima u članku 70. ovog Sporazuma.

[…]

4. Predmetni radnici mogu [slobodno] prenositi u Alžir sve starosne i obiteljske mirovine ili rente, naknade za nesreću na radu ili profesionalnu bolest, ili invalidske mirovine koje su posljedica nesreće na radu ili profesionalne bolesti, u stopama koje se primjenjuju u skladu sa zakonodavstvom države ili država članica dužnika, osim u slučaju posebnih nedoprinosnih naknada. […]"

358 Euro-mediteranski sporazum o pridruživanju između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Alžirske Narodne Demokratske Republike, s druge strane, odobren u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/690/EZ od 18. srpnja 2005. (SL 2005., L 265, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 45., str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju između EZ-a i Alžira)

Osoba X boravi u Alžiru. Kao nadživjela osoba svojeg bračnog druga koji je radio u Nizozemskoj i bio osiguran na temelju Algemene nabestaandenweta (Opći zakon o nadživjelim osobama, u daljnjem tekstu: ANW) u trenutku svoje smrti, ona ima pravo na obiteljsku mirovinu od 1. siječnja 1999. Nakon što je 2018. osobi X retroaktivno priznao obiteljsku mirovinu, koja je prestala 2012., Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Upravni odbor Fonda socijalnog osiguranja, Nizozemska) obavijestio je osobu X da će se to davanje smanjiti od 1. siječnja 2013. zbog toga što treba biti isplaćeno prema načelu zemlje boravišta, odnosno u ovom slučaju ovisno o postotku koji odražava razinu troškova života u Alžiru u odnosu na troškove života u Nizozemskoj[359].

Nakon što je odbijeno više tužbi protiv te odluke, osoba X podnijela je žalbu sudu koji je uputio zahtjev, koji je odlučio postaviti Sudu različita prethodna pitanja o tumačenju članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira kako bi doznao protivi li se tom sporazumu smanjenje iznosa obiteljske mirovine osobe X, koje se temelji na načelu zemlje boravišta.

Ocjena Suda

Sud najprije odgovara na pitanje ima li, s obzirom na tekst, predmet i prirodu Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira, njegov članak 68. stavak 4. izravan učinak.

U tom pogledu on zaključuje da se tom odredbom jasno, precizno i bezuvjetno utvrđuje pravo na slobodan prijenos mirovina i renti iz navedene odredbe u Alžir, i to po stopama koje se primjenjuju u skladu sa zakonodavstvom države članice dužnika. Stoga, prema samom svojem tekstu, ta odredba za države članice sadržava jasnu i preciznu obvezu u pogledu rezultata, koja se sastoji u tome da se zainteresiranim osobama omogući korištenje takvim slobodnim prijenosom, a ta obveza sama po sebi ne ovisi, u svojoj provedbi ili učincima, o donošenju naknadnog akta.

Iako Sud ističe da to pravo na slobodan prijenos nije apsolutno, s obzirom na to da njegovi konkretni učinci u svakom pojedinom slučaju ovise o „stopama koje se primjenjuju u skladu sa zakonodavstvom države ili država članica dužnika”, to se ne može tumačiti na način da državama članicama omogućuje da diskrecijski ograniče navedeno pravo na slobodan prijenos i da ga liše njegove biti. On također napominje da provedba ili učinci prava predviđenog tom odredbom nisu uvjetovani donošenjem drugog akta, osobito time da Vijeće za pridruživanje donese odredbe iz članka 70. stavka 1. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira, koji se stoga ne može smatrati preduvjetom za trenutačnu primjenu tog prava. Sud s tim u vezi zaključuje da članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira ima izravan učinak, tako da osobe na koje se ta odredba primjenjuje imaju pravo izravno se na nju pozivati pred sudovima država članica kako bi se nacionalno zakonodavstvo neusklađeno s tom odredbom izuzelo od primjene.

Sud zatim odgovara na pitanje koje se odnosi na osobno područje primjene članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira.

Iako primjećuje da se članak 68. stavak 4. izričito odnosi samo na „[p]redmetne radnike”, što upućuje na „radnike alžirskog državljanstva” navedene u stavku 1. istog članka, Sud utvrđuje da su mirovine i rente za nadživjele osobe jedna od davanja koja se mogu slobodno prenositi u Alžir, čiji korisnici po definiciji mogu biti samo nadživjele osobe tih radnika. Stoga bi članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira bio lišen korisnog učinka ako bi te nadživjele osobe bile isključene iz njegova osobnog područja primjene. Sud primjećuje da bi bilo protivno logici na kojoj se temelji sâmo načelo slobodnog prijenosa davanja u Alžir zahtijevati da korisnik mora boraviti u državi članici dužniku, u ovom slučaju Nizozemskoj. Sud s tim u vezi zaključuje da članak 68. stavak 4. Sporazuma o

[359] Taj se postotak utvrđuje u skladu s odredbama Regelinga woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (Uredba iz 2012. o načelu zemlje boravišta u području socijalne sigurnosti) donesenog na temelju članka 17. stavka 3. ANW-a, kako je izmijenjen Wetom woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Zakon o načelu zemlje boravišta u području socijalne sigurnosti). Za Alžir taj je postotak utvrđen na 60 % najvećeg iznosa obiteljske mirovine od 1. siječnja 2013., a od 1. siječnja 2016. na 40 % tog iznosa.

pridruživanju između EZ-a i Alžira treba tumačiti na način da se primjenjuje na nadživjele osobe radnika koje, time što žele prenijeti svoju obiteljsku mirovinu u Alžir, same nisu radnici i koje borave u Alžiru.

Naposljetku, što se tiče usklađenosti smanjenja iznosa obiteljske mirovine zbog činjenice da korisnik tog davanja boravi u Alžiru s člankom 68. stavkom 4. Sporazuma o pridruživanju između EZ-a i Alžira, Sud podsjeća na to da se tom odredbom predviđa pravo na slobodan prijenos predmetnih davanja u Alžir „[po] stopama koje se primjenjuju na temelju zakonodavstva države članice ili država članica dužnika". Tako država članica dužnik raspolaže marginom prosudbe za utvrđivanje pravila o izračunu iznosa davanja iz navedene odredbe i ta država članica stoga može predvidjeti pravila čiji je cilj prilagodba iznosa navedenih davanja prilikom tog prijenosa, poput pravila koje se temelji na načelu zemlje boravišta.

Međutim, Sud ističe da takva pravila moraju poštovati bit prava na slobodan prijenos davanja a da to pravo ne lišavaju njegova korisnog učinka te u tu svrhu ispituje elemente koji obilježavaju obiteljsku mirovinu o kojoj je riječ u glavnom postupku. On utvrđuje da je njezin iznos određen s obzirom na troškove života u Nizozemskoj i da se, slijedom toga, tim davanjem nastoji zajamčiti da nadživjele osobe imaju osnovni dohodak izračunan s obzirom na troškove života u toj državi članici. Stoga, prema mišljenju Suda, prilagodba iznosa prenesenog davanja kako bi se uzeli u obzir troškovi života u Alžiru ne može pravo na slobodan prijenos lišiti njegove biti, pod uvjetom da se određivanje stope koja se upotrebljava u svrhu te prilagodbe temelji na objektivnim elementima, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

b. Sporazum o trgovini i suradnji između Unije i Euratoma te Ujedinjene Kraljevine

Presuda od 29. srpnja 2024. (veliko vijeće), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane – Predaja osobe Ujedinjenoj Kraljevini radi provođenja kaznenog progona – Nadležnost pravosudnog tijela izvršenja – Opasnost od povrede temeljnog prava – Članak 49. stavak 1. i članak 52. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni – Izmjena sustava uvjetnog otpusta koja je nepovoljna za tu osobu"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska), Sud, odlučujući u velikom vijeću, pojašnjava obveze pravosudnog tijela izvršenja u slučaju kad se osoba protiv koje je izdan uhidbeni nalog na temelju Sporazuma o trgovini i suradnji sklopljenog s Ujedinjenom Kraljevinom Velike Britanije i Sjeverne Irske (u daljnjem tekstu: STS)[360] poziva na opasnost od kršenja temeljnog prava u slučaju predaje Ujedinjenoj Kraljevini.

Okružni sudac Magistrates' Courtsa of Northern Ireland (Magistratski sud Sjeverne Irske, Ujedinjena Kraljevina) izdao je protiv osobe MA četiri uhidbena naloga zbog kaznenih djela povezanih s terorizmom koja su bila navodno počinjena u srpnju 2020., pri čemu neka od njih mogu opravdati izricanje kazne doživotnog zatvora.

U jesen 2022. High Court (Visoki sud, Irska) naložio je predaju osobe MA Ujedinjenoj Kraljevini. Osoba MA protiv te je odluke podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev. Tvrdi da njezina predaja Ujedinjenoj

[360] Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane (SL 2021., L 149, str. 10.)

Kraljevini nije u skladu s načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni, utvrđenim među ostalim u članku 7. EKLJP-a[361].

Sud koji je uputio zahtjev precizira da će se u slučaju predaje i osude osobe MA u Ujedinjenoj Kraljevini na njezin eventualni uvjetni otpust primjenjivati propis Ujedinjene Kraljevine koji je donesen nakon navodnog počinjenja predmetnih kaznenih djela. Uvjetni otpust osobe osuđene za kaznena djela poput onih za koja se sumnjiči osoba MA mora sada odobriti specijalizirano tijelo i moguć je tek nakon što ta osoba izdrži dvije trećine svoje kazne. To nije bio slučaj po starom sustavu u kojem se predviđao automatski uvjetni otpust nakon što osuđenik izdrži polovicu svoje kazne.

U tom kontekstu, uzimajući posebice u obzir jamstva koja se pravosudnim sustavom Ujedinjene Kraljevine pružaju u pogledu primjene EKLJP-a, nepostojanje dokaza o sustavnom nedostatku koji bi upućivao na to da će u slučaju predaje osobe MA vjerojatno doći do očite povrede prava zajamčenih EKLJP-om te s obzirom na mogućnost te osobe da podnese tužbu Europskom sudu za ljudska prava, sud koji je uputio zahtjev odbio je argumentaciju osobe MA o opasnosti od povrede članka 7. EKLJP-a.

Taj se sud međutim pita je li moguće donijeti sličan zaključak kada je riječ o opasnosti od povrede članka 49. stavka 1. Povelje[362], u kojem se među ostalim navodi da se ne može odrediti teža kazna od one koja se primjenjivala u času kad je kazneno djelo počinjeno. Nadalje, on se pita je li država članica izvršenja nadležna izjasniti se o argumentaciji o neusklađenosti s člankom 49. stavkom 1. Povelje odredbi o kaznama koje država izdavanja može primijeniti, u situaciji u kojoj ta država nije obvezna poštovati Povelju, a Sud je postavio visoke zahtjeve u pogledu uzimanja u obzir opasnosti od povrede temeljnih prava u državi članici koja je izdala uhidbeni nalog.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud isključuje mogućnost primjene Okvirne odluke 2002/584[363] na izvršenje uhidbenih naloga iz glavnog postupka te slijedom toga ističe da iz strukture glave VII. trećeg dijela STS-a, koji uređuje suradnju u kaznenopravnom području, i osobito iz funkcija članaka 600. do 604. istog sporazuma[364] proizlazi da država članica može odbiti izvršenje takvog uhidbenog naloga koji je izdala Ujedinjena Kraljevina samo zbog razloga koji proizlaze iz STS-a.

U tom kontekstu, kao što se podsjeća u članku 524. stavku 2. STS-a, države članice obvezne su poštovati Povelju zato što odluka o predaji predstavlja provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Pravosudna tijela izvršenja država članica stoga su dužna osigurati poštovanje temeljnih prava koja se osobi protiv koje je izdan uhidbeni nalog na temelju STS-a priznaju među ostalim člankom 49. stavkom 1. Povelje, pri čemu činjenica da se Povelja ne primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu nije relevantna u tom pogledu.

Kao drugo, Sud naglašava da se zahtjev da se ispitivanje mora provesti u dvije faze, koji proizlazi iz sudske prakse vezane uz Okvirnu odluku 2002/584[365], ne može prenijeti na STS. Naime,

---

361 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)

362 Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

363 Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.)

364 U tim se člancima među ostalim uređuju slučajevi odbijanja izvršenja uhidbenog naloga izdanog na temelju STS-a kao i jamstva koja država članica izdavanja mora pružiti u specifičnim slučajevima.

365 Kada je riječ o izvršenju europskog uhidbenog naloga, pravosudno tijelo izvršenja mora u okviru prve faze utvrditi postoje li podaci koji dokazuju postojanje stvarne opasnosti od povrede relevantnog temeljnog prava u državi članici koja je izdala uhidbeni nalog zbog sustavnih ili općih nedostataka ili nedostataka koji konkretno utječu na objektivno odredivu skupinu osoba. U okviru druge faze ono mora konkretno i precizno provjeriti u kojoj mjeri nedostaci utvrđeni u prvoj fazi mogu utjecati na osobu protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog te postoje li, s obzirom na njezinu osobnu situaciju, ozbiljni i

pojednostavnjeni i učinkoviti sustav predaje uveden tom okvirnom odlukom zasniva se na visokoj razini povjerenja koja mora postojati između država članica i na načelu uzajamnog priznavanja koje posebno obilježava odnose između država članica i iz kojeg proizlazi presumpcija da država članica koja je izdala uhidbeni nalog poštuje temeljna prava. Naravno, nije isključeno da se nekim međunarodnim sporazumom može uspostaviti visoka razina povjerenja između država članica i određenih trećih zemalja, kao što su određene države članice Europskog gospodarskog prostora. To se razmatranje ipak ne može proširiti na sve treće zemlje i konkretno na Ujedinjenu Kraljevinu.

Prije svega, STS-om se između Unije i Ujedinjene Kraljevine ne uspostavljaju povlašteni odnosi koji bi opravdavali tu visoku razinu povjerenja. Konkretno, Ujedinjena Kraljevina nije dio europskog prostora bez unutarnjih granica, čiju je uspostavu među ostalim omogućilo i načelo uzajamnog povjerenja. Nadalje, iako iz STS-a proizlazi da se suradnja između Ujedinjene Kraljevine i država članica temelji na dugogodišnjem poštovanju zaštite temeljnih prava i sloboda pojedinaca[366], ta se suradnja ne predstavlja kao da se temelji na očuvanju uzajamnog povjerenja između dotičnih država koje je postojalo prije izlaska Ujedinjene Kraljevine iz Unije 31. siječnja 2020. Konačno, postoje bitne razlike između odredbi STS-a koje uređuju mehanizam predaje i odgovarajućih odredbi Okvirne odluke 2002/584.

Kao treće, u tim okolnostima Sud pojašnjava kakvu provjeru mora provesti pravosudno tijelo izvršenja u slučaju kad se dotična osoba pred njime poziva na postojanje opasnosti od povrede članka 49. stavka 1. Povelje u slučaju predaje Ujedinjenoj Kraljevini. Naglašava da obveza poštovanja temeljnih prava nalaže pravosudnom tijelu izvršenja da nakon odgovarajuće provjere konkretno utvrdi postoje li opravdani razlozi koji upućuju na to da je navedena osoba izložena stvarnoj opasnosti od takve povrede. U tu svrhu, pravosudno tijelo izvršenja mora ispitati sve relevantne okolnosti za ocjenu predvidljive situacije u kojoj bi se tražena osoba našla u slučaju njezine predaje Ujedinjenoj Kraljevini, što pretpostavlja, za razliku od spomenutog ispitivanja u dvije faze, istodobno uzimanje u obzir kako pravila i praksi koje se načelno primjenjuju u toj zemlji tako i posebnosti osobne situacije te osobe. Ono će moći odbiti izvršiti uhidbeni nalog izdan na temelju STS-a samo ako raspolaže, s obzirom na osobnu situaciju tražene osobe, objektivnim, vjerodostojnim, preciznim i uredno ažuriranim podacima koji čine opravdane razloge koji upućuju na to da postoji stvarna opasnost od povrede tog članka 49. stavka 1. Povelje.

Nadalje, da bi moglo odbiti izvršiti uhidbeni nalog, pravosudno tijelo izvršenja prethodno mora, u skladu s obvezom uzajamnog pomaganja u dobroj vjeri utvrđenom u članku 3. stavku 1. STS-a, od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog zatražiti informacije o pravnim pravilima države izdavanja naloga i načinu na koji se ta pravila mogu primijeniti na osobnu situaciju tražene osobe te eventualno o dodatnim jamstvima kako bi se isključila opasnost od povrede članka 49. stavka 1. Povelje.

Kao posljednje, kada je riječ o dosegu potonje odredbe, Sud precizira da mjera koja se odnosi na izvršenje kazne neće biti u skladu s tom odredbom samo ako podrazumijeva retroaktivnu izmjenu samog dosega kazne koja je bila propisana u trenutku počinjenja kaznenog djela o kojem je riječ, što znači izricanje teže kazne. To nije tako kad se tom mjerom samo povećava prag prihvatljivosti uvjetnog otpusta. Međutim, situacija bi mogla biti drukčija osobito ako se navedenom mjerom u bitnome ukida mogućnost uvjetnog otpusta ili ako je ona dio skupa mjera koje dovode do pooštravanja intrinzične prirode kazne koja je prvotno bila određena.

dokazani razlozi koji upućuju na to da će ta osoba biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede relevantnog temeljnog prava u slučaju predaje državi članici koja je izdala uhidbeni nalog.

366 Članak 524. stavak 1. STS-a

c. Međunarodni sporazumi koje je Unija sklopila s Kraljevinom Marokom

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare) (C-399/22, EU:C:2024:839)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička trgovinska politika – Međunarodni sporazumi – Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane – Izmjena protokolâ 1. i 4. uz Euro-mediteranski sporazum – Uredba (EU) br. 1169/2011 – Članak 9. – Članak 26. stavak 2. – Provedbena uredba (EU) br. 543/2011 – Članak 3. stavci 1. i 2. – Članak 5. stavci 1. i 2. – Članak 8. – Članak 15. stavci 1. i 4. – Prilog I. – Prilog IV. – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Članak 76. – Informiranje potrošača o hrani – Obveza navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane – Voće i povrće ubrano na području Zapadne Sahare – Zahtjev upućen državi članici da jednostrano zabrani uvoz tih proizvoda na svoje državno područje – Obveza navođenja Zapadne Sahare kao mjesta podrijetla rajčica i dinja ubranih na tom području”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska), Sud, u sastavu velikog vijeća, odlučuje da se člankom 207. UFEU-a, Uredbom br. 2015/478[367] i Uredbom br. 1308/2013[368] državi članici ne dopušta jednostrano donošenje mjere zabrane uvoza poljoprivrednih proizvoda čije označivanje sustavno nije u skladu sa zakonodavstvom Europske unije o navođenju zemlje ili područja podrijetla. Osim toga, naglašava da članak 76. Uredbe br. 1308/2013, u vezi s člankom 3. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 543/2011[369], treba tumačiti na način da u fazama uvoza i prodaje potrošaču označivanje dinja sorte *charentais* i *cherry* rajčica ubranih na području Zapadne Sahare mora kao njihovu zemlju podrijetla navoditi samo Zapadnu Saharu.

Zahtjev je upućen u okviru spora između francuskog poljoprivrednog udruženja Confédération paysanne, s jedne strane, i ministrea de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (ministar poljoprivrede i sigurnosti opskrbe hranom, Francuska) i ministrea de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministar gospodarstva, financija te industrijskog i digitalnog suvereniteta, Francuska), s druge strane, u pogledu zakonitosti prešutne odluke tih ministara o odbijanju njegova zahtjeva da donesu uredbu o zabrani uvoza *cherry* rajčica i dinja sorte *charentais* ubranih na području Zapadne Sahare (u daljnjem tekstu: proizvodi o kojima je riječ u glavnom postupku).

Confédération paysanne podnio je 2. listopada 2020. Državnom vijeću, odnosno sudu koji je uputio zahtjev, tužbu kojom se tražilo da se, s jedne strane, poništi prešutna odluka tih ministara kojom su odbili njegov zahtjev i da se, s druge strane, tim ministrima naloži da donesu navedenu uredbu. Tvrdi da područje Zapadne Sahare nije dio državnog područja Kraljevine Maroka i da se stoga označivanjem kojim se navodi da su proizvodi o kojima je riječ u glavnom postupku podrijetlom iz Maroka povređuju odredbe prava Unije o informiranju potrošača o podrijetlu voća i povrća koje se stavlja na tržište.

---

367 Uredba (EU) 2015/478 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz (SL 2015., L 83, str. 16., u daljnjem tekstu: Osnovna uredba o zaštitnim mjerama)

368 Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. i ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25., SL 2016., L 130, str. 9. i SL 2020., L 1, str. 5.)

369 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voća i povrća te prerađevina voća i povrća (SL 2011., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 186.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 594/2013 od 21. lipnja 2013. (SL 2013., L 170, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 72., str. 198.)

Sud koji je uputio zahtjev osobito želi doznati dopušta li se relevantnim propisima prava Unije državi članici da donese nacionalnu mjeru zabrane uvoza proizvoda iz treće zemlje čije označivanje pravilno ne navodi zemlju ili područje iz kojih potječu te dopušta li se navedenim propisima da se, u fazi uvoza proizvoda o kojima je riječ u glavnom postupku i u fazi njihove prodaje potrošaču, u označivanju navedenih proizvoda navede Kraljevina Maroko kao zemlja podrijetla ili treba navesti samo područje Zapadne Sahare.

Ocjena Suda

Na prvom mjestu, kad je riječ o pitanju treba li članak 207. UFEU-a, Osnovnu uredbu o zaštitnim mjerama i Uredbu br. 1308/2013 tumačiti na način da se njima državi članici dopušta jednostrano donošenje mjere zabrane uvoza poljoprivrednih proizvoda čije označivanje sustavno nije u skladu sa zakonodavstvom Unije o navođenju zemlje ili područja podrijetla, Sud najprije podsjeća na to da se člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a Uniji dodjeljuje isključiva nadležnost u području zajedničke trgovinske politike, koja se, u skladu s člankom 207. stavkom 1. UFEU-a, temelji na jedinstvenim načelima i vodi u kontekstu načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije.

Zatim pojašnjava da, kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte[370]. Naime, države članice mogu donositi i usvajati pravno obvezujuće akte u takvom području samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije. Stoga, ako ne postoji takva ovlast, države članice ne mogu jednostrano donijeti mjeru zabrane uvoza kategorije proizvoda koji potječu iz trećeg područja ili treće zemlje s obzirom na to da se navedeni uvoz, osim toga, dopušta i uređuje trgovinskim sporazumom koji je sklopila Unija.

Točno je da se člankom 24. stavkom 2. točkom (a) Osnovne uredbe o uvozu predviđa da ta uredba ne sprečava države članice da donose ili primjenjuju zabrane, količinska ograničenja ili mjere nadzora na temelju određenih posebnih razloga. Sud ipak ističe da se tom odredbom ne dovode u pitanje druge relevantne odredbe prava Unije. Tako se u području uvoza poljoprivrednih proizvoda člankom 194. Uredbe br. 1308/2013 Europskoj komisiji dodjeljuje nadležnost za poduzimanje zaštitnih mjera u pogledu uvoza u Uniju proizvoda obuhvaćenih područjem primjene Uredbe br. 1308/2013. Stoga se članak 24. stavak 2. točku (a) Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama ne može shvatiti tako da se njime države članice ovlašćuje da jednostrano donose zaštitne mjere u pogledu uvoza poljoprivrednih proizvoda.

Sud u tom pogledu naglašava da, u slučaju da izvoznici općenito povređuju odredbe prava Unije o informiranju potrošača o podrijetlu voća i povrća koje se stavlja na tržište, ovisno o slučaju, ne bi bilo na državi članici, nego na Komisiji da intervenira u okviru koji je utvrđen mehanizmima suradnje predviđenima Sporazumom o pridruživanju.

Na drugom mjestu, Sud ispituje pitanje treba li članak 76. Uredbe br. 1308/2013, u vezi s člankom 3. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 543/2011, tumačiti na način da u fazama uvoza i prodaje potrošaču označivanje proizvoda o kojima je riječ u glavnom postupku mora kao njihovu zemlju podrijetla navoditi Zapadnu Saharu, bez mogućnosti navođenja Kraljevine Maroko.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da se u uvodnoj izjavi 8. Provedbene uredbe br. 543/2011, s obzirom na koju treba tumačiti zahtjeve predviđene njezinim člankom 3. stavkom 1., u biti navodi da pojedinačni podaci propisani tržišnim standardom trebaju biti vidljivo istaknuti na pakiranju i/ili naljepnici proizvoda o kojima je riječ, osobito kako bi se izbjegli slučajevi zavaravanja potrošača. Stoga oznaka zemlje podrijetla koja se obvezno navodi na proizvodima kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku ne smije dovoditi u zabludu.

370 Članak 2. stavak 1. UFEU-a

S obzirom na članak 60. Uredbe br. 952/2013[371], obveza navođenja zemlje podrijetla proizvoda o kojima je riječ u glavnom postupku koja proizlazi, s jedne strane, iz općih tržišnih standarda predviđenih u dijelu A Priloga I. Provedbenoj uredbi br. 543/2011 i iz posebnih tržišnih standarda navedenih u dijelu 10. dijela B Priloga I. toj provedbenoj uredbi, te, s druge strane, iz članka 76. stavka 1. Uredbe br. 1308/2013, primjenjuje se ne samo na proizvode podrijetlom iz „zemlje", nego i na one podrijetlom iz „područja", koja mogu obuhvaćati zemljopisne prostore koji, iako su pod jurisdikcijom i međunarodnom odgovornošću države, ipak s gledišta međunarodnog prava imaju poseban status, različit od statusa te države.

Budući da su proizvodi o kojima je riječ u glavnom postupku ubrani na području Zapadne Sahare, Sud podsjeća na to da je to područje različito od državnog područja Kraljevine Maroka[372]. Prilogom I. Provedbenoj uredbe 2020/1470[373] uostalom se predviđaju različite oznake i tekstovi za Zapadnu Saharu i Kraljevinu Maroko.

U tim okolnostima Sud zaključuje da područje Zapadne Sahare treba smatrati carinskim područjem u smislu članka 60. Uredbe br. 952/2013 i stoga Uredbe br. 1308/2013 i Provedbene uredbe br. 543/2011. Prema tome, oznaka zemlje podrijetla koju treba navesti na proizvodima o kojima je riječ u glavnom postupku ne može označavati ništa drugo osim Zapadne Sahare kao takve jer su navedeni proizvodi ubrani na tom području. Sud pojašnjava da bi bilo koja druga oznaka bila zavaravajuća jer bi mogla dovesti potrošače u zabludu u pogledu stvarnog podrijetla proizvoda o kojima je riječ u glavnom postupku s obzirom na to bi mogla ostaviti dojam da ti proizvodi potječu iz nekog drugog mjesta, a ne područja na kojem su ubrani.

Presuda od 4.listopada 2024. (veliko vijeće), Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-778/21 P i C-798/21 P, EU:C:2024:833)

„Žalba – Vanjsko djelovanje – Međunarodni sporazumi – Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka – Odluka o sklapanju tog sporazuma i njegova Protokola o provedbi – Isticanje povreda međunarodnog prava zbog primjenjivosti navedenog sporazuma na vode uz Zapadnu Saharu – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Stranačka sposobnost – Aktivna procesna legitimacija – Uvjet prema kojem se sporna mjera u određenim slučajevima treba izravno i osobno odnositi na tužitelja – Načelo relativnog učinka ugovorâ – Načelo samoodređenja – Nesamoupravna područja – Članak 73. Povelje Ujedinjenih naroda – Diskrecijska ovlast Vijeća Europske unije – Međunarodno običajno pravo – Opća načela prava Unije – Pristanak naroda nesamoupravnog područja, koji je nositelj prava na samoodređenje, kao trećeg koji nije stranka međunarodnog sporazuma"

Presuda od 4. listopada 2024. (veliko vijeće), Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P, EU:C:2024:835)

„Žalba – Vanjsko djelovanje – Međunarodni sporazumi – Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane – Sporazum o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz taj sporazum – Akt o sklapanju – Isticanje povreda međunarodnog prava zbog primjenjivosti drugonavedenog sporazuma na područje Zapadne Sahare – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Stranačka sposobnost – Aktivna procesna legitimacija – Uvjet prema

[371] Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2., SL 2018., L 294, str. 44., SL 2022., L 43, str. 93. i SL 2023./90151, L)

[372] Vidjeti presude od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 92.) i od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, t. 62.).

[373] Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/1470 od 12. listopada 2020. o nomenklaturi zemalja i područja za europske statistike o međunarodnoj trgovini robom te o geografskoj raščlambi za druge poslovne statistike (SL 2020., L 334, str. 2.)

kojem se sporna mjera u određenim slučajevima treba izravno i osobno odnositi na tužitelja – Načelo relativnog učinka ugovorâ – Načelo samoodređenja – Nesamoupravna područja – Članak 73. Povelje Ujedinjenih naroda – Diskrecijska ovlast Vijeća Europske unije – Međunarodno običajno pravo – Opća načela prava Unije – Pristanak naroda nesamoupravnog područja, koji je nositelj prava na samoodređenje, kao trećeg koji nije stranka međunarodnog sporazuma"

Sud, odlučujući u velikom vijeću, dvjema presudama u kojima su spojeni, kad je riječ o prvoj, predmeti C-778/21 P i C-798/21 P i, kad je riječ o drugoj, predmeti C-779/21 P i C-799/21 P, odbija žalbe Europske komisije i Vijeća Europske unije protiv dviju presuda Općeg suda kojima su poništene odluke Vijeća kojima se odobrava sklapanje sporazumâ između Europske unije i Kraljevine Maroka, nakon tužbi za poništenje koje je Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) podnio protiv tih odluka.

Odlukom 2019/217[374] Vijeće je odobrilo sklapanje sporazuma između Unije i Kraljevine Maroka o izmjeni određenih protokola uz Euro-mediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane[375]. Vijeće je Odlukom 2019/441[376] odobrilo i sklapanje sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka i njegova Protokola o provedbi, kao i razmjenu pisama koja je priložena sporazumu, te je Uredbom 2019/440 odobrilo raspodjelu ribolovnih mogućnosti u okviru navedenog sporazuma i njegova Protokola o provedbi[377]. Te dvije odluke uslijedile su nakon presude od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), u kojoj je Sud, među ostalim, pojasnio da Euro-mediteranski sporazum o pridruživanju obuhvaća samo državno područje Kraljevine Maroka, a ne nesamoupravno područje Zapadne Sahare, kao i presude od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), u kojoj je Sud primijenio vrlo slično rasuđivanje u pogledu sporazumâ u području ribarstva s Kraljevinom Marokom kad je riječ o vodama uz Zapadnu Saharu.

Sporazumom odobrenim Odlukom 2019/217 izmijenjeni su protokoli uz Euro-mediteranski sporazum o pridruživanju koji se odnose na sustav primjenjiv na uvoz poljoprivrednih proizvoda, ribe i ribarskih proizvoda podrijetlom iz Maroka u Europsku uniju i na definiciju pojma „proizvodi s podrijetlom", time što se na proizvode podrijetlom iz Zapadne Sahare koji se izvoze pod nadzorom marokanskih carinskih tijela proširilo korištenje carinskim povlasticama koje su dodijeljene za proizvode marokanskog podrijetla koji se izvoze u Uniju. Sporazum o ribarstvu između Europske zajednice i Maroka[378] izmijenjen je pak na način da su u područje primjene tog sporazuma uključene vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

Tužbama podnesenima 2019. protiv tih akata u trima predmetima Front Polisario/Vijeće (T-279/19, T-344/19 i T-356/19) Front Polisario tražio je poništenje spornih odluka i sporne uredbe.

---

374 Odluka Vijeća (EU) 2019/217 od 28. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 1.)

375 Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane, potpisan u Bruxellesu 26. veljače 1996. (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4.)

376 Odluka Vijeća (EU) 2019/441 od 4. ožujka 2019. o sklapanju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu (SL 2019., L 77, str. 4.)

377 Uredba Vijeća (EU) 2019/440 od 29. studenoga 2018. o raspodjeli ribolovnih mogućnosti u okviru Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka i njegova Protokola o provedbi (SL 2019., L 77, str. 1.; u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

378 Sporazum o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Kraljevine Maroka (SL 2006., L 141, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 8., str. 156.)

Opći sud je u predmetu u kojem je donesena presuda Front Polisario/Vijeće (T-279/19)[379], s jedne strane, i u spojenim predmetima u kojima je donesena presuda Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19)[380], s druge strane, poništio sporne odluke i spornu uredbu uz obrazloženje da se nije poštovao zahtjev koji se odnosi na pristanak naroda Zapadne Sahare. Naime, Vijeće nije dovoljno uzelo u obzir sve relevantne elemente u vezi s položajem Zapadne Sahare te je pogrešno smatralo da raspolaže marginom prosudbe kad je riječ o poštovanju zahtjeva prema kojem narod tog područja, kao treći koji nije stranka spornih sporazuma u smislu načela relativnog učinka ugovora u vezi s načelom samoodređenja, treba pristati na to da se sporni sporazumi primjenjuju na to područje.

Vijeće i Komisija podnijeli su Sudu zasebne žalbe protiv tih presuda.

Ocjena Suda

1. Dopuštenost tužbi za poništenje koje je Front Polisario podnio Općem sudu

a) Stranačka sposobnost Fronta Polisario

Na prvom mjestu, Sud podsjeća na to da svaka fizička ili pravna osoba može pod određenim uvjetima pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Međutim, Sud je stranačku sposobnost pred sudovima Unije već priznao subjektima neovisno o pitanju jesu li osnovani kao pravna osoba prema unutarnjem pravu.

Front Polisario samoproglašeni je oslobodilački pokret koji je nastao radi borbe za nezavisnost nesamoupravnog područja Zapadne Sahare u odnosu na Kraljevinu Maroko, kao i stvaranja suverene sahravske države. Budući da se tim pokretom, s obzirom na to da se temelji na pravu naroda Zapadne Sahare na samoodređenje, nastoji uspostaviti upravo državni pravni poredak za to područje, ne može se zahtijevati da bude osnovan kao pravna osoba u skladu s konkretnim nacionalnim pravnim poretkom kako bi mu se priznala stranačka sposobnost pred sudovima Unije. Osim toga, Front Polisario jedan je od legitimnih sugovornika u okviru postupka koji se u svrhu utvrđivanja budućnosti Zapadne Sahare vodi pod pokroviteljstvom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, čije odluke obvezuju sve države članice i institucije Unije. Iz toga proizlazi da Front Polisario, koji na međunarodnoj razini održava i bilateralne pravne odnose, ima dostatnu pravnu osobnost da bi mogao imati stranačku sposobnost pred sudovima Unije[381]. Slijedom toga, Sud smatra da je Opći sud mogao zaključiti a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava da Front Polisario ima stranačku sposobnost pred sudovima Unije u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

b) Aktivna procesna legitimacija Fronta Polisario

Na drugom mjestu, Sud ispituje aktivnu procesnu legitimaciju Fronta Polisario. Kad je riječ o pitanju odnose li se odluke i sporna uredba izravno na Front Polisario, Sud najprije podsjeća na dva uvjeta koja u tu svrhu treba kumulativno ispuniti, odnosno da osporavana mjera, s jedne strane, izravno proizvodi učinke na pravni položaj osobe o kojoj je riječ i, s druge strane, da ne daje nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu.

U tom pogledu utvrđuje da je Front Polisario svojim tužbama za poništenje pred Općim sudom nastojao zaštititi pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje[382] i da, slijedom toga, pitanje

---

379 Presuda od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-279/19, EU:T:2021:639)

380 Presuda od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640)

381 Sud u tom pogledu pojašnjava da se pitanje može li taj subjekt legitimno zastupati interese naroda Zapadne Sahare odnosi na njegovu aktivnu procesnu legitimaciju u okviru tužbe za poništenje sporne odluke, a ne na njegovu stranačku sposobnost pred sudom Unije.

382 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 88., 91. i 105.).

odnose li se akti o kojima je riječ izravno na Front Polisario valja ispitati s obzirom na učinke spornih akata i stoga spornih sporazuma na pravni položaj tog naroda.

Podsjeća na to da je Front Polisario, iako nije službeno priznat kao isključivi predstavnik naroda Zapadne Sahare, u skladu s rezolucijama najviših tijela Ujedinjenih naroda, glavni sugovornik u svrhu utvrđivanja budućeg statusa Zapadne Sahare. Na temelju tih posebnih okolnosti može se smatrati da Front Polisario pred sudom Unije može osporavati zakonitost akta Unije koji izravno proizvodi učinke na pravni položaj tog naroda. U tom pogledu sporni akti i, prema tome, sporni sporazumi, zbog utjecaja koji imaju na pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje, ispunjavaju pravni uvjet prema kojem se odluka protiv koje je pokrenut postupak treba izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu. Uzimajući u obzir članak 73. Povelje Ujedinjenih naroda i načelo djelotvorne sudske zaštite, taj uvjet u ovom slučaju treba ocijeniti u odnosu na pravni položaj naroda Zapadne Sahare, čiji je predstavnik za potrebe ovih predmeta Front Polisario.

Osim toga, odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma konačni je akt u unutarnjem pravnom poretku Unije kojim se izražava volja Unije da se obveže tim sporazumom. Sud, koji nije nadležan poništiti međunarodni sporazum, podsjeća na to da je ta odluka akt koji se može pobijati. Suprotno tomu, i suprotno onomu što su tvrdile određene stranke, obavješćivanje druge ugovorne strane o odobrenju takvog sporazuma predstavlja provedbenu mjeru koju načelno treba smatrati aktom koji se ne može pobijati.

Sud iz toga zaključuje da su se sporne odluke izravno odnosile na Front Polisario i da Opći sud u tom pogledu nije počinio pogreške koje se tiču prava.

Kad je riječ o osobnom utjecaju na Front Polisario, Sud također potvrđuje pristup koji je utvrdio Opći sud, prema kojem, s obzirom na okolnosti zbog kojih je zaključio da postoji izravan utjecaj, treba smatrati da se sporne odluke osobno odnose na Front Polisario. U tom pogledu utvrđuje da se sporna odluka odnosi osobno na narod Zapadne Sahare, koji predstavlja Front Polisario, s obzirom na to da izričito uključivanje područja Zapadne Sahare u područje primjene sporazuma o kojima je riječ, koji obvezuju Uniju na temelju spornih odluka, mijenja pravni položaj tog naroda kao nositelja prava na samoodređenje u pogledu tog područja, pri čemu ga to svojstvo razlikuje od svih ostalih osoba ili subjekata, uključujući sve druge subjekte međunarodnog prava.

2. Pristanak naroda Zapadne Sahare na sporne sporazume i opseg sudskog nadzora koji je proveo Opći sud

U skladu sa spornim odlukama, Unija je sporazume o kojima je riječ odobrila nakon što je Komisija, zajedno s Europskom službom za vanjsko djelovanje, poduzela „sve razumne i […] izvedive mjere kako bi se dotično stanovništvo uključilo na odgovarajući način i osigurao njihov pristanak [na sporazume]”[383]. Međutim, Sud u tom pogledu ističe da većina trenutačnog stanovništva Zapadne Sahare nije dio naroda koji je nositelj prava na samoodređenje, odnosno naroda Zapadne Sahare, koji je uvelike raseljen. Dodaje da postoji razlika između pojma „stanovništvo” nesamoupravnog područja i pojma „narod” tog područja. Naime, potonji pojam upućuje na političku jedinicu koja je nositelj prava na samoodređenje, dok se pojam „stanovništvo” odnosi na stanovnike područja.

Sud zatim podsjeća na to da, u skladu s općim načelom međunarodnog prava u vezi s relativnim učinkom ugovora, ugovori ne smiju ni štetiti ni koristiti trećim državama. U tom pogledu, provedba sporazuma može utjecati na trećeg u slučaju da se u njegovo područje primjene uključi područje u pogledu kojeg navedeni treći ima suverenitet ili je nositelj prava na samoodređenje. Stoga narod Zapadne Sahare treba pristati na provedbu međunarodnog sporazuma između Unije i Kraljevine Maroka na području Zapadne Sahare[384]. Budući da djelovanje Unije na međunarodnoj sceni mora

383 Uvodna izjava 10. Odluke 2019/217 i uvodna izjava 11. Odluke 2019/441

384 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 106.).

konkretno pridonijeti strogom poštovanju međunarodnog prava i poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda[385], Sud naglašava da nepostojanje pristanka naroda Zapadne Sahare na navedene sporazume, čija se provedba proteže na područje Zapadne Sahare ili na vode uz njega, može utjecati na valjanost akata Unije koji se odnose na sklapanje tih sporazuma.

3. Potreba za pristankom naroda Zapadne Sahare i određivanje Fronta Polisario kao subjekta koji je dužan izraziti taj pristanak

Sud najprije napominje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je utvrdio da se spornim sporazumima, s obzirom na to da su marokanskim tijelima dodijeljene određene nadležnosti čije je izvršavanje predviđeno na području Zapadne Sahare, nametnula obveza narodu Zapadne Sahare[386]. Naime, iako provedba spornih sporazuma podrazumijeva da radnje koje marokanska tijela obavljaju na području Zapadne Sahare imaju pravne učinke kojima se mijenja pravni položaj naroda tog područja, na temelju toga ipak se ne može smatrati da navedeni sporazumi stvaraju pravne obveze za taj narod kao subjekt međunarodnog prava. U tom pogledu, sporni sporazumi ne znače da Unija priznaje navodni suverenitet Kraljevine Maroka nad Zapadnom Saharom. Isto tako, narod Zapadne Sahare nije, primjerice, adresat odobrenjâ za ribolov ili drugih upravnih akata koje marokanska tijela sastavljaju u okviru provedbe Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, koje bi on bio dužan priznati, niti adresat mjera koje u odnosu na njih poduzimaju tijela Unije i države članice. Sud stoga smatra da se Opći sud oslonio na pogrešnu pretpostavku kad je utvrdio da narod Zapadne Sahare treba izričito izraziti pristanak na sporni sporazum.

Međutim, Sud ističe da se u međunarodnom običajnom pravu ne predviđa poseban oblik za izražavanje pristanka trećeg subjekta na sporazum kojim mu se dodjeljuje pravo[387] te se njime ne isključuje da se takav pristanak u određenim okolnostima može dati prešutno. Tako se pristanak naroda nesamoupravnog područja na međunarodni sporazum u odnosu na koji ima svojstvo trećeg i čija se primjena predviđa na području na koje se odnosi njegovo pravo na samoodređenje može pretpostaviti ako su ispunjena dva uvjeta. S jedne strane, sporazum o kojem je riječ ne smije stvarati obvezu za navedeni narod. S druge strane, njime treba osobito predvidjeti da sam narod o kojem je riječ ostvaruje preciznu, konkretnu, znatnu i provjerljivu prednost koja proizlazi iz iskorištavanja prirodnih resursa tog područja i koja je proporcionalna stupnju iskorištavanja. Sporazumom o kojem je riječ također treba predvidjeti mehanizam redovitog nadzora koji će omogućiti provjeru postoji li stvarno prednost koja je dodijeljena narodu o kojem je riječ. Te je uvjete potrebno poštovati kako bi se osigurala usklađenost takvog sporazuma s načelom prvenstva interesa naroda nesamoupravnih područja, koje proizlazi iz članka 73. Povelje Ujedinjenih naroda i koje je utvrđeno u međunarodnom običajnom pravu.

Ako su ispunjena oba ta uvjeta, treba smatrati da je dobiven pristanak naroda o kojem je riječ. Slijedom toga, okolnost da se tom sporazumu protivi pokret koji se predstavlja kao legitimni predstavnik navedenog naroda ne može kao takva biti dovoljna da se dovede u pitanje postojanje takvog pristanka. Međutim, ta se pretpostavka može oboriti ako legitimni predstavnici tog naroda utvrde da sustav prednosti koji je tom narodu dodijeljen sporazumom o kojem je riječ, ili pak mehanizam redovitog nadzora kojim treba biti popraćen, ne ispunjava navedene uvjete.

U ovom slučaju Sud utvrđuje da sporni sporazumi, iako se njima mijenja pravni položaj naroda Zapadne Sahare u pravu Unije s obzirom na pravo na samoodređenje kojim raspolaže, ne stvaraju pravne obveze za taj narod kao subjekt međunarodnog prava. Stoga je ispunjen prvi od dvaju uvjeta.

---

385 Članak 3. stavak 5. i članak 21. stavak 1. UEU-a

386 Presude od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-279/19, EU:T:2021:639, t. 322. i 323.) i od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640, t. 318.)

387 Vidjeti presudu Stalnog međunarodnog suda od 7. lipnja 1932., predmet „Slobodne zone regija Haute-Savoie i Pays de Gex" (Zbornik Stalnog međunarodnog suda iz 1927., serije A/B, br. 46, str. 148.).

Kad je riječ o drugom uvjetu, Sud zaključuje da prednost u korist naroda Zapadne Sahare koja ima prethodno navedena obilježja očito ne postoji u spornim sporazumima. Pojašnjava i da, iako bi sporazum u budućnosti trebao koristiti narodu Zapadne Sahare u skladu s navedenim zahtjevima, mogućnost da taj sporazum koristi i stanovnicima tog područja općenito ne može spriječiti utvrđenje pretpostavljenog pristanka tog naroda.

4. Mogućnost pozivanja na međunarodno pravo

Sud podsjeća na to da je Unija obvezna svoje nadležnosti izvršavati poštujući međunarodno pravo i da je on stoga u okviru tužbe za poništenje nadležan ocijeniti je li međunarodni sporazum koji je sklopila Unija usklađen s pravilima međunarodnog prava. U skladu s Ugovorima, ta pravila obvezuju Uniju, a nadzor valjanosti koji Sud provodi nad aktom kojim je Unija sklopila takav međunarodni sporazum može se odnositi na zakonitost tog akta u pogledu samog sadržaja međunarodnog sporazuma o kojem je riječ[388]. Stoga je Opći sud mogao pravilno smatrati da se na načelo samoodređenja i načelo relativnog učinka ugovora može pozivati u okviru nadzora valjanosti spornih odluka.

Zaključak

Budući da Sud ne prihvaća nijedan od žalbenih razloga koje Vijeće i Komisija ističu u prilog žalbama, on odbija te žalbe u cijelosti.

5. Zadržavanje na snazi učinaka spornih odluka u slučaju odbijanja žalbi koje su podnijeli Vijeće i Komisija

U spojenim predmetima C-778/21 P i C-798/21 P pobijanom presudom zadržali su se na snazi učinci sporne odluke do objave presude u ovom predmetu. Međutim, s obzirom na to da je Protokol o provedbi sporazuma o kojem je riječ istekao 17. srpnja 2023. i da se samim Sporazumom o ribarstvu ne dopušta plovilima Unije da pristupe „ribolovnoj zoni” o kojoj je riječ, Sud smatra da su podredni zahtjevi Komisije i Vijeća u pogledu zadržavanja na snazi učinaka sporne odluke postali bespredmetni.

U spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P sporazum koji je sklopljen spornom odlukom stupio je na snagu 19. srpnja 2019. Budući da poništenje te odluke, u slučaju da se pritom ne zadrže na snazi njezini učinci tijekom ograničenog razdoblja, može dovesti do ozbiljnih negativnih posljedica na vanjsko djelovanje Unije i dovesti u pitanje pravnu sigurnost međunarodnih obveza na koje je ona pristala i koje obvezuju institucije i države članice, Sud odlučuje zadržati na snazi njezine učinke u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana objave presude.

388 Presuda od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, t. 47. do 51.)

XXI. Zajednička vanjska i sigurnosna politika

1. Mjere ograničavanja

Presuda od 5. rujna 2024., Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Uredba (EU) br. 833/2014 – Članak 5.n stavci 2. i 6. – Zabrana izravnog ili neizravnog pružanja usluga pravnog savjetovanja ruskoj vladi ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji – Izuzeće koje se odnosi na pružanje usluga koje su nužne za osiguravanje pristupa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupcima u državi članici – Javnobilježnička ovjera i izvršenje ugovora o kupoprodaji nekretnine – Sudski tumač koji pruža pomoć prilikom takve ovjere”

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku Landgerichta Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka), Sud je odlučio o području primjene zabrane pružanja usluga pravnog savjetovanja pravnim osobama s poslovnim nastanom u Rusiji predviđene člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014[389], kako je izmijenjena Uredbom 2022/1904[390], koja se odnosi na mjere ograničavanja koje je donijelo Vijeće Europske unije s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini.

Osobe GM i ON, njemački državljani, namjeravale su kupiti stan u Berlinu (Njemačka) koji pripada društvu Visit-Moscow Ltd, pravnoj osobi s poslovnim nastanom u Rusiji. Za potrebe te transakcije osobe GM i ON te društvo Visit Moscow Ltd obratili su se osobi PR, javnom bilježniku u Njemačkoj, tražeći od njega da sastavi njihov ugovor o kupoprodaji i ovjeri ga, a zatim da ga izvrši. Međutim, osoba PR je 2022. odbila ovjeriti ugovor o kupoprodaji jer nije mogla isključiti mogućnost da bi ovjerom povrijedila zabranu iz članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014. Budući da je odbila zahtjev osobe GM, osobe ON i društva Visit Moscow da ponovno razmotri navedeno odbijanje, osoba PR proslijedila je tužbu protiv tog odbijanja Zemaljskom sudu u Berlinu, koji je Sudu uputio različita prethodna pitanja u tom pogledu.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ističe da, prema njegovu uobičajenom značenju u svakodnevnom jeziku, izraz „pravno savjetovanje” općenito označava mišljenje o nekom pravnom pitanju. Izraz, koji se upotrebljava u vezi s izrazom „usluge” u članku 5.n stavku 2. Uredbe br. 833/2014, upućuje na obavljanje gospodarske djelatnosti koja se temelji na odnosu između pružatelja i njegova klijenta čiji je predmet pružanje pravnih savjeta, a kojom pružatelj pruža savjete o pravnim pitanjima osobama koje ih traže.

To shvaćanje izraza „usluge pravnog savjetovanja” potvrđeno je uvodnom izjavom 19. Uredbe 2022/1904. S jedne strane, upućuje na odnos između pružatelja i njegova klijenta te upućuje na ulogu tog pružatelja usluga u tome da pomaže tom klijentu i savjetuje ga u interesu potonjeg u pogledu pravnih aspekata transakcija s trećim osobama. S druge strane, upućuje na dodatne djelatnosti „pripreme, izvršenja i provjere pravnih dokumenata”.

Stoga se djelatnosti obuhvaćene pojmom „usluge pravnog savjetovanja” u smislu članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014 jasno razlikuju od onih koje mogu izvršavati javna tijela. Naime, zadaća tih javnih

[389] Uredba Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1. i ispravci SL 2014., L 246, str. 59. i SL 2022., L 114, str. 214.)

[390] Uredba Vijeća (EU) 2022/1904 od 6. listopada 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 259 I, str. 3.)

tijela nije pružanje usluga koje se sastoje od davanja mišljenja o pravnim pitanjima osobama radi promicanja ili obrane njihovih pojedinačnih interesa.

U ovom slučaju Sud utvrđuje da se, u okviru ovjere ugovora o kupoprodaji nekretnine, ne čini da javni bilježnik djeluje s ciljem promicanja posebnih interesa jedne ili druge stranke ili obiju stranaka o kojima je riječ, nego nepristrano, na način da osigurava jednak odmak od stranaka spora i njihovih interesa, isključivo u interesu prava i pravne sigurnosti. Stoga, s obzirom na posebne načine provođenja javnobilježničke ovjere isprava i pravne učinke koji se odnose na vjerodostojne isprave u njemačkom pravnom poretku, javnobilježnička ovjera, kao što je ona uređena njemačkim pravom, ugovora o kupoprodaji nekretnine u vlasništvu pravne osobe sa sjedištem u Rusiji nije obuhvaćena pojmom „usluge pravnog savjetovanja" iz članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014 i, slijedom toga, područjem primjene zabrane pružanja takvih usluga takvoj pravnoj osobi predviđene točkom (b) te odredbe.

Sud u tom pogledu primjećuje da bi, ako bi članak 5.n stavak 2. navedene uredbe trebalo tumačiti suprotno, to dovelo do nedosljednosti, s jedne strane, u primjeni te uredbe i, s druge strane, između navedene uredbe i Uredbe br. 269/2014[391].

Naime, transakcije koje se odnose na nekretnine koje se nalaze na području Unije i pripadaju pravnim osobama sa sjedištem u Rusiji i dalje su dopuštene na temelju Uredbe br. 833/2014. Međutim, te bi transakcije u praksi mogle biti otežane u određenim državama članicama u kojima javnobilježnička ovjera ugovora o kupoprodaji nekretnine predstavlja bitan uvjet za raspolaganje takvom nekretninom, i to neovisno o tome je li tim pravnim osobama zabranjeno raspolagati njihovom imovinom u skladu s Uredbom br. 269/2014.

Međutim, zakonodavac Unije nije mogao težiti takvoj varijabilnosti u učincima zabrane predviđene člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014 od jedne države članice do druge države članice, ovisno o javnobilježničkom sustavu koji se primjenjuje.

Štoviše, primijenjeno tumačenje nije protivno cilju Uredbe br. 833/2014 ni cilju Uredbe br. 269/2014.

Najprije, ni iz Odluke 2022/1909[392] ni iz Uredbe br. 833/2014 ili Uredbe 2022/1904 ne proizlazi da je Vijeće, time što je uvelo zabranu pružanja usluga pravnog savjetovanja, namjeravalo osigurati da pravne osobe s poslovnim nastanom u Rusiji u određenim državama članicama ne mogu raspolagati svojim nekretninama.

Nadalje, cilj zabrane predviđene člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014 bio je ruskim pravnim osobama koje djeluju na području Unije otežati nastavak njihovih poslovnih djelatnosti na tom području i time utjecati na rusko gospodarstvo. Međutim, javnobilježnička ovjera ugovora o kupoprodaji nekretnine koja pripada pravnoj osobi s poslovnim nastanom u Rusiji nije protivna takvom cilju.

Naposljetku, ne čini se da bi javnobilježnička ovjera ugovora o kupoprodaji nekretnine koja pripada pravnoj osobi s poslovnim nastanom u Rusiji *a priori* i općenito mogla pridonijeti izbjegavanju donesenih mjera ograničavanja.

Kao drugo, Sud naglašava da je na sudu koji je uputio zahtjev da za svaku od navedenih zadaća koje javni bilježnik obavlja radi izvršenja takvog ugovora o kupoprodaji ocijeni podrazumijevaju li one pružanje pravnog savjetovanja strankama od strane javnog bilježnika u smislu prethodnog tumačenja pojma „usluge pravnog savjetovanja".

---

391 Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.)

392 Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/1909 od 6. listopada 2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 259I, str. 122.)

Naposljetku, što se tiče pitanja jesu li usluge prevođenja koje sudski tumač pruža tijekom javnobilježničke ovjere usluge pravnog savjetovanja u smislu članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014, Sud navodi da, s obzirom na to da profesija sudskog tumača nije pravne prirode, te usluge ne mogu predstavljati element „pravnog savjetovanja", čak i ako se pružanje usluga o kojima je riječ sastoji od pružanja pomoći pravnom stručnjaku koji djeluje u pravnom području. Osim toga, ovjera njemačkog javnog bilježnika ugovora o kupoprodaji nekretnine koja se nalazi u Njemačkoj i pripada pravnoj osobi s poslovnim nastanom u Rusiji nije obuhvaćena područjem primjene zabrane pružanja usluga pravnog savjetovanja predviđene člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014. Iz toga slijedi da, time što pruža usluge prevođenja u okviru postupka javnobilježničke ovjere takve isprave, kako bi pomogao zastupniku te pravne osobe koji ne vlada jezikom postupka ovjere, sudski tumač takvoj pravnoj osobi ne pruža „usluge pravnog savjetovanja" u smislu te odredbe.

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Ruske Federacije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Odluka 2014/512/ZVSP – Članak 2. stavak 2. točka (a) – Nadležnost Suda – Zadnja rečenica u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a – Članak 275. UFEU-a – Članak 215. UFEU-a – Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo vlasništva – Načela pravne sigurnosti i zakonitosti kazni – Brokerske usluge povezane s vojnom opremom – Zabrana pružanja takvih usluga – Neobavještavanje nadležnih nacionalnih tijela – Prekršaj – Novčana kazna – Automatsko oduzimanje iznosa primljenih na temelju zabranjene transakcije"

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) Sud pojašnjava doseg ograničenja svoje nadležnosti u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)[393]. Osim toga, on se izjašnjava o području primjene zabrane pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom predviđene u članku 2. stavku 2. točki (a) Odluke 2014/512/ZVSP[394] o mjerama ograničavanja koje je donijelo Vijeće Europske unije s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini.

Glavna djelatnost rumunjskog trgovačkog društva Neves 77 Solutions SRL (u daljnjem tekstu: Neves) posredovanje je u prodaji proizvoda u području zrakoplovstva.

Neves je 2019. sklopio s ukrajinskim trgovačkim društvom SFTE Spetstechnoexport (u daljnjem tekstu: SFTE) ugovor o prijenosu prava vlasništva na 32 radiostanice, koje su trebale biti isporučene u Ujedinjene Arapske Emirate. Nakon što je od portugalskog trgovačkog društva kupio te radiostanice, od kojih je 20 proizvedeno u Rusiji i izvezeno u Ujedinjene Arapske Emirate, Neves ih je, na zahtjev SFTE-a, prenio na indijsko trgovačko društvo.

Smatrajući, među ostalim, da je tom brokerskom transakcijom povrijeđen članak 2. stavak 2. točka (a) Odluke 2014/512, rumunjska porezna uprava izdala je 2020. prekršajni nalog u kojem je Neves sankcionirala novčanom kaznom i oduzimanjem iznosa primljenih na temelju te transakcije.

Neves je podnio tužbu za poništenje navedenog naloga Judecătoriji Sectorului 1 București (Prvostupanjski sud 1. sektora u Bukureštu, Rumunjska), koji ju je odbio. Neves se potom žalio na tu presudu sudu koji je uputio zahtjev, odnosno Višem sudu u Bukureštu.

---

393 Ta su ograničenja utvrđena u članku 24. stavku 1. UEU-a te u članku 275. stavku 1. UFEU-a.

394 Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/659/ZVSP od 8. rujna 2014. (SL 2014., L 271, str. 54.)

Ocjena Suda

Kad je riječ o nadležnosti Suda za tumačenje članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512, on najprije utvrđuje da se tom odredbom uvodi mjera ograničavanja opće primjene koja služi kao temelj za nacionalnu mjeru sankcioniranja. Iako nadležnost Suda nije ni na koji način ograničena kad je riječ o uredbi donesenoj na temelju članka 215. UFEU-a, koja provodi stajališta Unije donesena u kontekstu ZVSP-a, zabrana pružanja brokerskih usluga predviđena tim člankom 2. stavkom 2. točkom (a) nije bila provedena uredbom u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku.

Međutim, kao prvo, u okviru nadzora poštovanja članka 40. prvog stavka UEU-a[395], na Sudu je da osobito vodi računa o tome da, kad je riječ o provedbi članka 215. UFEU-a, Vijeće ne može zaobići njegovu nadležnost u pogledu uredbe na temelju tog članka. S tim u vezi, iz jasnog teksta članka 215. stavka 1. UFEU-a, proizlazi to da je na Vijeću da donese potrebne mjere kako bi provelo odluku ZVSP-a kojom se utvrđuje stajalište Unije u vezi s prekidom ili smanjenjem gospodarskih i financijskih odnosa s trećom zemljom. Stoga je u slučaju iz tog stavka 1. nadležnost te institucije ograničena.

Kao drugo, mogućnost da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku predviđen Ugovorima u vezi s uredbom donesenom na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a mora biti otvorena u pogledu svih odredbi koje je Vijeće bilo dužno uključiti u takvu uredbu i koje služe kao temelj za nacionalnu mjeru sankcioniranja koja se izriče trećim osobama. To tumačenje osigurava ne samo ujednačenu primjenu prava Unije od strane nacionalnih sudova nego i ujednačenost sustava sudske zaštite predviđenog pravom Unije. Naime, prethodni postupak[396], koji čini zaglavni kamen pravosudnog sustava u Uniji, daje ključan doprinos zaštiti vrijednosti vladavine prava na kojoj se temelji Unija[397].

Sud je stoga nadležan za tumačenje mjere ograničavanja opće primjene u slučaju kada je Vijeće bilo dužno u uredbi na temelju članka 215. UFEU-a provesti tu mjeru, koja služi kao temelj za nacionalnu mjeru sankcioniranja. U ovom slučaju, zabranom pružanja brokerskih usluga o kojima je riječ nastoji se ograničiti sposobnost gospodarskih subjekata da izvršavaju transakcije obuhvaćene područjem primjene UFEU-a[398]. Ta se zabrana može provesti na razini Unije samo donošenjem navedene uredbe te je obuhvaćena mjerama koje su potrebne za provedbu Odluke 2014/512 na razini Unije, koju je Vijeće trebalo provesti u Uredbi br. 833/2014.

Slijedom navedenog, Sud je nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja.

Kad je riječ o meritumu, Sud smatra, kao prvo, da se zabrana pružanja brokerskih usluga iz članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512 primjenjuje čak i ako vojna oprema koja je predmet brokerske transakcije o kojoj je riječ nikada nije bila uvezena na državno područje države članice.

Kao drugo, Sud naglašava da se navedenoj odredbi, u vezi s pravom vlasništva iz članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kao i načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kazni, ne protivi nacionalna mjera oduzimanja cjelokupnog prihoda od brokerske transakcije iz tog članka 2. stavka 2. točke (a), do koje dolazi automatski nakon što nadležna nacionalna tijela utvrde povredu zabrane obavljanja te transakcije i obveze obavještavanja o njoj.

Kad je riječ o pravu vlasništva, Sud najprije podsjeća na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) prema kojoj su mjere oduzimanja koje se odnose na imovinsku korist ostvarenu kažnjivim djelom ili nezakonitom radnjom odnosno na sredstvo za počinjenje kažnjivog

395 U skladu s člankom 40. prvim stavkom UEU-a, provedbom ZVSP-a ne utječe se na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka 3. do 6. UFEU-a.

396 Prethodni postupak predviđen je člankom 19. stavkom 3. točkom (b) UEU-a i člankom 267. UFEU-a.

397 Vidjeti članak 2. UEU-a i članak 21. tog ugovora, na koji upućuje njegov članak 23., koji se odnosi na ZVSP.

398 Trgovina oružjem i vojnom opremom te pružanje usluga iz članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512 doista su obuhvaćeni tim područjem primjene na temelju članaka 114. i 207. UFEU-a.

djela koje ne pripada trećoj osobi u dobroj vjeri općenito obuhvaćene propisima o uživanju prava vlasništva, iako se njima, po samoj njihovoj prirodi, osobi oduzima vlasništvo[399].

U ovom slučaju, čini se da se tim ograničenjem ostvarivanja prava vlasništva poštuje načelo proporcionalnosti te da je ono stoga opravdano s obzirom na uvjete predviđene u članku 52. stavku 1. Povelje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. Naime, to je ograničenje predviđeno zakonom[400] te se njime poštuje bit prava vlasništva, s obzirom na to da je obuhvaćeno propisima o uživanju prava vlasništva u smislu treće rečenice u članku 17. stavku 1. Povelje i ne predstavlja oduzimanje vlasništva u smislu druge rečenice iz te odredbe. Osim toga, ta mjera odgovara ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi.

Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, oduzimanje cjelokupne naknade za zabranjenu brokersku transakciju nužno je za stvarno i učinkovito odvraćanje gospodarskih subjekata od kršenja zabrane pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom. Isto tako, činjenica da se mjera oduzimanja poduzima automatski nužna je kako bi se osigurala puna učinkovitost sankcije. Međutim, u slučajevima u kojima je sankcija oduzimanja izrečena neovisno o kaznenoj osudi važno je, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, da postupak u cjelini zainteresiranoj osobi omogućuje da se brani i pred nacionalnim tijelima koja su joj izrekla tu sankciju i pred sudovima koji odlučuju o pravnom lijeku protiv odluka tih tijela, kako bi ona mogla provesti sveobuhvatno ispitivanje različitih uključenih interesa[401].

2. Tužbe za naknadu štete

Presuda od 10. rujna 2024. (veliko vijeće), KS i dr./Vijeće i dr. (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725)

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Zajednička akcija Vijeća 2008/124/ZVSP – Misija Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu (Eulex Kosovo) – Tužba za naknadu štete – Šteta navodno pretrpljena zbog različitih radnji i propusta Vijeća Europske unije, Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) u provedbi te zajedničke akcije – Neodgovarajuće istrage o mučenju, nestanku i ubojstvu pojedinaca – Nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o toj žalbi – Članak 24. stavak 1. drugi podstavak posljednja rečenica UEU-a – Članak 275. UFEU-a”

Sud je, time što je ukinuo rješenje Općeg suda KS i KD/Vijeće i dr.[402] (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje), u dijelu u kojem se taj sud proglasio očito nenadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD zbog toga što se ona odnosila na političke ili strateške odluke u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)[403], zasjedajući u velikom vijeću, pojasnio doseg

[399] Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 24. listopada 1986., Agosi protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, t. 51.; presudu ESLJP-a od 12. svibnja 2015., Gogitidze i dr. protiv Gruzije, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, t. 94. i presudu ESLJP-a od 15. listopada 2020., Karapetyan protiv Gruzije, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, t. 32.

[400] Ta se mjera temelji na Ordonanți de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (Uredba Vlade sa zakonskom snagom br. 202/2008 o provedbi međunarodnih sankcija), od 4. prosinca 2008. (Monitorul Oficial al României, dio I, br. 825 od 8. prosinca 2008.) i na nacionalnom popisu vojne tehnologije i opreme iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944, koji je u pogledu Rumunjske utvrđen odlukama br. 156/2018 i br. 901/2019.

[401] Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 15. listopada 2020., Karapetyan protiv Gruzije, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, t. 35.

[402] Rješenje od 10. studenoga 2021., KS i KD/Vijeće i dr. (T-771/20, EU:T:2021:798)

[403] Navedeno rješenje ukida se u dijelu u kojem se tužba koju su podnijele osobe KS i KD odnosila, među ostalim, na povredu više temeljnih prava i pogrešnu uporabu ili zlouporabu izvršne ovlasti koju su počinili tijelo i institucije Unije. U preostalom dijelu žalbe se odbijaju.

ograničenja nadležnosti sudova Unije u području ZVSP-a predviđenog člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a[404] i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a[405]. Osobe KS i KD članovi su bliske obitelji osoba koje su mučene, nestale ili ubijene na Kosovu 1999. tijekom sukoba u toj zemlji. Europska unija je 2008. Zajedničkom akcijom 2008/124[406] uspostavila civilnu misiju za uspostavu vladavine prava u toj trećoj zemlji pod nazivom Eulex Kosovo, čiji je zadatak, među ostalim, istraživanje takvih zločina. Na temelju te zajedničke akcije, Unija je 2009. osnovala Komisiju za razmatranje ljudskih prava (u daljnjem tekstu: Komisija za razmatranje) radi postupanja po pritužbama podnesenima u vezi s povredama ljudskih prava koje je počinila misija Eulex Kosovo u okviru izvršavanja svojeg mandata.

Nakon pritužbi koje su podnijele osobe KS i KD, Komisija za razmatranje u studenome 2015. i listopadu 2016. zaključila je da je nekoliko temeljnih prava zaštićenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) povrijeđeno[407]. U ožujku 2017. ta je komisija odlučila zatvoriti dotične predmete, pri čemu je u svakom slučaju utvrdila da je voditelj misije Eulex Kosovo samo djelomično proveo preporuke koje mu je uputila.

U prosincu 2017. Opći sud je rješenjem KS/Vijeće i dr.[408], zbog njegove očite nenadležnosti da o njoj odlučuje, odbio tužbu koju je osoba KS podnijela protiv Vijeća Europske unije, Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) radi, među ostalim, „poništenja ili izmjene Zajedničke akcije 2008/124” i zbog izvanugovorne odgovornosti za povredu više odredbi EKLJP-a.

U studenome 2021. Opći sud je pobijanim rješenjem iz istog razloga odbio tužbu koju su osobe KS i KD podnijele radi naknade štete za koju smatraju da su je pretrpjele zbog različitih radnji i propusta Vijeća, Komisije i ESVD-a, koji se osobito odnose na istrage provedene tijekom misije Eulex Kosovo koje se odnose na mučenje, nestanak i ubojstvo članova njihovih obitelji. Osobe KS i KD u međuvremenu su u lipnju 2021. podnijele zahtjev za mjere izvođenja dokaza kojim su tražile podnošenje cjelovite verzije plana operacije (OPLAN) misije Eulex Kosovo od njezina osnivanja 2008.

U pobijanom rješenju Opći sud je, među ostalim, utvrdio da tužba koju su podnijele osobe KS i KD proizlazi iz akata ili postupanja koji su obuhvaćeni političkim ili strateškim pitanjima povezanima s definiranjem aktivnosti, prioriteta i resursa misije Eulex Kosovo kao i odlukom o osnivanju Komisije za razmatranje u okviru te misije i da su u skladu sa Zajedničkom akcijom 2008/124 uspostava i aktivnosti misije Eulex Kosovo obuhvaćene odredbama UEU-a o ZVSP-u. Osim toga, Opći sud je u biti presudio da primjenom članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a Sud Europske unije načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP kao ni za akte donesene na temelju tih odredbi i da iznimke od tog načela predviđene u toj prvoj odredbi i u članku 275. drugom stavku UFEU-a nisu primjenjive u ovom slučaju jer se ta tužba ne

404 Na temelju te odredbe: „[S]ud Europske unije nema nadležnost u odnosu na te odredbe, izuzev nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. [UEU-a] i ispitivanja zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. stavkom drugim [UFEU-a]”.

405 U skladu s člankom 275. UFEU-a „Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na [ZVSP] niti za akte donesene na temelju tih odredaba. Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. Ugovora o [EU-u] i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom ovog Ugovora u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o [EU-u]”.

406 Zajednička akcija Vijeća 2008/124/ZVSP od 4. veljače 2008. o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, EULEX KOSOVO (SL 2008., L 42, str. 92.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 76.)

407 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

408 Rješenje od 14. prosinca 2017., KS/Vijeće i dr. (T-840/16, EU:T:2017:938)

odnosi ni na mjere ograničavanja u pogledu fizičkih ili pravnih osoba, u smislu potonje odredbe, ni na poštovanje članka 40. UEU-a[409].

Odlučujući o dvjema žalbama koje su podnijele osobe KS i KD (predmet C-29/22 P) i Komisija (predmet C-44/22 P), Sud je djelomično ukinuo to rješenje Općeg suda i vratio mu predmet na ponovno odlučivanje o dopuštenosti i, po potrebi, o meritumu te tužbe.

Ocjena Suda

Budući da su osobe KS i KD i Komisija osporavale ocjenu Općeg suda u pogledu njegove nenadležnosti za odlučivanje o tužbi koji su podnijele te osobe, Sud ispituje osnovanost tumačenja Općeg suda o tim aspektima.

Tumačenje članka 24. stavka 1. drugog stavka UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a

Kako bi protumačio odredbe Ugovorâ kojima se predviđa ograničenje nadležnosti sudova Unije u području ZVSP-a, Sud je najprije utvrdio da uključivanje te politike u ustavni okvir Unije podrazumijeva da se u okviru nje primjenjuju i temeljna načela pravnog poretka Unije. Među njima je, među ostalim, poštovanje vladavine prava i temeljnih prava, vrijednosti koje zahtijevaju, među ostalim, da tijela Unije podliježu sudskom nadzoru.

Međutim, kao prvo, Sud je istaknuo da, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom prvom rečenicom UEU-a, „[ZVSP] podliježe posebnim pravilima i postupcima”, uključujući ona kojima se ograničava nadležnost Suda Europske unije u pogledu odredbi o ZVSP-u i akata donesenih na temelju njih. Takvo ograničenje može se uskladiti s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i s člancima 6. i 13. EKLJP-a.

U tom pogledu, kao prvo, Sud je već presudio da se na temelju članka 47. Povelje ne može uspostaviti njegova nadležnost ako je Ugovori isključuju ni izmijeniti sustav sudskog nadzora predviđen Ugovorima, kojem pripadaju pravila o dopuštenosti izravnih tužbi. Osim toga, načela dodjeljivanja ovlasti i institucionalne ravnoteže primjenjuju se i u području ZVSP-a. Stoga tvrdnja da se aktima ili propustima koji su predmet tužbe pojedinca povređuju njegova temeljna prava nije sama po sebi dovoljna da bi se Sud Europske unije proglasio nadležnim za odlučivanje o njima. Kao drugo, točno je da Sud mora osigurati da njegovo tumačenje tog članka 47., čiji prvi i drugi podstavak odgovaraju članku 6. stavku 1. i članku 13. EKLJP-a, osigurava razinu zaštite koja ne krši onu zajamčenu tim odredbama EKLJP-a, kako ih tumači Europski sud za ljudska prava. Međutim, s jedne strane, pravo zajamčeno tim člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a nije apsolutno i može podlijegati legitimnim ograničenjima. S druge strane, zaštita koju pruža članak 13. EKLJP-a, koja jamči da u nacionalnom pravu postoji pravno sredstvo koje omogućuje pozivanje na prava i slobode EKLJP-a, ne može se smatrati apsolutnom jer kontekst navodne povrede ili kategorija navodnih povreda mogu opravdati ograničenje mogućih pravnih sredstava.

Stoga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u biti smatrao da ni članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. UFEU-a[410], s jedne strane, ni pozivanje na povrede temeljnih prava, s druge strane, sami po sebi ne opravdavaju da se proglasi nadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD. Štoviše, članak 6. stavak 2. UEU-a, kojim se predviđa pristupanje Unije EKLJP-u, ne može se tumačiti na način da ima za učinak proširenje nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a s obzirom na to da sustav koji se primjenjuje na

---

409 Tim se člankom predviđa: „Provedba [ZVSP-a] ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka od 3. do 6. [UFEU-a]. Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja”.

410 U vezi s člankom 47. Povelje, člankom 6. stavkom 1. i člankom 13. EKLJP-a i člankom 2., člankom 3. stavkom 5. i člancima 6., 19., 21. i 23. UEU-a

to pristupanje predviđa da sporazum o pristupanju ne utječe ni na nadležnosti Unije ni na ovlasti njezinih institucija.

Kao drugo, što se konkretno tiče primjene članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. UFEU-a na tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti Unije, uređene člancima 268. i 340. UFEU-a, Sud je napomenuo da ni isključivi karakter nadležnosti priznate Sudu Europske unije za odlučivanje o takvim tužbama ni autonomija te kategorije tužbi ne mogu imati za učinak proširenje granica nadležnosti koja je toj instituciji dodijeljena Ugovorima. Članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnju rečenicu UEU-a i članak 275. UFEU-a, koji ograničavaju nadležnost sudova Unije u području ZVSP-a, moraju se, što se tiče tužbi u tom području, smatrati *lex specialis* u odnosu na članke 268. i 340. UFEU-a. Stoga se ne može prihvatiti da se članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. UFEU-a ne odnose na tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti Unije.

Kao treće i posljednje, Sud je, oslanjajući se na presudu Carvalho i dr./Parlament i Vijeće[411], u kojoj je izraženo načelo tumačenja koje se primjenjuje na sva pravna sredstva predviđena Ugovorima, također potvrdio tumačenje Općeg suda odredaba Ugovorâ koje se odnose na nadležnost suda Unije s obzirom na temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u smislu da navedeno temeljno pravo ne može dovesti do isključenja uvjeta izričito predviđenih UFEU-om.

Povezanost akata i propusta o kojima je riječ s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a i o utvrđivanju i provedbi ZVSP-a

Sud je podsjetio da, u okviru ispitivanja nadležnosti Suda Europske unije za odlučivanje o tužbama koje se odnose na akte ili propuste obuhvaćene ZVSP-om, valja provjeriti, kao prvo, ulazi li predmetna situacija u jedan od slučajeva predviđenih člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. drugim stavkom UFEU-a, u kojima je ta nadležnost izričito priznata[412]. Ako to nije slučaj, valja, kao drugo, ocijeniti može li se navedena nadležnost temeljiti na okolnosti da predmetni akti i propusti nisu izravno povezani s političkim ili strateškim odlukama institucija, tijela, ureda i agencija Unije u okviru ZVSP-a, a osobito zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP)[413]. Stoga, iako je Sud Europske unije nadležan ocjenjivati zakonitost akata ili propusta koji nisu izravno povezani s tim političkim ili strateškim odlukama ili ih tumačiti, on ne raspolaže tim ovlastima ako su ti akti ili propusti izravno povezani s tim političkim ili strateškim odlukama[414].

U tom pogledu Sud ispituje ocjenu Općeg suda[415], u kojoj se provodi konkretna analiza svakog od akata i propusta koji spadaju u ZVSP, a osobito ZSOP-a, na koje se odnosi tužba koju su podnijeli KS i KD[416].

U ovom slučaju, kao prvo, iz pobijanog rješenja proizlazi da je Opći sud utvrdio da ta tužba nije obuhvaćena slučajevima u kojima odredbe Ugovorâ izričito predviđaju nadležnost Suda Europske

---

411 Presuda od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće (C-565/19 P, EU:C:2021:252, t. 69. i 78.)

412 Presude od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 60.) i od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 27.)

413 To proizlazi iz sudske prakse Suda proizišle iz točke 49. presude od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C 439/13 P, EU:C:2015:753), točke 55. presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) i iz točke 66. presude od 25. lipnja 2020., CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492).

414 Stoga Sud Europske unije nije nadležan ocjenjivati zakonitost ili tumačiti akte ili propuste koji su izravno povezani s određivanjem, vođenjem i provedbom ZVSP-a, a osobito ZSOP-a, a konkretno za utvrđivanje strateških interesa Unije, kao i za utvrđivanje djelovanja koja Unija treba poduzeti i stajališta koja treba zauzeti te općih smjernica ZVSP-a u smislu članaka 24. do 26., 28., 29., 37., 38., 42. i 43. UEU-a.

415 Ta se ocjena nalazi u točkama 28. i 39. pobijanog rješenja.

416 U tu svrhu Sud uzima u obzir činjenicu da cilj pravne sigurnosti zahtijeva da sud Unije nije obvezan ispitati meritum predmeta kako bi utvrdio svoju nadležnost.

unije u području ZVSP-a, što uostalom nije osporeno u okviru žalbi. Kao drugo, Opći sud je u biti smatrao da su akti i propusti na koje se navedena tužba[417] odnosi izravno povezani s tom politikom, s obzirom na njihovu političku i stratešku narav kao i njihovu povezanost s određivanjem i provedbom ZVSP-a, zbog čega se proglasio nenadležnim za odlučivanje o toj tužbi.

U tom pogledu Sud je istaknuo, kao prvo, da su sredstva stavljena na raspolaganje misiji ZVSP-a, a osobito misiji ZSOP-a, izravno povezana, kao što je to pravilno smatrao Opći sud, s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a.

S druge strane, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da navodni nedostatak odgovarajućeg osoblja spada u politička ili strateška pitanja u vezi s određivanjem i provedbom ZVSP-a. Naime, sposobnost misije Eulex Kosovo da zapošljava osoblje[418] predstavlja akt svakodnevnog upravljanja koji ulazi u okvir izvršenja mandata navedene misije. Stoga odluke koje je misija Eulex Kosovo donijela u pogledu odabira osoblja koje ta misija zapošljava nisu izravno povezane s političkim ili strateškim odlukama koje je navedena misija donijela u okviru ZVSP-a.

Kao drugo, Sud je došao do istog zaključka o tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu nepostojanja odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć u okviru postupaka pred Komisijom za razmatranje. Naime, taj dio tužbe koju su podnijele osobe KS i KD odnosi se na postupovna pravila te komisije koja nisu izravno povezana s političkim ili strateškim odlukama izvršenima u okviru ZVSP-a.

Isto tako, kad je riječ o nepostojanju provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji za razmatranje ili pravnih sredstava za povrede koje je utvrdila ta ista komisija, Sud je, oslanjajući se na ciljeve koji su prethodili osnivanju misije Eulex Kosovo[419], naveo da odluka o tome hoće li se na akte i propuste te misije primijeniti nadzorni mehanizam koji odgovara tim standardima nije izravno povezana s političkim ili strateškim odlukama u vezi s navedenom misijom, nego samo s aspektom njezina administrativnog upravljanja.

Kao treće, Sud je naveo da nepostojanje korektivnih mjera kojima se omogućuje ispravljanje povreda temeljnih prava koje je utvrdila Komisija za razmatranje i ozbiljno pravno ispitivanje predmeta osobe KD predstavlja propust da se poduzmu pojedinačne mjere u vezi s posebnim situacijama osoba KS i KD što dakle nije izravno povezano s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a. Isto vrijedi i za tvrdnju Vijeća i ESVD-a prema kojoj je ta misija učinila sve što je u njezinoj moći da istraži kaznena

---

417 Te radnje i propusti navedeni su u točki 20. presude. Riječ je, u biti, o:

- nepostojanju odgovarajućih istraga o nestanku i ubojstvu članova njihovih obitelji zbog nedostatka potrebnih sredstava i odgovarajućeg osoblja te misije za izvršavanje njezina izvršnog mandata;
- nepostojanju odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć za tužitelje koji ispunjavaju uvjete u postupcima pred Komisijom za razmatranje, te s obzirom na to da je ta komisija osnovana bez ovlasti za izvršenje svojih odluka i bez ovlasti pružanja pravnih lijekova za utvrđene povrede;
- nepoduzimanju korektivnih mjera za potpuno ili djelomično uklanjanje povreda navedenih u prvoj i drugoj alineji, iako je voditelj misije Eulex Kosovo obavijestio Uniju o zaključcima Komisije za razmatranje;
- pogrešnoj uporabi ili zlouporabi izvršne ovlasti Vijeća i ESVD-a, time što su tvrdili da je misija Eulex Kosovo učinila sve u svojoj moći kako bi istražila otmicu i vjerojatno ubojstvo supruga osobe KS te ubojstvo supruga i sina osobe KD;
- pogrešnoj uporabi ili propustu da se na odgovarajući način upotrijebi izvršna ovlast, time što je Odlukom Vijeća (ZVSP) 2018/856 od 8. lipnja 2018. o izmjeni Zajedničke akcije 2008/124/ZVSP o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu (SL 2018., L 146, str. 5.) oduzet izvršni mandat, iako su se povrede navedene u prvom i drugom stavku i dalje nastavile;
- pogrešnoj uporabi ili zlouporabi izvršne ili javne ovlasti misije Eulex Kosovo i/ili specijaliziranog ureda tužiteljstva za istragu i kazneni progon pred Posebnim sudom za ratne zločine na Kosovu, zbog neosiguravanja provedbe pravilnog pravnog razmatranja u slučaju osobe KD, predmeta koji se odnosi na ratni zločin koji je *prima facie* utemeljen.

418 Ta sposobnost proizlazi iz teksta članka 15.a Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/349/ZVSP od 12. lipnja 2014. (SL 2014., L 174, str. 42.).

419 Vidjeti članke 1. i 2. Zajedničke akcije 2008/124.

djela o kojima je riječ. Stoga je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava i u pogledu tih aspekata tužbe.

Nasuprot tomu, kao četvrto, odluka o opozivu izvršnog mandata misije ZVSP-a, a osobito misije ZSOP-a, izravno je povezana s takvim političkim ili strateškim odlukama donesenima u okviru ZVSP-a u smislu članka 28. stavka 1. i članka 43. stavka 2. UEU-a. Stoga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u dijelu u kojem se proglasio nenadležnim za odlučivanje o prigovorima koji se odnose na opoziv izvršnog mandata misije Eulex Kosovo Odlukom 2018/856[420].

Tužba pred Općim sudom

Sud, utvrdivši da ne raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o prigovorima nedopuštenosti koje su istaknuli Vijeće, Komisija i ESVD ni o osnovanosti tužbe koju su podnijele osobe KS i KD, upućuje predmet Općem sudu kako bi on odlučio o dopuštenosti i, po potrebi, o meritumu te tužbe kao i o zahtjevu za pristup OPLAN-u misije Eulex Kosovo.

[420] Tom je odlukom ukinuta obveza te misije, utvrđena u članku 3. točki (d) Zajedničke akcije 2008/124, kojom se osigurava da su određeni zločini „propisno istraženi, sudski gonjeni, presuđeni i provedeni”.

Poglavlje 2. – Općí sud

I. Postupci prema pravu Unije

1. Tužba za poništenje

Rješenje od 4. lipnja 2024. (veliko vijeće), Medel i dr./Vijeće, (spojeni predmeti T-530/22 do T-533/22, EU:T:2024:363)

„Tužba za poništenje – Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća – Provedbena odluka Vijeća od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske – Nepostojanje izravnog utjecaja – Nedopuštenost"

Općí sud, zasjedajući u velikom vijeću, odbacuje kao nedopuštene tužbe četiriju udruženja sudaca[421] čiji je cilj poništenje Provedbene odluke Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Republike Poljske[422].

Tužitelji su udruženja koja predstavljaju suce na međunarodnoj razini, čiji su članovi u pravilu nacionalne strukovne udruge, uključujući poljske udruge sudaca.

Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su 12. veljače 2021. Uredbu 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (u daljnjem tekstu: Mehanizam)[423]. U okviru Mehanizma državama članicama mogu se dodijeliti sredstva u obliku financijskog doprinosa, koji čini bespovratnu financijsku potporu, ili u obliku zajma.

Pobijanom odlukom Vijeće je odobrilo ocjenu plana za oporavak i otpornost Republike Poljske te je u Prilogu utvrdilo ključne etape i ciljne vrijednosti koje je ta država članica trebala ostvariti kako bi se mogla osloboditi financijska sredstva stavljena na raspolaganje u pobijanoj odluci. Prvi dio tog priloga sadržava, među ostalim, mjere koje se odnose na pravosudnu reformu u Poljskoj koje su utvrđene u okviru ključnih etapa F1G, F2G i F3G[424]. Tužitelji su osporavali pobijanu odluku u pogledu toga što te ključne etape nisu u skladu s pravom Unije.

Svojim rješenjem Općí sud na temelju članka 130. stavka 1. svojeg poslovnika prihvaća prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće i tako odbacuje tužbe tužiteljâ.

---

421 Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) u predmetu T-530/22, International Association of Judges (IAJ) u predmetu T-531/22, Association of European Administrative Judges (AEAJ) u predmetu T-532/22 i Stichting Rechters voor Rechters u predmetu T-533/22

422 Provedbena odluka Vijeća od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Republike Poljske, kako je izmijenjena Provedbenom odlukom Vijeća od 8. prosinca 2023. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

423 Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL 2021., L 57, str. 17. te ispravci SL 2021., L 410., str. 197. i SL 2023., L 137, str. 71.)

424 Navedenim ključnim etapama, koje su sredstva za mjerenje napretka prema ostvarenju reforme, nastoji se jačati neovisnost i nepristranost poljskih sudova (ključna etapa F1G), jamčiti da suci na koje se odnose odluke Izbe Dyscyplinarne (Disciplinsko vijeće) Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud, Poljska) (u daljnjem tekstu: Disciplinsko vijeće) imaju pristup postupku koji omogućuje preispitivanje odluka navedenog vijeća koje na njih utječu (ključna etapa F2G) i osigurati da su postupci preispitivanja navedeni u ključnoj etapi F2G prema okvirnom vremenskom okviru načelno dovršeni tijekom četvrtog tromjesečja 2023. (ključna etapa F3G).

Ocjena Općeg suda

Uvodno, Opći sud primjećuje da, s obzirom na to da je pobijana odluka upućena Republici Poljskoj, dopuštenost tužbi treba ispitati s obzirom na drugi i treći dio rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, u kojima se zahtijeva ispunjenje uvjeta izravnog utjecaja[425].

Opći sud najprije analizira dopuštenost tužbi tužitelja kada djeluju u vlastito ime.

U tom pogledu Opći sud zaključuje da im se nijednom zakonskom odredbom koja se odnosi na Mehanizam ne dodjeljuje ta postupovna mogućnost. Isto tako, činjenica da redovito djeluju kao sugovornici institucija Unije o pitanju neovisnosti sudstva ne utječe na njihovu procesnu legitimaciju.

Nadalje, Opći sud ispituje dopuštenost tužbi tužitelja kada djeluju u ime svojih članova čije interese zastupaju.

U tom pogledu tužitelji razlikuju tri skupine sudaca, među kojima su osobito poljski suci na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća i na koje izravno utječe postupak preispitivanja predviđen ključnim etapama F2G i F3G, svi poljski suci na koje izravno utječe taj postupak preispitivanja i ključna etapa F1G te svi drugi europski suci na koje također izravno utječu te ključne etape.

Kad je riječ o sucima prve skupine, Opći sud ispituje, kao prvo, bit pobijane odluke, ocijenjene s obzirom na njezin sadržaj i njezin kontekst.

Zaključuje da se pobijanom odlukom isplata financijskog doprinosa uvjetuje poštovanjem uvjeta, odnosno provedbom planova za oporavak i otpornost koje ocjenjuje Europska komisija i odobrava Vijeće, uključujući ostvarivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su sredstva za mjerenje napretka prema ostvarenju reforme. Budući da imaju prirodu proračunskog uvjetovanja jer je njihovo ostvarenje uvjet za financiranje u okviru Mehanizma, ključne etape F1G, F2G i F3G odražavaju vezu između poštovanja vrijednosti vladavine prava, s jedne strane, i učinkovitog izvršenja proračuna Unije, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, kao i zaštite financijskih interesa Unije, s druge strane.

Međutim, prilikom utvrđivanja navedenih ključnih etapa Vijeće nije imalo namjeru zamijeniti pravila u vezi s vrijednošću vladavine prava ili djelotvornom sudskom zaštitom, kako su pojašnjena u sudskoj praksi Suda. Iz toga slijedi da Vijeće, time što ih je utvrdilo, nije imalo namjeru odobriti Republici Poljskoj da ne postupi u skladu s presudama Suda kojima je utvrđeno da ona nije poštovala vrijednost vladavine prava ili načelo djelotvorne sudske zaštite.

S obzirom na te ocjene, Opći sud ispituje, kao drugo, izravan utjecaj pobijane odluke na suce prve skupine s obzirom na ključnu etapu F2G. Utvrđuje da, kako bi postojao izravan utjecaj na suce na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća, mora postojati izravna veza između pobijane odluke i njezinih učinaka na te suce.

U tom pogledu, ključnom etapom F2G samo se postavlja uvjet koji Republika Poljska mora ispuniti kako bi mogla dobiti financiranje. Pobijana odluka nije imala takav učinak da se na temelju nje predviđeni uvjeti primjenjuju na suce na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća niti je na temelju nje na te suce postalo primjenjivo konkretno pravilo. Stoga se predviđanjem ključne etape F2G u toj odluci Republici Poljskoj nisu konačno naložile konkretne obveze u pogledu njezinih odnosa sa sucima na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća i ne postoji izravna veza.

Slijedom navedenog, čak i nakon što je pobijana odluka donesena, položaj sudaca na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća ostao je uređen mjerodavnim odredbama poljskog prava koje se

[425] U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

primjenjuju na navedeni položaj te odredbama prava Unije i presudama Suda a da ključna etapa F2G utvrđena u toj odluci nije imala takav utjecaj da izravno izmijeni pravni položaj tih sudaca, u smislu u kojem se to zahtijeva člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a.

Kada je riječ o sucima druge skupine, Opći sud zaključuje da tužitelji nisu dokazali postojanje dovoljno uske veze između položaja svih poljskih sudaca i ključne etape F1G. Što se tiče sudaca treće skupine, Opći sud odbija i argument tužiteljâ prema kojem ključne etape F1G, F2G i F3G izravno utječu na sve druge europske suce.

Tako, budući da suci čije interese tužitelji zastupaju sami ne bi bili aktivno legitimirani za pokretanje postupka, tužitelji ne ispunjavaju uvjete kako bi njihove tužbe bile dopuštene.

Naposljetku, Opći sud odbija argument tužiteljâ o ublažavanju uvjeta dopuštenosti. Naime, takvo ublažavanje bilo bi protivno članku 263. četvrtom stavku UFEU-a kao i sudskoj praksi Suda. Sustavni nedostaci pravosudnog sustava u Poljskoj, koje navode tužitelji, u svakom slučaju ne bi mogli opravdati to da Opći sud odstupi od uvjeta izravnog utjecaja koji se primjenjuje na tužbe koje podnesu fizičke ili pravne osobe.

Opći sud naglašava da taj zaključak ne dovodi u pitanje obvezu Republike Poljske u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 266. UFEU-a da što je prije moguće ispravi povrede koje je Sud utvrdio u pogledu krize vladavine prava. Ta odluka slično tomu ne utječe ni na mogućnost država članica i institucija Unije da pokrenu postupak protiv bilo koje odredbe koju donesu institucije, tijela, uredi i agencije Unije čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke kao ni na Komisijina djelovanja s ciljem pridonošenja osiguranju poštovanja zahtjeva koji proizlaze iz pravila Unije u području vladavine prava.

2. Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti

Presuda od 23. listopada 2024., Keserű Művek/Europska unija (T-519/23, EU:T:2024:733)

„Izvanugovorna odgovornost – Nadzor nabave i posjedovanja oružja – Provedbena direktiva (EU) 2019/69 – Uzročna veza – Pojam ‚vatrenog oružja' – Pojam ‚oružja za uzbunjivanje i signalizaciju'"

Povodom tužbe o izvanugovornoj odgovornosti, koja se temelji na članku 268. UFEU-a i članku 340. drugom stavku UFEU-a, koju odbija jer nije ispunjen uvjet koji se odnosi na postojanje uzročne veze, Opći sud odlučuje o novom pitanju ulazi li oružje koje koristi zapaljivo potisno sredstvo kako bi izbacivalo gumene projektile u kategoriju vatrenog oružja u smislu prava Unije i mora li se stoga na njegove držatelje primjenjivati postupak odobrenja ili prijave.

Tužitelj, Keserű Művek Fegyvergyár Kft., je društvo sa sjedištem u Mađarskoj čija je djelatnost proizvodnja i trgovina oružjem. Tvrdi da ima isključiva prava proizvodnje i stavljanja na tržište modela oružja kojim se mogu ispaljivati gumeni meci (u daljnjem tekstu: oružje Keserű). Nakon što je Mađarska u svoje pravo prenijela Provedbenu direktivu 2019/69[426], smatrajući da mu je zbog te direktive nastala šteta jer je dovela do ograničavanja prodaje oružja Keserű samo osobama koje imaju dozvolu za držanje oružja, tužitelj je podnio tu tužbu.

[426] Provedbena direktiva Komisije (EU) 2019/69 od 16. siječnja 2019. o utvrđivanju tehničkih specifikacija oružja za uzbunjivanje i signalizaciju u skladu s Direktivom Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 2019., L 15, str. 22.)

Ocjena Općeg suda

Nakon što je podsjetio na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije uvjetovan ispunjenjem nekoliko kumulativnih uvjeta, odnosno postojanjem dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila kojemu je predmet dodjela prava pojedincima, postojanjem stvarne štete i postojanjem uzročne veze između povrede obveze autora akta i štete koju su pretrpjele oštećene osobe, Opći sud najprije ispituje uvjet u vezi s postojanjem uzročne veze.

U tom pogledu ističe da je cilj Provedbene direktive 2019/69 utvrđivanje tehničkih specifikacija oružja za uzbunjivanje i signalizaciju[427]. Stoga Opći sud prije svega ispituje može li se oružje s obilježjima oružja Keserű kvalificirati kao „oružje za uzbunjivanje i signalizaciju" u smislu Direktive 2021/555 i je li se zbog toga Provedbenom direktivom 2019/69, koja je prema mišljenju tužitelja uzrok njegove štete, trebala propisati iznimka za vrstu oružja koje ima obilježja koja su slična onima oružja Keserű.

Pojam „vatreno oružje"[428] obuhvaća svako prijenosno cijevno oružje koje ispaljuje sačmu, zrno ili projektil djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva. U definiciju „vatrenog oružja"[429] nisu uključeni predmeti koji odgovaraju toj definiciji, ali su izrađeni za uzbunjivanje, signaliziranje, spašavanje života, ubijanje životinja, lov harpunom ili u industrijske ili tehničke svrhe, pod uvjetom da se mogu upotrebljavati samo u navedene svrhe.

Pojam „oružje za uzbunjivanje i signalizaciju"[430] definiran je tako da upućuje na „naprave s ležištem streljiva namijenjene samo za ispaljivanje streljiva bez projektila, neškodljivih nadražujućih tvari, drugih aktivnih tvari ili pirotehničkog streljiva za signalizaciju te koje se ne mogu prepraviti za ispaljivanje sačme, zrna ili projektila djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva".

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da je oružje Keserű prijenosno cijevno oružje koje ispaljuje „metke", u ovom slučaju gumene, djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva i da ga stoga treba kvalificirati „vatrenim oružjem". Tako je puka okolnost da je navedeno oružje namijenjeno ispaljivanju gumenih metaka djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva dovoljna kako bi ga se kvalificiralo „vatrenim oružjem".

Osim toga, oružje Keserű ne ulazi ni u kategoriju oružja iz dijela III. točke (a) Priloga I. Direktivi 2021/555, koje oružje nije uključeno u definiciju „vatrenog oružja". Naime, to oružje nije namijenjeno za uzbunjivanje ili signalizaciju i stoga ne ispunjava uvjet prema kojem se ono može upotrebljavati samo u navedene svrhe. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je to oružje namijenjeno uzbunjivanju, ono ipak može ispaljivati i gumene metke, zbog koje svrhe ne može biti kvalificirano samo za uzbunjivanje. Naposljetku, činjenica da je to oružje Keserű izrađeno kao nesmrtonosno oružje nije relevantan kriterij kako bi se odredilo je li riječ o „vatrenom oružju".

Iz toga slijedi da se oružje Keserű ne može kvalificirati „oružjem za uzbunjivanje i signalizaciju" u smislu Direktive 2021/555 te zbog toga ono ne ulazi u područje primjene Provedbene direktive 2019/69. Dakle, Provedbena direktiva 2019/69 nije mogla prouzročiti štetu na koju se poziva tužitelj.

Opći sud zaključuje da nije ispunjen uvjet koji se odnosi na uzročnu vezu između navodno nezakonitog akta i nastale štete.

---

427 Na temelju Direktive Vijeća 91/477/EEZ od 18. lipnja 1991. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 1991., L 256, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 28. i ispravak SL 2020., L 191, str. 4.), koja je stavljena izvan snage Direktivom (EU) 2021/555 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. ožujka 2021. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 2021., L 115, str. 1.).

428 Članak 1. stavak 1. točka 1. Direktive 2021/555

429 U skladu s dijelom III. točkom (a) Priloga I. Direktivi 2021/555

430 Na temelju članka 1. stavka 1. točke 4. Direktive 2021/555

II. Institucionalno pravo: aktivnost nespojiva s dužnostima člana Revizorskog suda

Presuda od 11. rujna 2024., CQ/Revizorski sud (T-386/19, EU:T:2024:613)

„Institucionalno pravo – Član Revizorskog suda – Aktivnost nespojiva s dužnostima člana Revizorskog suda – Troškovi koji se smatraju neopravdanima – Odluka o povratu – Odluka Suda koji odlučuje o povredi obveza koje proizlaze iz službe člana Revizorskog suda – Pravilnost OLAF-ove istrage i njegova konačnog izvješća – Obveza obrazlaganja – Rok zastare – Članak 98. stavak 2. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 – Legitimna očekivanja – Pogreška u ocjeni – Izvanugovorna odgovornost – Neimovinska šteta"

Odlučujući u proširenom sastavu od pet sudaca, Opći sud prvi put odlučuje o financijskim posljedicama navodnih nepravilnosti koje se stavljaju na teret osobi koja je visoki dužnosnik institucije Europske unije u ispunjavanju obveza koje proizlaze iz njegove službe, nakon presude Suda u kojoj je utvrđeno nepoštovanje tih obveza.

Tužitelj, osoba CQ, bio je član Europskog revizorskog suda, pri čemu je služio dva mandata. Osoba CQ na toj je osnovi imala pravo na naknadu različitih troškova, službeni automobil i uslugu vozača.

Revizorski sud je tijekom njegova mandata dobio informacije o više ozbiljnih nepravilnosti koje se pripisuju tužitelju.

Glavni tajnik Revizorskog suda zatim je proslijedio Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) spis o aktivnostima osobe CQ koje su dovele do moguće neopravdanih troškova na teret proračuna Unije.

Nakon što je proveo istragu, OLAF je Revizorskom sudu poslao svoje konačno izvješće u kojem je utvrdio, među ostalim, da je osoba CQ zloupotrijebila sredstva Revizorskog suda u okviru aktivnosti koje nisu povezane s njezinim dužnostima.

Nakon što je primio OLAF-ovo izvješće, Revizorski sud utvrdio je iznos koji potražuje od tužitelja te je taj iznos od 153 407,58 eura kvalificirao kao neopravdano primljen iznos na ime troškova službenih putovanja i dnevnica, troškova reprezentacije, kao i upotrebe usluge vozača. Revizorski sud je na temelju toga naložio povrat tog iznosa (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Tužbom podnesenom 24. lipnja 2019. tužitelj traži, s jedne strane, poništenje pobijane odluke i, s druge strane, naknadu neimovinske štete koju je navodno pretrpio[431].

Neovisno o ovoj tužbi za poništenje, Revizorski sud podnio je Sudu tužbu na temelju povrede koju je osoba CQ počinila u pogledu obveza koje proizlaze iz njezine službe kao člana Revizorskog suda[432]. Sud je u tom pogledu odlučio da je tužitelj doista povrijedio te obveze te je proglasio da se oduzimaju dvije trećine tužiteljeva prava na mirovinu.

Ocjena Općeg suda

U pogledu osnovanosti pobijane odluke, kao prvo, Opći sud ispituje tužbeni razlog koji se temelji na tome da Revizorski sud tužitelju, nakon što je utvrdio iznos potraživanja, nije mogao dostaviti

[431] Na temelju članaka 263. i 268. UFEU-a

[432] U smislu članka 286. stavka 6. UFEU-a

obavijest o terećenju koja datira od prije više od pet godina zbog roka predviđenog u članku 98. Uredbe 2018/1046[433].

Opći sud ističe da početak računanja tog roka, odnosno trenutak od kojeg institucija o kojoj je riječ, u uobičajenim okolnostima, može potraživati svoj dug ne odgovara nužno trenutku u kojem osoba poput tužitelja od institucije traži isplatu određenog novčanog iznosa. U određenim okolnostima može odgovarati trenutku u kojem OLAF podnosi izvješće toj instituciji.

Stoga Opći sud smatra da za većinu potraživanja, za koja Revizorski sud smatra da je riječ o iznosima koje je osoba CQ neopravdano primila, nije nastupila zastara, s obzirom na to da je Revizorski sud tek nakon OLAF-ove istrage mogao potraživati svoj dug. Suprotno tomu, za vrlo ograničen broj potraživanja, u ukupnom iznosu od 3170,19 eura, smatra se da je nastupila zastara jer je Revizorski sud, da je postupio s dužnom pažnjom, mogao potraživati svoj dug odmah kad su podneseni zahtjevi za naknadu troškova o kojima je riječ.

Kao drugo, Opći sud ispituje tužbeni razlog koji se u biti temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja, kao i na postojanju „očitih pogreški" u pobijanoj odluci, kad je riječ o tome da je Revizorski sud utvrdio iznose koje tužitelj treba platiti.

Kad je riječ o opsegu nadzora Općeg suda, taj sud najprije naglašava da je Sud u presudi Revizorski sud/Pinxten[434] pojasnio da se njegove ocjene o navodnim nepravilnostima koje se tužitelju stavljaju na teret nisu odnosile na utvrđivanje iznosa koje on treba platiti i stoga nisu dovodile u pitanje ocjenu Općeg suda koju je trebalo donijeti o pobijanoj odluci u okviru tužbe za poništenje.

U tom pogledu Opći sud ističe, s jedne strane, da je predmet tužbe podnesene na temelju članka 286. stavka 6. UFEU-a, u okviru koje je Sud zauzeo stajalište o tužitelju, drukčiji od predmeta ove tužbe. Naime, prvonavedena tužba odnosi se na utvrđenje povrede obveza koje proizlaze iz službe člana Revizorskog suda i na eventualno izricanje sankcije. Suprotno tomu, predmet ove tužbe podnesene u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a odnosi se na pitanje povrata neopravdano isplaćenih iznosa te se njome traži poništenje pobijane odluke.

S druge strane, drukčiji je teret dokazivanja u postupku pred Sudom i postupku pred Općim sudom. U ovoj tužbi tužitelj snosi teret dokazivanja da su, u pogledu svakog zahtjeva za naknadu troškova, troškovi o kojima je riječ nastali u skladu s primjenjivim pravilima.

Usto, Opći sud utvrđuje da je Sud u presudi Revizorski sud/Pinxten pravno ocijenio svaku tužiteljevu aktivnost za koju je Revizorski sud smatrao da postoji nepravilnost. Djelomično je zaključio da ne postoji nepravilnost odnosno da ne postoji očita nepravilnost, a djelomično je zaključio da postoji nepravilnost odnosno da postoji očita nepravilnost.

Međutim, s obzirom na različit predmet tih dviju tužbi, drukčiju prirodu tereta dokazivanja, kao i činjenicu da su u ovom slučaju određeni postupovni dokumenti dostavljeni tek nakon objave presude Revizorski sud/Pinxten, stranke su u ovom postupku mogle pružiti nova pojašnjenja, istaknuti nove argumente i podnijeti nove dokaze.

---

433 Konkretnije, u skladu s člankom 98. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.): „Dužnosnik za ovjeravanje obavijest o terećenju šalje odmah nakon utvrđivanja iznosa potraživanja, a najkasnije u roku od pet godina od trenutka kada je institucija Unije, u uobičajenim okolnostima, mogla potraživati svoj dug. Taj se rok ne primjenjuje ako odgovorni dužnosnik za ovjeravanje utvrdi da je, unatoč naporima koje je institucija Unije poduzela, kašnjenje u djelovanju posljedica postupanja dužnika".

434 Presuda od 30. rujna 2021. (puni sastav), ***Revizorski sud/Pinxten*** (C-130/19, EU:C:2021:782)

Stoga Opći sud ocjenjuje svaku tužiteljevu aktivnost iz zahtjeva za naknadu troškova o kojima je riječ, s obzirom na argumente i objašnjenja koja su stranke iznijele pred njim, kako bi se odredilo valja li primijeniti istu ocjenu kao što je ona u presudi Revizorski sud/Pinxten.

Konkretnije, Opći sud smatra da troškovi koji su se odnosili na sastanke s političkim predstavnicima, članovima jedne političke stranke na nacionalnoj razini, nisu povezani s tužiteljevim obavljanjem dužnosti kao člana Revizorskog suda. Utvrđuje da su nepravilni i pritom osobito upućuje na poseban kontekst tih sastanaka koji proizlazi iz OLAF-ova izvješća. Stoga Opći sud odbija tužbu u dijelu u kojem se odnosi na te troškove.

Suprotno tomu, Opći sud poništava pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome nalaže povrat iznosa iz određenih zahtjeva za naknadu troškova, u ukupnom iznosu od 16 084,01 euro. Naime, zaključuje da ne postoji nepravilnost u pogledu tih troškova.

S obzirom na sva ta razmatranja i nakon što je odbio ostale tužbene razloge, koji se među ostalim temelje na nepravilnosti OLAF-ove istrage i na povredi obveze obrazlaganja, Opći sud poništava pobijanu odluku u dijelu u kojem se odnosi na iznos od 19 254,20 eura i utvrđuje visinu zateznih kamata koje treba platiti na taj iznos. Osim toga, Opći sud odbija zahtjev za naknadu neimovinske štete koju je navodno pretrpio tužitelj.

III. Tržišno natjecanje

1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)

Presuda od 2. listopada 2024., Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland/Komisija (T-587/22, EU:T:2024:661)

„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište metalne ambalaže – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 101. UFEU-a – Podjela nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje – Pokretanje istražnog postupka od strane Komisije na zahtjev nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje – Rok za preraspodjelu – Obveza obrazlaganja – Legitimna očekivanja – Načelo supsidijarnosti – Prava obrane – Proporcionalnost – Načelo dobre uprave – Protuzahtjev za ponovnu procjenu iznosa novčane kazne nakon postupka nagodbe"

Svojom presudom Opći sud je odbio tužbu za poništenje koju su podnijeli Crown Holdings, Inc. i Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH protiv odluke Europske komisije kojom im se izriče novčana kazna zbog povrede članka 101. UFEU-a[435] kao i protuzahtjev potonje za povećanje iznosa izrečene novčane kazne. U tom pogledu Opći sud je dao pojašnjenja o podjeli nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u okviru preraspodjele predmeta do koje je došlo u korist Komisije na zahtjev nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Tom prilikom je pojasnio da se Obaviješću o suradnji u okviru Mreže tijela nadležnih za tržišno natjecanje[436] predmetnim poduzetnicima ne mogu stvoriti legitimna očekivanja da bi se bilo kakva preraspodjela predmeta trebala provesti u roku od dva mjeseca. Osim toga, u okviru svoje neograničene nadležnosti odlučio je o Komisijinu protuzahtjevu za povlačenje prednosti dodijeljene tužiteljima za njihovu suradnju tijekom postupka nagodbe jer su ovom tužbom prvi put pred Općim sudom doveli u pitanje Komisijinu nadležnost da odlučuje u predmetu umjesto nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.

Bundeskartellamt (Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, Njemačka) pokrenuo je 2015. istragu protiv nekoliko društava koja djeluju u sektoru metalne ambalaže, među kojima su i tužitelji. Smatrajući da se navodno protutržišno ponašanje moglo proširiti na tržišta različita od tržišta Savezne Republike Njemačke i da joj tada primjenjivo njemačko pravo nije dopuštalo kažnjavanje poduzeća u vlasništvu tužitelja koja su bila likvidirana ili reorganizirana prije zaključenja njezine istrage, Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja zatražio je 2018. da se njegova istraga preraspodjeli Komisiji, koja je u odnosu na tužitelje pokrenula postupak primjene članka 101. UFEU-a.

Po završetku tog postupka Komisija je donijela pobijanu odluku kojom je utvrdila da su tužitelji sudjelovali u jedinstvenoj i trajnoj povredi članka 101. UFEU-a u sektoru metalne ambalaže u Njemačkoj te im je izrekla novčanu kaznu od 7 670 000 eura. Taj je iznos uzeo u obzir smanjenje novčane kazne od 50 % odobreno tužiteljima za njihovu suradnju na temelju Obavijesti o suradnji iz 2006.[437] kao i smanjenje od 10 % za njihovu suradnju u okviru postupka nagodbe[438].

---

435 Odluka Komisije C(2022) 4761 *final* od 12. srpnja 2022. o postupku na temelju članka 101. UFEU-a (predmet AT.40522 – Metalna ambalaža) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

436 Obavijest Komisije o suradnji u okviru Mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (SL 2004., C 101, str. 43., u daljnjem tekstu: Obavijest o suradnji)

437 Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL 2006., C 298, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 62.)

438 Obavijest Komisije o vođenju postupaka nagodbe s ciljem donošenja odluka u skladu s člankom 7. i člankom 23. Uredbe Vijeća br. 1/2003 u predmetima kartela (SL 2008., C 167, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.)

U tom kontekstu, tužitelji nisu podnijeli tužbu protiv pobijane odluke kako bi osporili njezin sadržaj koji su već prihvatili u okviru postupka nagodbe, nego zbog više postupovnih nepravilnosti koje su dovele do preraspodjele predmeta Komisiji i naposljetku do donošenja pobijane odluke.

Ocjena Općeg suda

U okviru tužbe za poništenje tužitelji su tvrdili, među ostalim, da je Komisija, s obzirom na to da je predmet nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje preraspodijeljen Komisiji nakon isteka početnog roka predviđenog u Obavijesti o suradnji, povrijedila načela navedena u navedenoj obavijesti i legitimna očekivanja tužiteljâ.

U tom pogledu Opći sud je podsjetio na to da Komisija, kada donosi pravila postupanja i njihovom objavom najavljuje da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od tih pravila pod prijetnjom kazne, ovisno o slučaju, zbog povrede općih načela prava kao što je zaštita legitimnih očekivanja.

Ta se sudska praksa primjenjuje i na Obavijest o suradnji, s obzirom na to da je Opći sud u presudi Sped-pro/Komisija[439] presudio da je Komisija donošenjem te obavijesti koja sadržava smjernice za utvrđivanje tijela nadležnog za tržišno natjecanje koje je u najboljem položaju za ispitivanje pritužbe sama ograničila svoju diskrecijsku ovlast u postupanju s pritužbama u području tržišnog natjecanja.

Stoga se ne može prihvatiti argumentacija Komisije prema kojoj ta presuda nije primjenjiva u dijelu u kojem se odnosi na predmet pokrenut povodom pritužbe, iako je u ovom slučaju Komisija po službenoj dužnosti pokrenula postupak povodom zahtjeva nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje. Naime, Obavijest o suradnji zajedno razmatra oba slučaja i ne pravi razliku, osobito kad je riječ o preraspodjeli, ovisno o tome odlučuje li se o predmetu po službenoj dužnosti ili povodom pritužbe. Stoga, unatoč činjenici da je razmjena unutar mreže predmet između tijela nadležnih za tržišno natjecanje koja djeluju u javnom interesu i koja uopće ne mijenjaju prava ili obveze koje imaju uključeni poduzetnici, Komisija donošenjem te obavijesti nije samu sebe ograničila isključivo u odnosu na podnositelje pritužbe, nego i u odnosu na poduzetnike čije su djelatnosti predmet istrage.

S obzirom na to pojašnjenje, Opći sud je razmatrao pitanje jesu li točke 18. i 19. Obavijesti o suradnji koje se odnose na pitanja preraspodjele mogle kod tužitelja pobuditi legitimno očekivanje da će se preraspodjela predmeta izvršiti unutar početnog roka od dva mjeseca.

U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je, kako bi se utvrdila povreda načela zaštite legitimnih očekivanja koju je počinila Komisija, potrebno da je ona osobi dala precizna jamstva koja su kod nje stvorila utemeljena očekivanja. Međutim, Obavijest o suradnji ne pruža nikakvo precizno jamstvo da rok za preraspodjelu ne može biti dulji od dva mjeseca.

Naime, s jedne strane, preraspodjela predmeta, predviđena u točki 18. te obavijesti, mora se provesti „u načelu” u roku od dva mjeseca, tako da taj rok nije obvezujući. U svakom slučaju, taj se rok odnosi na slučajeve u kojima tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju probleme s preraspodjelo predmeta, što ovdje nije slučaj jer je Komisija pokrenula istražni postupak na zahtjev Saveznog ureda za zaštitu tržišnog natjecanja.

S druge strane, što se tiče točke 19. Obavijesti o suradnji, prema kojoj se ponovna dodjela predmeta nakon početnog roka od dva mjeseca mora provesti samo ako su se poznate činjenice o predmetu bitno promijenile tijekom postupka, Opći sud je pojasnio da se izraz „poznate činjenice predmeta” ne može tumačiti na način da obuhvaća samo činjenice koje se pokažu relevantnima za utvrđivanje toga je li došlo do povrede pravila tržišnog natjecanja. Naime, iz konteksta u kojem se ta točka nalazi[440] proizlazi da po isteku početnog roka dodjele od dva mjeseca Komisija može opravdati pokretanje

439 Presuda od 9. veljače 2022., ***Sped-Pro/Komisija*** (T-791/19, EU:T:2022:67)

440 Vidjeti u tom smislu točku 54. Obavijesti o suradnji.

istražnog postupka u različitim slučajevima koji nadilaze činjenice koje se pokažu relevantnima za utvrđivanje toga je li povreda počinjena. Stoga taj izraz treba tumačiti na način da obuhvaća svaku relevantnu činjenicu koja se otkrije tijekom postupka.

Opći je sud u svojoj analizi također odbio tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela supsidijarnosti. Stoga, iako se Uredbom br. 1/2003[441] u skladu s tim načelom organizira šire udruženje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, Komisija zadržava vodeću ulogu u istraživanju i poduzimanju radnji u slučaju povreda. Tako članak 11. stavak 6. Uredbe br. 1/2003, pod uvjetom da se samo savjetuje s dotičnim nacionalnim tijelom, predviđa da Komisija zadržava mogućnost pokretanja istražnog postupka čak i ako, kao u ovom slučaju, nacionalno tijelo već postupa u predmetu. Iz toga slijedi da je Komisija, koja je pokrenula istražni postupak na sam zahtjev njemačkog nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje, poštovala uvjet predviđen tom odredbom i stoga nije povrijedila ovlasti dotične države članice.

Što se tiče Komisijina protuzahtjeva, Opći sud je započeo odbacivanjem argumenta o postojanju zapreke vođenju postupka koji su istaknuli tužitelji ističući da, iako izvršavanje njegove neograničene nadležnosti za ukidanje, smanjenje ili povećanje iznosa novčane kazne koju je izrekla Komisija najčešće traže tužitelji u smislu smanjenja iznosa novčane kazne, ništa se ne protivi tomu da Komisija podnese zahtjev za povećanje tog iznosa.

Što se tiče merituma tog protuzahtjeva, Opći sud je istaknuo, kao prvo, da Komisija nije mogla dokazati da su tužitelji tijekom postupka nagodbe priznali svoju nadležnost umjesto nadležnosti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje niti da je mogla razumno pretpostaviti da tužitelji neće osporavati tu nadležnost.

Naime, Komisija nije podnijela nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da su tužitelji navodno priznali njezinu nadležnost. Tek je na raspravi Komisija navela da je spremna, u okviru mjere izvođenja dokaza koju je odredio Opći sud, dostaviti prijedlog nagodbe koji bi sadržavao naznake o priznavanju te nadležnosti. Komisija nije iznijela valjano opravdanje za kašnjenje svojeg postupanja niti je objasnila zašto je takva mjera izvođenja dokaza bila nužna u ovom slučaju, ograničavajući se samo općenito na navođenje navodnih razloga povjerljivosti ili osjetljivosti, dok su dokumenti koje je predložila dostaviti proizlazili od samih tužitelja.

Osim toga, iz elemenata sadržanih u prijedlogu nagodbe, osobito iz toga što su žalitelji priznali svoju odgovornost, kao i iz navoda o najvišem iznosu novčane kazne koji su spremni prihvatiti ne može se zaključiti da su oni priznali nadležnost Komisije za postupanje u predmetu s obzirom na to da priznanje te nadležnosti nije predviđeno, za razliku od prethodno navedenih elemenata, Obaviješću o nagodbi. Osim toga, Sud je već presudio, u okolnostima sličnima onima u ovom predmetu[442], da je pitanje nadležnosti autora akta obuhvaćeno nadzorom koji provodi sud Europske unije, na kojem je da provjeri jesu li u tom pogledu počinjene nezakonitosti.

Kao drugo, povećanje novčane kazne ne može se opravdati ni navodnim gubitkom postupovnih dobiti ni dodatnim administrativnim opterećenjem koje je nastalo podnošenjem ove tužbe. Naime, postupovna dobit koju je Komisija ostvarila iz postupka nagodbe i dalje postoji, neovisno o podnošenju ove tužbe. Mobilizacija Komisijinih sredstava radi obrane pobijane odluke pred Općim sudom svojstvena je svakom sudskom postupku i ne dovodi u pitanje te dobiti.

---

441 Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.)

442 Rješenje od 29. siječnja 2020., ***Silgan Closures i Silgan Holdings/Komisija*** (C-418/19 P, EU:C:2020:43, t. 63. i 64.)

Presuda od 6. studenoga 2024., Crédit agricole i dr./Komisija (spojeni predmeti T-386/21 i T-406/21, EU:T:2024:776)

„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Sektor naddržavnih, državnih i agencijskih obveznica denominiranih u američkim dolarima – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o EGP-u – Usklađivanje cijena i aktivnosti trgovanja obveznicama – Razmjena osjetljivih poslovnih informacija – Jedinstvena i trajna povreda – Ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj – Izračun iznosa novčane kazne – Osnovni iznos – Zamjenska vrijednost za vrijednost prihoda od prodaje – Tužba za poništenje – Neograničena nadležnost"

Opći sud, odlučujući u velikom vijeću, u bitnome potvrđuje odluku Europske komisije[443] kojom je utvrđeno da su banke Crédit agricole SA i Crédit agricole Corporate and Investment Bank (u daljnjem tekstu: Crédit agricole) te Credit Suisse Group AG i Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (u daljnjem tekstu: Credit Suisse) sudjelovale u kartelu u sektoru naddržavnih obveznica, državnih obveznica i obveznica javnih tijela denominiranih u američkim dolarima (u daljnjem tekstu: obveznice SSA). Opći sud stoga održava na snazi novčane kazne koje su navedenim bankama izrečene zbog povrede članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP).

Društvo Deutsche Bank podnijelo je 2015. Komisiji zahtjev za oslobođenje od kazne obavještavajući je o postojanju kartela na sekundarnom tržištu obveznica SSA. Obveznice SSA bile su dužnički instrumenti koji su svojem izdavatelju omogućavali da prikupi sredstva za financiranje određenih troškova ili određenih ulaganja. Te obveznice prvi put na prodaju nudi njihov izdavatelj na primarnom tržištu ili se one nude za njegov račun. Njima zatim izvan uređenog tržišta trguju ulagatelji na sekundarnom tržištu, bez posredovanja središnje burze.

Na tom sekundarnom tržištu banke pokušavaju ostvariti prihod tako da zadrže razliku između kupovne i prodajne cijene obveznica SSA.

Nakon što je pokrenula istragu radi ispitivanja praksi koje je prijavilo društvo Deutsche Bank, Komisija je utvrdila da su trgovci iz nekoliko banaka, među kojima i društava Crédit agricole i Credit Suisse, surađivali i razmjenjivali informacije s ciljem stjecanja konkurentske prednosti na sekundarnom tržištu obveznica SSA. Nadalje, smatrajući da su ta postupanja bila dio općeg plana za postizanje istog protutržišnog cilja, Komisija je zaključila da su predmetne banke počinile jedinstvenu i trajnu povredu članka 101. stavka 1. UFEU-a sklapanjem sporazumâ ili provedbom usklađenih djelovanja čiji je cilj bio ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja u sektoru obveznica SSA u EGP-u. Društvu Crédit agricole i društvu Credit Suisse stoga su izrečene novčane kazne u visini od 3 993 000 odnosno 11 859 000 eura.

Društvo UBS Group AG, pravni sljednik društva Credit Suisse, i društvo Crédit agricole podnijeli su Općem sudu dvije tužbe za poništenje odluke Komisije u dijelu u kojem se odnosi na njih. Društvo Crédit agricole također je zatražilo od Općeg suda smanjenje iznosa novčane kazne koja mu je izrečena, u sklopu izvršavanja njegove neograničene nadležnosti predviđene u članku 261. UFEU-a i članku 31. Uredbe br. 1/2003.

Ocjena Općeg suda

Opći sud uvodno ističe da je Komisija u pobijanoj odluci utvrdila postojanje samo jedne jedinstvene i trajne povrede koju je počinilo društvo Crédit agricole. On stoga odbacuje argumente te banke vezane uz činjenicu da je Komisija utvrdila postojanje pet samostalnih povreda koje se kvalificiraju kao „ograničenja s obzirom na cilj", tvrdeći da se temelje na pogrešnom tumačenju pobijane odluke.

---

443 Odluka Komisije C(2021) 2871 *final* od 28. travnja 2021. u vezi s postupkom na temelju članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.40346 – Obveznice SSA) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

Nadalje, Opći sud precizira da se razlozi za poništenje koje iznose tužitelji u bitnome mogu podijeliti u tri kategorije prigovora vezane uz:

– prvo, pogreške prilikom kvalificiranja predmetnih postupanja kao „jedinstvene i trajne povrede" članka 101. stavka 1. UFEU-a, te opseg njihova sudjelovanja u toj povredi,

– drugo, pogreške prilikom kvalificiranja te povrede kao „ograničenja s obzirom na cilj", te

– treće, pogreške prilikom utvrđivanja iznosa izrečenih novčanih kazni.

Prije razmatranja te tri serije tužbenih razloga zajedničke za obje tužbe, Opći sud prethodno ispituje tužbeni razlog društva Crédit agricole vezan uz povredu načela pretpostavke nedužnosti.

Poštovanje pretpostavke nedužnosti

Kada je riječ o poštovanju pretpostavke nedužnosti, društvo Crédit agricole tvrdilo je, s jedne strane, da je Komisija pogrešno pretpostavila da su uključeni trgovci, te konkretno njegov trgovac, znali za sve informacije razmjenjivane na stalnim internetskim forumima na koje su bili prijavljeni, neovisno o tome jesu li aktivno sudjelovali u navedenim razgovorima.

Opći sud odbija taj prigovor, naglašavajući da je za predmetne forume karakteristično to da se poruke isporučuju u stvarnom vremenu svim prijavljenim osobama. Imajući u vidu tu specifičnost, Komisija je s pravom zaključila da je društvo Crédit agricole bilo upoznato s razgovorima koji su vođeni na tim forumima čim je trgovac tog društva bio na njih prijavljen, čak i ako nije aktivno sudjelovao u tim razgovorima ili čak i ako je istodobno imao na raspolaganju brojne druge izvore informacija. Drukčije bi moglo biti samo da je društvo Crédit agricole pružanjem čvrstih dokaza s preciznim vremenskim žigom dokazalo da njegov trgovac stvarno nije znao za inkriminirajuću poruku ili poruke. Međutim, društvo Crédit agricole nije pružilo takav dokaz. U tom smislu, uvjeti u kojima su vođeni predmetni razgovori razlikuju se od onih u predmetu u kojem je donesena presuda Eturas i dr.[444].

S druge strane, Opći sud ocjenjuje da je Komisija povrijedila načelo pretpostavke nedužnosti kada je utvrdila da je početak sudjelovanja društva Crédit agricole u povredi bilo u trenutku prvog spajanja njegova trgovca na sporni internetski forum s korisničkim imenom te banke, do kojeg je došlo 10. siječnja 2013.

Naime, da bi se utvrdilo da to prvo spajanje predstavlja dokaz protutržišnog karaktera koje označava početak sudjelovanja društva Crédit agricole u povredi, Komisija mora dokazati da je na sam dan prvog spajanja trgovac iz društva Crédit agricole u najmanju ruku pasivno sudjelovao u protutržišnom razgovoru. Međutim, u konkretnom slučaju ni iz pobijane odluke ni iz spisa kojim Opći sud raspolaže ne proizlazi da su na dotičnom internetskom forumu 10. siječnja 2013. razmjenjivane poruke protutržišnog karaktera nakon prvog spajanja trgovca iz društva Crédit agricole.

Sudjelovanje tužiteljâ u jedinstvenoj i trajnoj povredi

Kada je riječ o tužbenim razlozima kojima se osporava kvalificiranje predmetnih postupanja kao „jedinstvene i trajne povrede" za koju su odgovorni tužitelji, Opći sud najprije napominje da se samo postupanja koja su dio „općeg plana" koji ima jedinstven protutržišni cilj mogu kvalificirati kao jedinstvena i trajna povreda.

Vezano uz jedinstvenu prirodu povrede, Opći sud smatra da je Komisija pravilno ocijenila da je jedinstveni protutržišni cilj trgovaca iz predmetnih banaka bio maksimalno povećati prihode potonjih i pritom ograničiti gubitke koji bi mogli proizaći iz neizvjesnosti povezane s postupanjima drugih trgovaca.

---

444 Presuda od 21. siječnja 2016., ***Eturas i dr.*** (C-74/14, EU:C:2016:42)

Budući da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da su postupanja koja su primjenjivali trgovci iz predmetnih banaka od siječnja 2010. do veljače 2013. bila dio općeg plana koji je imao taj jedinstveni protutržišni cilj, Opći sud nadalje smatra da zabranom upotrebe stalnih višestranih internetskih foruma koju je društvo Deutsche Bank uvelo za svoje trgovce u veljači 2013., trgovci predmetnih banaka nisu spriječeni da ostvare navedeni cilj. U tom pogledu Opći sud navodi da jedinstvena priroda povrede proizlazi iz jedinstvenosti cilja koji nastoje postići sudionici zabranjenog sporazuma. Međutim, nesporno je da su trgovci predmetnih banaka zaobišli zabranu koja je za trgovce društva Deutsche Bank uvedena u veljači 2013., i to tako što su koristili mrežu dvostranih razgovora koja je funkcionirala na isti način kao i stalni višestrani internetski forumi.

Kada je riječ o trajnosti povrede, Opći sud potvrđuje da utvrđeni kontekst funkcioniranja zabranjenog sporazuma ide u prilog Komisijinu zaključku da su predmetne banke sudjelovale u trajnoj povredi od siječnja 2010. do ožujka 2015. Naime, iako su razgovori između trgovaca navedenih banaka od veljače 2013. postali rjeđi, ostaje činjenica da su oni nastavili učestalo voditi protutržišne razgovore, slobodno razmjenjujući informacije o svojim aktivnostima trgovanja koje su bile u tijeku.

Argument društva Crédit agricole o svojem nesudjelovanju u povredi tijekom određenih razdoblja isto tako ne može dovesti u pitanje trajnost povrede u cjelini jer prekidi koje spominje ta banka ne uzimaju u obzir postupanje drugih sudionika.

Što se tiče mogućnosti pripisivanja jedinstvene i trajne povrede tužiteljima, Opći sud dalje podsjeća na to da tu mogućnost pripisivanja treba ocjenjivati s obzirom na dva elementa, odnosno, prvo, njihov namjerni doprinos zajedničkim ciljevima koje nastoje postići sve banke o kojima je riječ i, drugo, činjenicu da su znali za protupravna postupanja koja su te banke planirale ili izvršavale pri ispunjavanju istih ciljeva ili činjenicu da su ih razumno mogli predvidjeti te su bili spremni prihvatiti s time povezani rizik.

Slijedom tog pojašnjenja, Opći sud odbacuje sve argumente koje su tužitelji iznijeli radi osporavanja njihova namjernog doprinosa općem planu koji je utvrdila Komisija, kao i činjenice da su znali za sva predmetna protupravna postupanja ili eventualno da su ih mogli predvidjeti.

U tom kontekstu Opći sud napominje da zaključak Komisije da je društvo Crédit agricole u najmanju ruku moglo razumno predvidjeti sva protupravna postupanja drugih banaka posebno potvrđuje činjenica da je njegov trgovac, prije nego što je preuzeo dužnost u društvu Crédit agricole, u svojstvu trgovca druge banke izravno sudjelovao u predmetnim protupravnim postupanjima.

U tom pogledu, Opći sud naglašava da se znanja koja je zaposlenik stekao prije nego što je počeo raditi u novom poduzeću i koja on zapravo stavlja na raspolaganje tom novom poslodavcu mogu smatrati znanjima koja njegov novi poslodavac dijeli. Nadalje, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisija se može osloniti na kontakte ostvarene prije ili poslije razdoblja povrede kako bi dobila opću sliku situacije i dokazala pripremne faze zabranjenog sporazuma te potvrdila tumačenje određenih dokaza.

Imajući u vidu navedeno, Opći sud odbija sve prigovore tužiteljâ kojima se osporava, s jedne strane, kvalificiranje predmetnih postupanja kao „jedinstvene i trajne povrede” i, s druge strane, pripisivost te povrede tužiteljima.

Kvalificiranje predmetnih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj”

Pozivajući se na sudsku praksu Suda, Opći sud podsjeća na to da je za potrebe kvalificiranja predmetnih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj” na Komisiji da dokaže da ta postupanja imaju ne iznimno visok stupanj štetnosti za tržišno natjecanje, kao što je to tvrdilo društvo Crédit agricole, nego samo dovoljan stupanj štetnosti za tržišno natjecanje.

Nadalje, Opći sud precizira da ocjenu stupnja štetnosti postupanja za tržišno natjecanje treba provesti s obzirom na objektivna obilježja navedenog postupanja i ne uzimajući u obzir pojedinačnu situaciju svakog poduzetnika koji je u njemu sudjelovao. Dakle, manja uloga poduzetnika u zabranjenom sporazumu ne može utjecati na kvalifikaciju tog zabranjenog sporazuma kao „ograničenja s obzirom na cilj" u odnosu na sve poduzetnike koji su u njemu sudjelovali. Zbog istih se razloga društvo Crédit agricole, kako bi osporavalo kvalifikaciju predmetnih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj", ne može korisno pozivati na činjenicu da ono nije sudjelovalo u određenim razgovorima.

Imajući u vidu ta pojašnjenja, Opći sud nadalje odbija prigovore tužiteljâ o pogreškama koje je Komisija počinila, prvo, prilikom ocjene gospodarskog konteksta predmetnih postupanja, drugo, prilikom ocjene njihove štetnosti za tržišno natjecanje te, treće, prilikom ocjene njihove opravdanosti zbog pozitivnog učinka koji imaju na tržišno natjecanje.

Kada je riječ, kao prvo, o ocjeni gospodarskog konteksta predmetnih postupanja, Opći sud ističe da – iako na složenom tržištu kakvo je u konkretnom slučaju – Komisija ne može ograničiti svoju analizu tog konteksta samo na ono što je krajnje nužno kako bi se utvrdilo postojanje ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj, a tužitelji su propustili dokazati bilo kakvu nedostatnost analize gospodarskog i pravnog konteksta koju je provela Komisija.

Kao drugo, kada je riječ o ocjeni štetnosti predmetnih postupanja za tržišno natjecanje, Opći sud potvrđuje Komisijin zaključak da su na sekundarnom tržištu obveznica SSA razmjene osjetljivih poslovnih informacija između predmetnih banaka, koje su sve bile „održavatelji tržišta"[445], bile dovoljno štetne za tržišno natjecanje da pridonose kvalifikaciji svih razmatranih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj".

Taj zaključak ne može dovesti u pitanje tvrdnja društva Crédit agricole koja se temelji na činjenici da sekundarno tržište obveznica SSA jest tržište s velikom asimetrijom u obaviještenosti između održavatelja tržišta, tako da povećanje te već postojeće asimetrije zbog predmetne razmjene informacija ne bi bilo dovoljno štetno za tržišno natjecanje. Naime, čak i pod pretpostavkom da ta asimetrija u obaviještenosti postoji, argumentacija društva Crédit agricole proturječna je korisnom učinku koji valja zajamčiti pojmu „ograničenje s obzirom na cilj" i općenito članku 101. UFEU-a.

Kada je riječ, kao treće, o argumentima tužiteljâ da su predmetna postupanja opravdana s obzirom na to da imaju pozitivni učinak na tržišno natjecanje, Opći sud podsjeća na to da pozitivne učinke na tržišno natjecanje na koje se pozivaju tužitelji ne treba kao takve uzeti u obzir u fazi kvalificiranja predmetnih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj".

U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se navodne „povoljne" posljedice predmetnih postupanja mogu ili trebaju uzeti u obzir na ovoj ili onoj osnovi kako bi ih se kvalificiralo kao „ograničenja s obzirom na cilj", tužitelji nisu dokazali postojanje povoljnih posljedica koje mogu dovesti u pitanje kvalificiranje navedenih postupanja kao „ograničenja s obzirom na cilj".

Budući da su tužitelji predstavljali predmetna postupanja i kao „akcesorna ograničenja" u obavljanju njihove dužnosti održavatelja tržišta obveznica SSA, Opći sud napominje da se sudska praksa o iznimci akcesornih ograničenja legitimnih sporazuma u svakom slučaju konkretno ne primjenjuje jer tužitelji nisu dokazali da bi njihova aktivnost održavatelja tržišta bila nemoguća bez protupravnih postupanja.

Štoviše, Opći sud odbacuje argumente vezane uz činjenicu da su održavatelji tržišta obveznica SSA bili sustavno u nepovoljnom položaju u pogledu obaviještenosti u odnosu na druge ugovorne strane koje nisu bile stalno prisutne na tržištu, tako da su trebali nadoknaditi taj nedostatak informacija traženjem informacija kod određenog broja izvora.

---

445 „Održavatelji tržišta" (*market makers*) su institucije ili pojedinci koji su voljni općenito i kontinuirano kupovati ili prodavati financijske proizvode na sekundarnom tržištu obveznica SSA, umjesto izvršavanja pojedinačnih transakcija, po cijenama koje sami odrede.

Naime, ne može se prihvatiti da poduzetnici pokušavaju ublažiti učinke činjeničnih situacija za koje smatraju da su pretjerano nepovoljnije, kao što su eventualne asimetrije rizika koji postoje među subjektima na tržištu, sklapanjem tajnih sporazuma čiji je cilj popraviti te nepogodnosti. Takve činjenične situacije ne mogu opravdati povredu članka 101. UFEU-a, tim više jer tužitelji na sekundarnom tržištu obveznica SSA nisu djelovali samo kao održavatelji tržišta i jer su tu aktivnost obavljali dobrovoljno.

Određivanje iznosa novčanih kazni koje su izrečene tužiteljima

Prilikom određivanja iznosa novčanih kazni koje su izrečene tužiteljima, Komisija je u bitnome slijedila metodu predviđenu u Smjernicama iz 2006.[446]. Međutim, kada je riječ o izračunu osnovnih iznosa, Komisija se odlučila koristiti zamjensku vrijednost umjesto vrijednosti prihoda od prodaje predviđene u točki 13. navedenih smjernica. Kao polazište za izračun te zamjenske vrijednosti, Komisija je utvrdila obujam i godišnje nominalne vrijednosti obveznica SSA (u daljnjem tekstu: godišnji nominalni iznosi) kojima su predmetne banke trgovale za vrijeme njihova pojedinačnog sudjelovanja u spornoj povredi. Ti su godišnji nominalni iznosi zatim pomnoženi s faktorom prilagodbe koji je Komisija utvrdila koristeći 33 kategorije reprezentativnih obveznica SSA, koje je izdalo osam izdavatelja.

U tom kontekstu, tužitelji su Komisiji među ostalim prigovarali da je povrijedila Smjernice iz 2006. kada se oslonila na skup reprezentativnih obveznica SSA, a ne na podatke o njihovim vlastitim transakcijama za izračun faktora prilagodbe, koristeći pritom javne podatke objavljene na platformi Bloomberg, što je preuveličalo taj faktor prilagodbe (u daljnjem tekstu: podaci BGN).

Nadalje, društvo Credit Suisse prigovaralo je Komisiji da je precijenila zamjensku vrijednost kada je u nominalne iznose koji su za njega utvrđeni uključila transakcije kupnje likvidnih sredstava (*hedging*).

Opći sud uvodno ističe da, iako je Komisija donošenjem Smjernica iz 2006. samu sebe ograničila u izvršavanju široke diskrecijske ovlasti kojom raspolaže u pogledu metode izračuna novčanih kazni, ona ima mogućnost od njih odstupiti pod uvjetom da u dovoljnoj mjeri obrazloži i opravda svoju odluku.

Međutim, kad Komisija ne odstupi od Smjernica iz 2006. u cijelosti – kao što joj se to dopušta točkom 37. – nego samo, kao u ovom slučaju, od točke 13., ona ne može odstupiti od vodećih načela i logike na kojoj se temelje navedene smjernice. Stoga je njezina zadaća prilikom provedbe metodologije koju utvrđuje da, među ostalim, uzme u obzir najbolje raspoložive podatke, pri čemu sud Unije provodi detaljan nadzor prava i činjenica.

Imajući u vidu navedena pojašnjenja, Opći sud napominje da je, kao prvo, Komisija u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri obrazložila i opravdala svoj izbor da odstupi od metodologije predviđene u točki 13. Smjernica i da izračun osnovnog iznosa temelji na zamjenskoj vrijednosti za vrijednost prihoda od prodaje, dobivenoj množenjem godišnjih nominalnih iznosa svake od predmetnih banaka s faktorom prilagodbe, izračunanim na temelju uzorka od 33 kategorije obveznica SSA.

U tom kontekstu, Opći sud odbacuje argumente tužiteljâ da je Komisija trebala prihvatiti metodologiju izračuna faktora prilagodbe koja se temelji na njihovim vlastitim transakcijama.

S tim u vezi Opći sud navodi da bi metodologija koja se temelji na podacima o transakcijama predmetnih banaka također podrazumijevala izvršenje puno složenijih izračuna od onih koji su već složeni i izvršeni u ovom slučaju, iako reprezentativnost odabranih obveznica SSA upravo jamči da podaci koji su uzeti u obzir ostanu relevantni za izračun novčane kazne i omoguće da se ekonomska

[446] Smjernice o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003 (SL 2006., C 210, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 58.; u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2006.)

važnost sporne povrede odrazi dovoljno precizno, kako to zahtijeva sudska praksa. Međutim, takva bi alternativna metodologija predstavljala neproporcionalno administrativno opterećenje za Komisiju.

Kao drugo, Opći sud odbacuje argumente tužiteljâ vezane uz činjenicu da su podaci BGN koje je Komisija koristila bili neodgovarajući za izračun zamjenske vrijednosti jer su preuveličavali faktor prilagodbe.

Nakon što je podsjetio na to da Komisija mora osigurati da se uzmu u obzir najbolji raspoloživi podaci, Opći sud ističe da je Komisija u pobijanoj odluci obrazloženo odbacila argumente na koje su se predmetne banke pozvale tijekom upravnog postupka kako bi osporile korištenje podataka BGN. Iz navedenog proizlazi da tužitelji ne mogu pred Općim sudom samo tvrditi da podaci koje je upotrijebila Komisija sadržavaju jedan ili više nedostataka, nego naprotiv trebaju dokazati da u okviru metodologije koju je ta institucija zakonito utvrdila stvarno postoje bolji podaci od onih koje je ta institucija uzela u obzir i da su oni stvarno dostupni.

Nakon što je utvrdio da tužitelji nisu bili u mogućnosti iznijeti bolje podatke od onih koje je utvrdila Komisija, Opći sud nadalje odbacuje kritiku društva Credit Suisse o nepoznatosti načina izrade podataka BGN. U tom pogledu, Opći sud naglašava da podaci BGN predstavljaju referentne podatke među trgovcima te da ih izrađuje treća strana u postupku na temelju cijena više gospodarskih subjekata. Stoga se ne može valjano tvrditi da Komisija ne može upotrijebiti takve referentne podatke zbog djelomične nepoznatosti njihova načina izrade, osobito kad društvo Credit Suisse uopće nije navelo koje platforme na tržištu pružaju točnije ili relevantnije informacije od platforme Bloomberg.

Prema ocjeni Općeg suda, Komisiji se isto tako ne može prigovoriti činjenica da je upotrijebila podatke koji ni u kojem pogledu ne odražavaju situaciju društva Credit Suisse, kad upravo ta institucija nije raspolagala dovoljno reprezentativnim točnim podacima te je samim time bila primorana upotrijebiti metodologiju koja se temelji na alternativnim podacima koji su nužno manje precizni, kako bi ponovila izračun zamjenske vrijednosti.

Kao treće, Opći sud odbija prigovor društva Credit Suisse da je Komisija precijenila zamjensku vrijednost za vrijednost prihoda od prodaje jer je u nominalne iznose koje je u odnosu na njega utvrdila uključila transakcije kupnje likvidnih sredstava.

U tom pogledu, Opći sud podsjeća na to da, u kontekstu Smjernica iz 2006., cilj pojma „zamjenska vrijednost”, baš kao i pojma „vrijednost prihoda od prodaje”, jest da se kao polazište za izračun novčane kazne izrečene poduzetniku uzme iznos koji odražava ekonomsku važnost sporne povrede i veličinu poduzetnikova doprinosa toj povredi. Iz navedenog slijedi da određivanje zamjenske vrijednosti podrazumijeva uzimanje u obzir svih transakcija provedenih na dotičnom tržištu u okviru povrede, i to za svakog poduzetnika koji je sudjelovao u spornoj povredi.

Iako metodologija koju je Komisija odabrala doista dovodi do toga da se nominalni iznos kojim se trgovalo u okviru određene transakcije kupnje likvidnih sredstava uzima u obzir i za prodavatelja obveznice SSA o kojoj je riječ i za njezina kupca u slučaju kad su oboje sudjelovali u spornoj povredi, to dvostruko uzimanje u obzir proizlazi iz samih načela kojima se uređuje određivanje novčanih kazni u skladu sa Smjernicama iz 2006. u specifičnom kontekstu konkretnog slučaja. Također, kad bi se iz izračuna zamjenske vrijednosti isključio dio transakcija koje su nedvojbeno obuhvaćene područjem primjene zabranjenog sporazuma koji se stavlja na teret, to bi dovelo do umjetnog smanjenja ekonomske važnosti sporne povrede te bi se time ugrozio cilj učinkovite istrage i kažnjavanja povreda članka 101. UFEU-a.

Nakon što je na taj način potvrdio zamjenske vrijednosti utvrđene u odnosu na tužitelje, Opći sud konačno odbacuje njihove argumente kojima se osporava multiplikacijski koeficijent težine koji je Komisija primijenila na navedene vrijednosti u skladu s točkama 20. do 23. Smjernica iz 2006.

U pogledu činjenice da je taj multiplikacijski koeficijent težine bio utvrđen na 16 % za sve predmetne banke, društvo Crédit agricole posebno je navelo da je Komisija za njega trebala prihvatiti individualiziran i niži multiplikacijski koeficijent.

Budući da se društvo Crédit agricole u prilog tom argumentu referiralo na presude Suda donesene prije dana objave Smjernica iz 2006., Opći sud najprije ističe da te presude ne mogu Komisiji nalagati da uzme u obzir neke druge elemente osim stvarne težine sporne povrede u fazi određivanja multiplikacijskog koeficijenta težine na temelju Smjernica iz 2006.

Štoviše, iako prilikom izračuna novčanih kazni izrečenih na temelju članka 101. UFEU-a Komisija ne može odstupiti od poštovanja načela jednakosti postupanja, iz točke 22. Smjernica iz 2006. i iz sudske prakse vezane uz tu točku proizlazi da multiplikacijski koeficijent težine u načelu odražava težinu sporne povrede, a ne relativnu težinu sudjelovanja u toj povredi svakog od predmetnih poduzetnika. Upravo se u tom smislu u točkama 19. do 22. Smjernica iz 2006. određivanje multiplikacijskog koeficijenta težine predviđa za konkretnu povredu, a ne za svakog poduzetnika koji je u njoj sudjelovao. Dakle, ocjena pojedinačnih okolnosti u načelu se ne provodi u okviru ocjene težine povrede, odnosno prilikom utvrđivanja osnovnog iznosa novčane kazne, nego u okviru prilagodbe osnovnog iznosa s obzirom na olakotne i otegotne okolnosti.

Nadalje, ističući da se multiplikacijski koeficijent težine od 16 % za povredu poput one utvrđene u pobijanoj odluci ne može smatrati neprikladnim ili neproporcionalnim, Opći sud odbacuje argumente koje je u tom pogledu iznijelo društvo Crédit agricole.

Imajući u vidu sve navedeno, Opći sud u cijelosti odbija tužbu društva Crédit Suisse. S druge strane, on poništava pobijanu odluku u odnosu na društvo Crédit agricole u dijelu u kojem se njome, s jedne strane, utvrđuje da je društvo Crédit agricole sudjelovalo u povredi od 10. siječnja 2013. do 24. ožujka 2015., a ne od 11. siječnja 2013. do 24. ožujka 2015., i, s druge strane, utvrđuje da novčana kazna izrečena društvu Crédit agricole iznosi 3 993 000 eura. Međutim, Opći sud koristeći svoju neograničenu nadležnost održava na snazi iznos novčane kazne izrečene društvu Crédit agricole.

2. Koncentracije[447]

Presuda od 13. studenoga 2024., NetCologne/Komisija (T-58/20, EU:T:2024:813)

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Njemačka tržišta televizijskih i telekomunikacijskih usluga – Odluka kojom se koncentracija proglašava sukladnom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u – Obveze – Ocjena horizontalnih, vertikalnih i konglomeratnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje – Odnos tržišnog natjecanja među sudionicima koncentracije – Promjena specifična za koncentraciju – Očita pogreška u ocjeni”

Presuda od 13. studenoga 2024., Deutsche Telekom/Komisija (T-64/20, EU:T:2024:815)

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Njemačka tržišta televizijskih i telekomunikacijskih usluga – Odluka kojom se koncentracija proglašava sukladnom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u – Obveze – Ocjena horizontalnih, vertikalnih i konglomeratnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje – Odnos tržišnog natjecanja među sudionicima koncentracije – Promjena specifična za koncentraciju – Očita pogreška u ocjeni”

[447] Zajednički kratak prikaz za predmete NetCologne/Komisija (T-58/20), Deutsche Telekom/Komisija (T-64/20) i Tele Columbus/Komisija (T-69/20)

Presuda od 13. studenoga 2024., Tele Columbus/Komisija (T-69/20, EU:T:2024:816)

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Njemačka tržišta televizijskih i telekomunikacijskih usluga – Odluka kojom se koncentracija proglašava sukladnom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u – Obveze – Ocjena horizontalnih, vertikalnih i konglomeratnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje – Odnos tržišnog natjecanja među sudionicima koncentracije – Promjena specifična za koncentraciju – Očita pogreška u ocjeni"

Presudama od istoga dana Opći sud je odbio tri tužbe podnesene za poništenje odluke Europske komisije kojom je odobrena, kao sukladna s unutarnjim tržištem, koncentracija u sektoru televizijskih i telekomunikacijskih usluga usmjerena na stjecanje od strane Vodafone Group plc određene imovine Liberty Global plc[448]. Time je Opći sud utvrdio da se Komisiji ne može prigovoriti jer je, prilikom ispitivanja sukladnosti te koncentracije s unutarnjim tržištem koje je dužna provesti prema članku 2. stavku 2. Uredbe br. 139/2004[449], kriteriju bitnog ograničavanja učinkovitog tržišnog natjecanja dala prednost pred kriterijem vladajućeg položaja.

Vodafone i Liberty Global dva su operatora koji djeluju u sektoru televizijskih i telekomunikacijskih usluga u nekoliko država Unije, uključujući Njemačku. U toj je zemlji Liberty Global prisutan preko svojeg društva kćeri Unitymedia GmbH.

Vodafone je 2018. Komisiji prijavio, u skladu s Uredbom EZ-a o koncentracijama, predloženu koncentraciju kako bi mu se omogućilo stjecanje isključive kontrole nad telekomunikacijskim djelatnostima Liberty Globala u nekoliko država članica, uključujući Njemačku. Transakcija se sastojala od ugovora o kupoprodaji kojim je Vodafone namjeravao steći 100 % dionica društva Unitymedia (u daljnjem tekstu: predmetna koncentracija).

Budući da je smatrala da ta transakcija izaziva ozbiljne sumnje u pogledu njezine sukladnosti s unutarnjim tržištem, Komisija je odlučila pokrenuti detaljni istražni postupak. Na kraju tog postupka koncentracija je proglašena sukladnom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) pod uvjetom da Vodafone poštuje određene obveze[450].

Komisija je u pobijanoj odluci, kao prvo, ocijenila horizontalne, vertikalne i konglomeratne učinke koncentracije, osobito u Njemačkoj. Na kraju svoje analize, iako je zaključila da ne postoji bitno ograničavanje učinkovitog tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: BOUTN) na maloprodajnom tržištu usluge prijenosa televizijskog signala, maloprodajnom tržištu paketa usluga i maloprodajnom tržištu televizijskih usluga, utvrdila je postojanje BOUTN-a na tržištu fiksnog pristupa internetu i na otkupnom tržištu televizijskih signala.

---

448 Odluka Komisije C(2019) 5187 *final* od 18. srpnja 2019. kojom se sukladnom s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u proglašava koncentracija usmjerena na stjecanje određene imovine društva Liberty Global plc od strane društva Vodafone Group plc (predmet COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

449 Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ-a o koncentracijama) (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73. i ispravak SL 2024./90828, L)

450 Te obveze uključuju posebno: obvezu WCBA („Wholesale Cable Broadband Access") koja je omogućila operatoru trećoj strani otvoreni pristup kabelskoj mreži poduzetnika nastalog koncentracijom, kako bi mu se omogućilo da nudi maloprodajne usluge fiksnog pristupa internetu, kao i vlastite usluge OTT (over the top) televizije ili usluge trećih strana; obvezu OTT-a, koja je spriječila poduzetnika nastalog koncentracijom da televizijskim kućama čiji je sadržaj emitiran na njegovoj platformi ograniči mogućnost da distribuiraju taj sadržaj putem usluge OTT televizije i koja im je za to jamčila dovoljan kapacitet izravnog međusobnog povezivanja; obvezu HBBTV („Hybrid Broadcast Broadband TV"), koja je zahtijevala da poduzetnik nastao koncentracijom nastavi emitirati HBBTV signal televizijskih kuća koje emitiraju besplatne televizijske programe; i obvezu zajamčene naknade, koja je spriječila poduzetnika nastalog koncentracijom da poveća zajamčene naknade koje su mu plaćale televizijske kuće koje emitiraju besplatne televizijske programe.

Zatim je provjerila jesu li obveze koje je predložio Vodafone mogle transakciju učiniti sukladnom s unutarnjim tržištem, osobito s obzirom na dva tržišta na kojima su utvrđeni problemi tržišnog natjecanja.

Tužitelji, Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG i NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, društva su sa sjedištem u Njemačkoj koja nude televizijske, internetske i telefonske usluge. Oni su Općem sudu podnijeli tužbu za poništenje pobijane odluke, svaki u dijelu koji se na njega odnosi.

Svojim tužbama osobito ističu, s jedne strane, Komisijinu pogrešku u ocjeni u pogledu horizontalnih učinaka predmetne koncentracije, osobito na maloprodajno tržište usluge prijenosa televizijskog signala i otkupno tržište televizijskih signala kao i vertikalnih učinaka na posredničko pružanje televizijskog signala. S druge strane, osporavaju dostatnost i prikladnost obveza koje su postale obvezujuće na temelju pobijane odluke kako bi koncentracija postala sukladna s unutarnjim tržištem.

Ocjena Općeg suda

Opći je sud najprije podsjetio na primjenjiva načela sudske prakse, kako u pogledu intenziteta sudskog nadzora koji je dužan provesti tako i u pogledu dokaza o nepostojanju bitnog ograničavanja učinkovitog tržišnog natjecanja, što je na Komisiji da utvrdi.

U tom pogledu pojasnio je da se, u području koncentracije, Uredbom EZ-a o koncentracijama Komisiji dodjeljuje određena diskrecijska ovlast, osobito u pogledu ocjena gospodarske naravi. U tom okviru, iako nije na Općem sudu da svojom ekonomskom ocjenom zamijeni onu Komisije, taj sud posebno mora provjeriti ne samo materijalnu točnost istaknutih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, već i kontrolirati čine li ti dokazi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir pri ocjeni složene situacije i jesu li takvi da dokažu zaključke izvedene iz njih.

Što se tiče dokaznih zahtjeva nametnutih Komisiji kako bi se dokazalo da prijavljena koncentracija predstavlja bitno ograničenje učinkovitog tržišnog natjecanja i da je stoga treba proglasiti nesukladnom ili sukladnom s unutarnjim tržištem, Opći je sud naglasio da je, uzimajući u obzir prognostičku narav potrebne ekonomske analize, dovoljno da Komisija dokaže, na temelju dovoljno značajnih i usklađenih dokaza, da je vjerojatnije da će ta koncentracija bitno ograničiti učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu.

S obzirom na ta razmatranja Opći je sud najprije analizirao učinke koncentracije na njemačko tržište, a zatim obveze koje su postale obvezujuće na temelju pobijane odluke.

1. Analiza učinaka koncentracije

a) Nekoordinirani horizontalni učinci koncentracije na maloprodajno tržište usluge prijenosa televizijskog signala korisnicima koji žive u zgradama s više stanova

Opći je sud najprije ispitao očite pogreške u ocjeni i pogreške koje se tiču prava koje je Komisija navodno počinila u svojoj analizi horizontalnih učinaka na maloprodajno tržište usluge prijenosa televizijskog signala korisnicima koji žive u zgradama s više stanova (*multi dwelling units* (MDU), u daljnjem tekstu: MDU tržište).

Što se tiče uzajamnih konkurentskih pritisaka koje su izvršavali sudionici koncentracije, Opći je sud smatrao, kao prvo, da, s obzirom na izostanak znatnog preklapanja njihovih djelatnosti, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da oni nisu bili izravni konkurenti prije koncentracije, i to unatoč iznimnim situacijama preklapanja koje je Komisija uzela u obzir, a čija zanemarivost nije bila osporena dokazima. Iz toga proizlazi da proizvodi koje su sudionici koncentracije stavljali na tržište u praksi nisu bili u tržišnom natjecanju.

Kao drugo, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je zaključila da ne postoji neizravno tržišno natjecanje među sudionicima koncentracije. U tom pogledu Opći je sud podsjetio na to da se poduzetnici nalaze u odnosu neizravnog tržišnog natjecanja, osobito kada su podložni sličnim konkurentskim pritiscima drugih poduzetnika s kojima se svaki od njih izravno natječe ili kada drugi čimbenici, kao što su zahtjevi koje nameću korisnici, na usporediv način ograničavaju njihove mogućnosti odrediti svoje cijene i svoje komercijalne uvjete.

U ovom slučaju Opći je sud utvrdio da, što se tiče činjenice da su sudionici koncentracije pratili svoje djelatnosti i uspoređivali svoje ponude proizvoda, te usporedne analize ne prekoračuju običnu usporednu komercijalnu analizu čiji je cilj nadzor i eventualno oponašanje najboljih praksi u sektoru. Međutim, taj oblik usporedbe, koji se sastoji od analize tržišnog učinka ili najbolje prakse u sektoru, uključujući u drugim državama članicama ili trećim zemljama, ne može se smatrati neizravnim konkurentskim pritiscima. Osim toga, iz pobijane odluke proizlazi da su ugovori sklopljeni s vlasnicima MDU-ova (u daljnjem tekstu: MDU korisnici) rezultat pregovora, nadmetanja ili formalnih postupaka javne nabave. Prema tome, oni nisu tipski ugovori koji su mogli biti predmet usporedne analize na temelju običnog promatranja sektorskih praksi.

Osim toga, što se tiče tržišnog natjecanja u području infrastrukture među sudionicima koncentracije, Komisija je utvrdila da aktivnosti inovacije i ulaganja u mrežu koje je proveo svaki sudionik koncentracije nisu imale nikakav izravan konkurentski utjecaj na strategije inovacije i ulaganja u mrežu drugog sudionika i da praćenje koje je u tom okviru vršio svaki sudionik djelatnosti drugog sudionika nije bilo nego puka poslovna komparativna analiza, što nije oblik neizravnih konkurentskih pritisaka.

Kao treće, tužitelji nisu dokazali ni postojanje potencijalnog tržišnog natjecanja među sudionicima koncentracije, tako da Komisiji neutemeljeno prigovaraju da je smatrala da je malo vjerojatno da bi ti sudionici, bez predmetne koncentracije, proširili svoje djelatnosti u kabelskom području drugog sudionika kako bi uklonili potencijalno tržišno natjecanje, što bi dovelo do BOUTN-a.

Kao četvrto, što se tiče navodnog postojanja zajedničkog vladajućeg položaja prije predmetne koncentracije koji proizlazi iz prešutnog dogovora među sudionicima koncentracije, kojim se objašnjava nepostojanje stvarnog ili potencijalnog tržišnog natjecanja između njih na MDU tržištu, Opći je sud istaknuo da je, iako se tim argumentom nastoji otkriti zabranjeni sporazum, taj prigovor bespredmetan jer se navedeni argument ne odnosi na predmet pobijane odluke, nego na djelovanja koja su potencijalno obuhvaćena područjem primjene članaka 101. ili 102. UFEU-a. U svakom slučaju, za potrebe kontrole koncentracije nije relevantno istražiti razloge nepostojanja tržišnog natjecanja među sudionicima koncentracije koji se, ovisno o slučaju, odnose na povredu pravila tržišnog natjecanja Unije.

Suprotno tomu, iako se tim argumentom nastoji istaknuti postojanje zajedničkog vladajućeg položaja, te tvrdnje nisu bile potvrđene ispitivanjem internih dokumenata navedenih sudionika te su u suprotnosti s razlogom, potencijalno protivnim pravu tržišnog natjecanja Unije, zbog kojeg se sudionici koncentracije nisu pokušali natjecati prije koncentracije.

Kao peto, što se tiče prigovora koji se temelji na tome da Komisija nije uzela u obzir povećanje sredstava koje proizlazi iz koncentracije, što bi sudionicima koncentracije omogućilo da isključe svoje konkurente primjenom, među ostalim, predatorskih cijena, Opći je sud istaknuo da takvo povećanje, čak i ako se dokaže, nije samo po sebi dovoljno da bi se navedena koncentracija proglasila nesukladnom s unutarnjim tržištem. Također treba naglasiti da Komisija može proglasiti koncentraciju nesukladnom s unutarnjim tržištem samo ako je BOUTN njezina izravna i neposredna posljedica. Takav BOUTN koji bi proizlazio iz budućih odluka poduzetnika nastalog koncentracijom može se smatrati izravnom i neposrednom posljedicom koncentracije ako to buduće ponašanje postane moguće i ekonomski razumno izmjenom značajki i strukture tržišta koja je uzrokovana koncentracijom. Međutim, u ovom su slučaju sudionici koncentracije već imali ovlast da se u znatnoj

mjeri ponašaju neovisno o svojim konkurentima i svojim MDU korisnicima, neovisno o eventualnom povećanju sredstava koja proizlaze iz koncentracije.

Iz istih razloga Opći je sud odbio argumentaciju prema kojoj predmetna koncentracija znatno smanjuje konkurentski pritisak koji konkurenti izvršavaju na MDU tržištu, što bi moglo dovesti do BOUTN-a. Konkretnije, financijska snaga poduzetnika nastalog koncentracijom u odnosu na njegove konkurente omogućila mu je da spriječi navedene konkurente da se razviju. Međutim, iako je točno da smanjenje konkurentskog pritiska koji konkurenti izvršavaju zbog koncentracije može dovesti do BOUTN-a, samo na temelju utvrđenja povećanja financijske snage poduzetnika nastalog koncentracijom ne može se zaključiti da postoji takvo ograničavanje. Naime, Komisija mora uzeti u obzir niz drugih čimbenika pri ocjeni sukladnosti koncentracije s unutarnjim tržištem, kao što su struktura predmetnih tržišta, stvarno ili potencijalno tržišno natjecanje između poduzetnika, položaj te ekonomska i financijska snaga poduzetnika, mogućnost izbora dobavljača i korisnika, postojanje zapreka za ulazak na tržište, kao i razvoj ponude i potražnje.

Što se tiče prigovora koji se temelji na tome da Komisija nije uzela u obzir stvaranje Vodafoneova vladajućeg položaja na MDU tržištu, što bi dovelo do BOUTN-a, Opći sud je podsjetio na to da, u skladu s Uredbom EZ-a o koncentracijama[451], u kontroli koncentracija Komisija treba ocijeniti može li koncentracija predstavljati bitno ograničavanje učinkovitom tržišnom natjecanju na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu, pri čemu okolnost da je koncentracija stvorila ili ojačala vladajući položaj nije, sama po sebi, dovoljna da se smatra da bi ta koncentracija bila nesukladna s unutarnjim tržištem. Takva prognostička analiza sastoji se od ispitivanja u čemu bi koncentracija mogla promijeniti čimbenike koji određuju stanje tržišnog natjecanja na danom tržištu. Stoga se Komisiji ne može prigovoriti da je u ovom slučaju provela prognostičku analizu koja se osobito odnosi na horizontalne nekoordinirane učinke koncentracije na MDU tržištu. U okviru te analize, s obzirom na to da je Komisija zaključila da ne postoji BOUTN, s obzirom na to da predmetna koncentracija nije uklonila konkurentske pritiske između sudionika niti je oslabila konkurentske pritiske preostalih konkurenata, ona nije bila dužna ispitati bi li navedena koncentracija stvorila ili jačala vladajući položaj, osobito zbog pokrića na nacionalnoj razini, zajedničkih kabelskih mreža njezinih sudionika.

Osim toga, opseg kabelske mreže sudionika koncentracije ne može se smatrati faktorom koji određuje stanje tržišnog natjecanja na MDU tržištu, čija bi promjena dovela do BOUTN-a. Iz toga slijedi da puko zemljopisno proširenje kabelske mreže poduzetnika nastalog koncentracijom, neovisno je li ono karakteristično za nju ili nije, ne dovodi nužno do promjene čimbenika koji određuje stanje tržišnog natjecanja na MDU tržištu i stoga, do BOUTN-a.

b) Vertikalni učinci koncentracije

Nadalje, što se tiče analize vertikalnih učinaka predmetne koncentracije, na temelju koje je Komisija osobito ispitala mogućnost isključenja maloprodajnih pružatelja prijenosa televizijskog signala MDU korisnicima, Opći je sud istaknuo da Komisija prilikom ocjene vjerojatnosti scenarija protutržišne uskrate opskrbe ispituje, u skladu sa Smjernicama o nehorizontalnim koncentracijama[452], kao prvo, može li subjekt nastao koncentracijom uslijed koncentracije imati sposobnost znatno uskratiti pristup opskrbi, kao drugo, bi li imao interes to učiniti i, treće, može li strategija uskrate imati znatan negativan utjecaj na silazno tržišno natjecanje. Ta su tri uvjeta kumulativna, tako da je nepostojanje jednog od njih dovoljno da se isključi rizik od uskrate opskrbe.

Konkretnije, što se tiče trećeg uvjeta, Komisija je zaključila da eventualna strategija uskrate opskrbe tržišta koju bi uspostavio poduzetnik nastao koncentracijom ni u kojem slučaju ne bi imala znatan negativan utjecaj na silazno tržišno natjecanje jer predmetna koncentracija ne bi dovela ni do kakve

---

451 Članak 2. stavci 2. i 3. Uredbe EZ-a o koncentracijama

452 Smjernice o ocjeni nehorizontalnih koncentracija na temelju Uredbe Vijeća o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2008., C 265, str. 6.)

promjene u strukturi dotičnih tržišta, bilo da do nje dolazi uzlazno ili silazno. Konkretnije, predmetna koncentracija ne dovodi ni do kakve promjene u sposobnosti i poticanju sudionika da isključe maloprodajne pružatelje usluga prijenosa televizijskog signala, osobito Tele Columbus, MDU korisnicima u Njemačkoj. Budući da tužitelji nisu dokazali da je navedena Komisijina ocjena zahvaćena očitom pogreškom, nepostojanje trećeg uvjeta dovoljno je da se isključi rizik od protutržišne uskrate opskrbe.

c) Nekoordinirani horizontalni učinci na otkupnom tržištu televizijskih signala

Naposljetku, Opći je sud smatrao da Tele Columbus neutemeljeno tvrdi da je Komisija u svojem ispitivanju očito pogrešno ocijenila nekoordinirane horizontalne učinke na otkupnom tržištu televizijskih signala koji proizlaze iz sklapanja sporazuma o ekskluzivnosti poduzetnika nastalog koncentracijom s televizijskim kućama.

Kao prvo, u dijelu u kojem se Komisiji prigovara da nije provela sva ispitivanja koja je tužitelj želio ili smatrao korisnima, poput određenih tehničkih funkcionalnosti i određenih komercijalnih aspekata, tužitelj ni na koji način ne objašnjava na koji bi način koncentracija na njih mogla utjecati, a osobito razloge zbog kojih i način na koji bi poduzetnik nastao koncentracijom imao sposobnost, a osobito interes, pogoršati te funkcionalnosti i komercijalne aspekte u pregovorima s televizijskim kućama, i kako bi, osobito s obzirom na njihovu važnost, to moglo dovesti do bitnog ograničavanja učinkovitog tržišnog natjecanja na otkupnom tržištu televizijskih signala i kako bi takvo vjerojatno pogoršanje tih funkcionalnosti i komercijalnih aspekata bilo specifično za koncentraciju.

Kao drugo, što se tiče tvrdnje prema kojoj Komisija nije uzela u obzir činjenicu da poduzetnik nastao koncentracijom ima sposobnost i poticaj da uspostavi djelomičnu ekskluzivnost kako bi se zabranio prijenos sadržaja putem nekih svojih konkurenata, kao što je to on sam, tužitelj nije dokazao da bi takva strategija imala znatan negativan utjecaj na silazno tržišno natjecanje. Osim toga, malo je vjerojatno da bi poduzetnik nastao koncentracijom bio potaknut na sklapanje sporazuma o potpunoj ili djelomičnoj ekskluzivnosti s televizijskim kućama, s obzirom na moguću nezakonitost predmetnih postupanja protivnih pravu tržišnog natjecanja.

Kao treće, što se tiče tvrdnje prema kojoj je poduzetnik nastao koncentracijom mogao na MDU tržištu iskorištavati prednosti koje je imao na otkupnom tržištu televizijskih signala, odnosno naplatu zajamčenih naknada i stjecanje sadržaja pod povoljnijim uvjetima od najmanjih kabelskih operatera, valja istaknuti, s jedne strane, da ako te prednosti omogućuju da se MDU korisnicima nude povoljnije cijene, to upućuje na pozitivne učinke na potrošače jer se takvo smanjenje cijene vjerojatno odrazilo na iznos mjesečne najamnine najmoprimca predmetnih zgrada, a ne kao BOUTN. S druge strane, tužitelj nije dokazao da su te prednosti bile specifične za koncentraciju.

2. Obveze koje su postale obvezujuće na temelju pobijane odluke

Budući da je Komisija u pobijanoj odluci zaključila da BOUTN postoji na tržištu fiksnog pristupa internetu i na otkupnom tržištu televizijskih signala, ona je razmotrila analizu obveza koje je predložio Vodafone te je iz toga zaključila da predmetna koncentracija, kako je izmijenjena navedenim obvezama, ne ograničava bitno učinkovito tržišno natjecanje na navedenim tržištima.

Opći je sud smatrao da Komisijina analiza u tom pogledu ne kritizira navodnu nedostatnost i neprikladnost obveza koje se odnose na otkupno tržište televizijskih signala[453], kao i na navodnu neučinkovitost obveze koja se odnosi na tržište fiksnog pristupa internetu (obveza WCBA) koju je predložio Vodafone.

453 Te obveze uključuju obvezu u pogledu OTT usluga, obvezu koja se odnosi na zajamčene naknade i obvezu u pogledu HBBTV-a.

U tom pogledu odbio je prigovor koji se temelji na činjenici da su te obveze samo obveze koje se odnose na ponašanje i da su stoga nedovoljne za rješavanje problema horizontalnog tržišnog natjecanja. Naime, iako Komisija u obavijesti o korektivnim mjerama daje prednost strukturnim obvezama, osobito zbog jednostavnosti njihove provedbe, ponajprije prikladnost i dostatnost obveza za rješavanje utvrđenog problema tržišnog natjecanja, kao i sigurnost da će se navedene obveze moći provesti, uređuje njihovo prihvaćanje.

Konkretnije, što se tiče obveza koje se odnose na otkupno tržište televizijskih signala, ne može se prihvatiti tvrdnja prema kojoj terminologija koju je Komisija upotrijebila u pobijanoj odluci pokazuje da ona nije bila sigurna da su te obveze bile dovoljne i učinkovite za ispravljanje BOUTN-a utvrđenog na otkupnom tržištu televizijskih signala. Naime, iako Komisija mora biti sigurna da će se ponuđene obveze moći provesti i da će biti dovoljno održive i dugotrajne, koncentraciju može proglasiti sukladnom ako je dovoljno vjerojatno da će te obveze biti dovoljne i učinkovite za uklanjanje utvrđenog BOUTN-a.

Osim toga, u pogledu zakašnjelog predlaganja obveze u pogledu zajamčenih naknada, Komisija može prihvatiti zakašnjele obveze, kao prvo, ako se njima jasno i bez potrebe za dodatnim ispitivanjem rješavaju prethodno utvrđeni problemi tržišnog natjecanja i, kao drugo, ako postoji dovoljno vremena za savjetovanje s državama članicama o tim obvezama. Budući da su ta dva kumulativna uvjeta u ovom slučaju ispunjena, Komisija je mogla uzeti u obzir obvezu u pogledu zajamčenih naknada, unatoč njezinu zakašnjelom predlaganju.

Što se tiče WCBA obveze, Opći je sud odbio prigovor koji se temelji na navodnoj neučinkovitosti koja se temelji na činjenici da se tom obvezom nije moglo nadoknaditi nestanak konkurentskog pritiska koje je Unitymedia infrastrukturom i inovacijama izvršavala prije transakcije.

Naime, cilj te obveze, kojom se predviđa ulazak trećeg operatera na tržište, odnosno Telefónice, jest riješiti problem tržišnog natjecanja koji proizlazi iz nestanka operatera (Vodafone) u kabelskom području društva Unitymedia, a ne nadoknaditi nestanak konkurentskog pritiska koji je potonje društvo prije transakcije izvršavalo putem infrastrukture i inovacija. Osim toga i u svakom slučaju, nije dokazano da bi poduzetnik nastao koncentracijom prestao ulagati i inovirati u ranije kabelsko područje društva Unitymedia, zbog čega bi koncentracija dovela do nestanka konkurentskog pritiska koji proizlazi iz takvih ulaganja i inovacija.

Što se tiče navodne nemogućnosti Telefónice da izvršava snažan konkurentski pritisak na tržištu fiksnog pristupa internetu, valja utvrditi da takva tvrdnja proizlazi iz određenih Komisijinih utvrđenja u pobijanoj odluci o Telefónicinoj situaciji u nedostatku predmetne obveze i da se njima stoga ne uzimaju u obzir sve obveze koje je Vodafone preuzeo u okviru navedene obveze. Slijedom toga, na temelju tih utvrđenja ne može se izvesti nikakav zaključak o sposobnosti i poticaju Telefónice da djeluje kao održiva i aktivna snaga tržišnog natjecanja nakon što se ta obveza ispuni.

Što se tiče tvrdnje prema kojoj bi WCBA obveza naštetila tržištu i ojačala oligopolnu strukturu tog tržišta odobravanjem pristupa na veliko pod povlaštenim uvjetima Telefónici, Komisija je objasnila da bi to pravno sredstvo ojačalo tog operatera, ali da to ne bi dovelo do problema u pogledu tržišnog natjecanja jer Telefónica nije bila moćan konkurent osobito na tržištima fiksnog pristupa internetu.

Opći je sud također odbio prigovor koji se temelji na navodnoj nedostatnosti ispitivanja koje je Komisija provela u pogledu WCBA obveze i na navodnoj nedostatnosti obrazloženja pobijane odluke u pogledu navedene obveze, s obzirom na to da je Komisija provjerila da se njome u potpunosti uklanjaju utvrđeni problemi tržišnog natjecanja i da ona nema negativne učinke, uključujući na ulaganja u optička vlakna ili na maloprodajno tržište paketa usluga. Također je detaljno navela razloge zbog kojih smatra da to nije slučaj.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći je sud odbio tužbu u cijelosti.

3. Državne potpore

Presuda od 24. siječnja 2024., Njemačka/Komisija (T-409/21, EU:T:2024:34)

„Državne potpore – Potpore dodijeljene pojedinim odredbama izmijenjenog njemačkog Zakona o kogeneraciji toplinske i električne energije – Reforma programa potpore kogeneraciji – Odluka kojom se potpore proglašavaju spojivima s unutarnjim tržištem – Pojam ‚državna potpora' – Državna sredstva"

Povodom tužbe za poništenje koju mu je podnijela Savezna Republika Njemačka, Opći sud poništava odluku Europske komisije kojom je razne mjere koje je ta država članica donijela u svrhu potpore proizvodnji električne energije u kogeneracijskim postrojenjima toplinske i električne energije (u daljnjem tekstu: CHP)[454] kvalificirala kao državne potpore. Time je Opći sud pojasnio uvjet, predviđen člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, u skladu s kojim se državnim potporama u smislu te odredbe mogu kvalificirati samo intervencije države ili putem državnih sredstava.

Savezna Republika Njemačka obavještavala je Komisiju između 2019. i 2021. o zakonodavnim izmjenama kojima su, s jedne strane, bile predviđene mjere financijske potpore operatorima CHP postrojenja i drugih postrojenja povezanih s kogeneracijom toplinske i električne energije (u daljnjem tekstu zajedno: CHP operatori) i kojima je, s druge strane, bilo predviđeno ograničenje davanja čije je plaćanje u tom kontekstu moglo biti naloženo proizvođačima vodika.

Komisija je u pobijanoj odluci zaključila da te mjere predstavljaju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koje su ipak spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

Kako bi potkrijepila svoju kvalifikaciju prijavljenih mjera kao državnih potpora, Komisija je među ostalim smatrala da su te mjere bile dodijeljene putem državnih sredstava. Savezna Republika Njemačka svojom tužbom za poništenje osporava taj Komisijin zaključak.

Ocjena Općeg suda

Opći sud podsjeća na to da kvalifikacija neke mjere kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja ispunjenje više uvjeta, među kojima se nalazi i onaj o postojanju intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava.

Prema sudskoj praksi, državnim sredstvima mogu se kvalificirati, s jedne strane, sredstva ostvarena naplatom poreza ili drugih obveznih davanja na temelju nacionalnog zakonodavstva (prvi kriterij) i, s druge strane, iznosi koji cijelo vrijeme ostaju pod javnim nadzorom i time, na raspolaganju nadležnim državnim tijelima (drugi kriterij). Ta su dva kriterija alternativni kriteriji za pojam „državna sredstva" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Kao prvo, kad je riječ o mjerama financijske potpore CHP operatorima, Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da se te mjere financiraju prihodima od pravno obveznog davanja čije je plaćanje nametnula država, a kojima se upravlja i čija je namjena određena u skladu s odredbama zakonodavstva (prvi kriterij).

---

454 Odluka Komisije C(2021) 3918 *final* od 3. lipnja 2021. o državnoj potpori SA.56826 (2020/N) – Njemačka – Reforma iz 2020. programa potpore kogeneraciji i o državnoj potpori SA.53308 (2019/N) – Njemačka – Izmjena programa potpore postojećim kogeneracijskim postrojenjima za toplinsku i električnu energiju (članak 13. Gesetza zur Neuregelung des Kraft Wärme Kopplungsgesetzes (Zakon o novom uređenju Zakona o kogeneraciji toplinske i električne energije) od 21. prosinca 2015. (BGBl. 2015. I, str. 2498.)) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

U tom pogledu, Opći sud ističe da mjere potpore CHP operatorima koje je prijavila Savezna Republika Njemačka obilježava postojanje „dviju razina" u lancu opskrbe električnom energijom, pri čemu „prva razina" odgovara odnosu između CHP operatorâ i mrežnih operatora, a „druga razina" odnosu između tih mrežnih operatora i njihovih kupaca.

U okviru „prve razine" opskrbnog lanca, prijavljene mjere predviđaju zakonsku obvezu mrežnih operatora koji su privatni subjekti, a to je da isplate financijsku potporu CHP operatorima. U okviru „druge razine" ti mrežni operatori mogu, a da ih na to ne obvezuje zakon, financijski teret koji proizlazi iz te obveze prenijeti na svoje kupce putem davanja.

S obzirom na ta pojašnjenja, Opći sud utvrđuje da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je smatrala da je obveza mrežnih operatora da CHP operatorima plaćaju iznose na „prvoj razini" opskrbnog lanca, dovoljna da se utvrdi da postoji porez ili drugi obvezni namet što je karakteristično za upotrebu državnih sredstava, a da nije potrebno identificirati drugo obvezno davanje na nekoj drugoj „razini" opskrbnog lanca, s obzirom na to da davanje na „drugoj razini" navedenog lanca ne predstavlja pravno obvezni namet.

Naime, postojanje poreza ili drugog obveznog davanja na temelju zakona odnosi se na podrijetlo sredstava upotrijebljenih za dodjelu prednosti, odnosno da se na temelju njega može zaključiti da su za financiranje te prednosti korištena državna sredstva. Ono se ne podudara s namjenom tih sredstava sukladnom zakonu. Naime zakonska obveza mrežnih operatora na „prvoj razini" opskrbnog lanca odnosi se samo na namjenu sredstava koja je u skladu sa zakonom, ali ne daje nikakvu naznaku o podrijetlu sredstava kojima se mrežni operatori koriste da bi je proveli.

U tom kontekstu, Komisija ne može tvrditi da si je država prisvojila sredstva mrežnih operatora jer potonji nisu nužno oni krajnji dužnici financijskog tereta uzrokovanog mjerama potpore CHP operatorima.

Usto, činjenica da se njemačkim zakonom detaljno predviđaju načini određivanja namjene financijske potpore CHP operatorima nije karakteristična za prijenos državnih sredstava, nego samo za pripisivost tih mjera potpore državi.

Slijedom toga, Opći sud zaključuje da se Komisija pogrešno oslonila na prvi prethodno navedeni kriterij, koji se odnosi na postojanje poreza ili drugih obveznih davanja, kako bi zaključila da su mjere financijske potpore CHP operatorima bile financirane državnim sredstvima.

Opći sud također utvrđuje da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je isključila primjenu sudske prakse proizašle iz presude od 13. ožujka 2001., PreussenElektra[455].

Komisija je u pobijanoj odluci isključila primjenu te sudske prakse zbog toga što mjere potpore CHP operatorima nisu predstavljale mjeru „obične regulacije cijena". Međutim, suprotno onomu što je smatrala Komisija, odlučujući element da bi se isključilo postojanje prijenosa državnih sredstava prema sudskoj praksi proizašloj iz presude PreussenElektra, nije pitanje predstavljaju li predmetne mjere mjeru „obične regulacije cijena", nego činjenica da je država dotične privatne subjekte ovlastila na to da upravljaju državnim sredstvima.

Stoga je Komisija, kako bi isključila primjenu sudske prakse proizašle iz presude PreussenElektra, trebala utvrditi da prednost u korist CHP operatora nisu dodijelili mrežni operatori putem vlastitih financijskih sredstava, nego da ih je država ovlastila na to da upravljaju državnim sredstvima, što nije uspjela dokazati.

Osim toga, Komisija se nije mogla valjano pozvati na koristan učinak članka 107. stavka 1. UFEU-a kako bi ograničila primjenu sudske prakse proizišle iz presude PreussenElektra na slučajeve „obične

[455] Presuda od 13. ožujka 2001., ***PreussenElektra*** (C-379/98, EU:C:2001:160)

regulacije cijena" jer se taj članak ne može primijeniti na državna ponašanja koja nisu njime obuhvaćena, kao što je to u ovom slučaju mjera o kojoj odluku donosi država, ali koju financiraju privatni poduzetnici.

Kao drugo, što se tiče ograničenja davanja čije plaćanje mrežni operatori mogu naložiti proizvođačima vodika, Komisija je smatrala da ono predstavlja odricanje od državnih sredstava koje se može kvalificirati kao prijenos državnih sredstava.

Međutim, Opći sud podsjeća na to da predmetno davanje ne predstavlja državno sredstvo u skladu s prvim prethodno navedenim kriterijem jer nema pravno obvezujući karakter. Iz toga slijedi da ni smanjenje tog davanja proizvođačima vodika ne može predstavljati odricanje od državnih sredstava.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud prihvaća tužbu za poništenje s obzirom na to da je Komisija pogrešno utvrdila da sve mjere koje je prijavila Savezna Republika Njemačka predstavljaju državne potpore koje se financiraju iz državnih sredstava.

Presuda od 28. veljače 2024., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisija (T-390/20, EU:T:2024:126)

„Državne potpore – Javno financiranje stalne željezničke i cestovne veze u tjesnacu Fehmarn – Potpora koju je Danska dodijelila društvu Femern – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Pojedinačna potpora – Važan projekt od zajedničkog europskog interesa – Nužnost potpore – Proporcionalnost – Odvagivanje korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima – Komunikacija o kriterijima za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem"

Opći sud odbija tužbu za poništenje koju su brodarska društva Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH podnijela protiv odluke Komisije od 20. ožujka 2020.[456] kojom je Komisija utvrdila da su mjere potpore koje je Danska dodijelila javnom poduzeću Femern A/S za planiranje, izgradnju i gospodarenje stalnom željezničkom i cestovnom vezom u tjesnacu Fehmarn između Danske i Njemačke državna potpora spojiva s unutarnjim tržištem. U tom kontekstu Opći sud iznosi pojašnjenja o načinima Komisijina nadzora nad mjerama potpora koje se isplaćuju u više obroka. Od Općeg suda također se zahtijeva da ispita kako je Komisija primijenila određene točke svoje Komunikacije o provedbi važnih projekata od zajedničkog europskog interesa[457] (u daljnjem tekstu: Komunikacija VPZEI).

Danska i Njemačka su 2008. potpisale ugovor o projektu stalne veze u tjesnacu Fehmarn koji se sastoji, s jedne strane, od željezničkog i cestovnog podvodnog tunela u Baltičkom moru između Danske i Njemačke (u daljnjem tekstu: stalna veza) i, s druge strane, od cestovnih i željezničkih veza prema danskoj unutrašnjosti.

Dansko javno poduzeće Femern bilo je zaduženo za financiranje, izgradnju i gospodarenje stalnom vezom. Nakon što je dokapitaliziran, primio zajmove s državnim jamstvom i zajmove koje je odobrila Danska, Femern će naplaćivati naknade korisnicima od početka stavljanja u promet stalne veze kako bi otplatio svoj dug.

---

456 Odluka Komisije C(2020) 1683 *final* od 20. ožujka 2020. o državnoj potpori SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) koju je Danska provela u korist društva Femern A/S (SL 2020., L 339, str. 1.)

457 Komunikacija Komisije od 20. lipnja 2014. – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem (SL 2014., C 188, str. 4.)

Krajem 2014., danska su tijela obavijestila Komisiju o modelu financiranja projekta stalne veze u tjesnacu Fehmarn. Komisija je, bez pokretanja službenog istražnog postupka, donijela odluku o neospornosti prijavljenih mjera[458].

Tu je odluku Opći sud djelomično poništio presudama od 13. prosinca 2018.[459]. Kad je riječ o javnom financiranju dodijeljenom društvu Femern, Opći sud presudio je da je Komisija povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a da pokrene službeni istražni postupak zbog postojanja ozbiljnih poteškoća.

Pokrenuvši nakon tih presuda službeni istražni postupak, Komisija je, svojom odlukom od 20. ožujka 2020., smatrala da su mjere dokapitalizacije i kombinacije državnih zajmova i državnih jamstava dodijeljene društvu Femern za planiranje, izgradnju i upravljanje stalnom vezom državna potpora spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a[460] jer su namijenjene promicanju provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa i da se njima poštuje načelo proporcionalnosti.

Brodarska društva Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland podnijela su Općem sudu tužbu za poništenje te odluke.

Ocjena Općeg suda

S obzirom na činjenicu da su državna jamstva i državni zajmovi u korist društva Femern bili dodijeljeni u uzastopnim obrocima koji se isplaćuju ovisno o napretku projekta stalne veze, tužitelji su prigovarali Komisiji da je u pobijanoj odluci pogrešno smatrala da se različite mjere financijske potpore mogu objediniti u tri pojedinačne potpore, to jest na prvu potporu u obliku dokapitalizacije provedene 2005., na drugu potporu u obliku dokapitalizacije, državnih jamstava i državnih zajmova dodijeljenih na temelju zakona donesenog 2009.[461] i na treću potporu u obliku državnih zajmova i državnih jamstava dodijeljenih na temelju zakona donesenog 2015.[462].

U vezi s time Opći sud ističe da se nekoliko uzastopnih državnih intervencija može smatrati jedinstvenom intervencijom, ako su one s obzirom na svoju kronologiju, svoj cilj i položaj poduzetnika u trenutku tih intervencija toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti. Budući da je taj uvjet ispunjen u pogledu svih financiranja dodijeljenih na temelju zakona donesenog 2009. kao i onih dodijeljenih na temelju zakona donesenog 2015., Komisija nije počinila pogrešku time što ih je kvalificirala kao pojedinačne potpore. Iz toga slijedi da Komisija nije bila dužna ni zahtijevati da je danska tijela zasebno obavijeste o svakom državnom zajmu i svakom državnom jamstvu dodijeljenom društvu Femern na temelju navedenih zakona.

Osim toga, budući da su tri pojedinačne potpore dodijeljene društvu Femern 2005., 2009. i 2015. bile namijenjene financiranju jednog te istog projekta, Komisija nije prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti kada je zajedno ispitivala njihovu spojivost s unutarnjim tržištem. Komisija upravo uzimajući u obzir sve te potpore može ocijeniti njihov učinak na tržišno natjecanje u okviru ispitivanja jednog od odstupanja iz članka 107. stavka 3. UFEU-a, osobito za važan projekt od zajedničkog europskog interesa čija provedba podrazumijeva dugoročnu isplatu javnih sredstava.

---

458 Odluka Komisije C(2015) 5023 *final* o državnoj potpori SA.39078 (2014/N) (Danska) za financiranje projekta stalne veze u tjesnacu Fehmarn (SL 2015., L 325, str. 5.)

459 Presude od 13. prosinca 2018., ***Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisija*** (T-630/15, EU:T:2018:942) i od 13. prosinca 2018., ***Stena Line Scandinavia/Komisija*** (T-631/15, EU:T:2018:944)

460 Na temelju te odredbe, potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

461 Zakon br. 285 od 15. travnja 2009. o planiranju stalne veze u tjesnacu Fehmarn i veza prema danskoj unutrašnjosti

462 Zakon br. 575 od 4. svibnja 2015. o izgradnji i upravljanju stalnom vezom u tjesnacu Fehmarn i u danskoj unutrašnjosti

Opći sud usto odbacuje tužbeni razlog za poništenje koji se temelji na povredi članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, a koja proizlazi iz toga da je Komisija pogrešno kvalificirala predmetni projekt kao projekt od zajedničkog europskog interesa i da je pogrešno zaključila da je potpora nužna i proporcionalna.

Kao prvo, što se tiče kvalifikacije projekta stalne veze kao projekta od zajedničkog europskog interesa u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, Opći sud podsjeća na to da pojam „od zajedničkog europskog interesa" predviđen tom odredbom treba usko tumačiti i da se inicijativa kvalificira kao projekt od zajedničkog europskog interesa samo ako je dio europskog transnacionalnog programa koji zajednički podupiru različite vlade država članica ili kada je obuhvaćena usklađenim djelovanjem različitih država članica u borbi protiv zajedničke prijetnje.

Usto, Komisija je pojam „od zajedničkog europskog interesa" pojasnila u Komunikaciji VPZEI, u kojoj su navedeni opći zbirni kriteriji koje treba ispuniti kako bi projekt mogao biti obuhvaćen tim pojmom, kao i pozitivni pokazatelji kojima se opravdava Komisijin povoljniji pristup za potrebe kvalifikacije projekta kao projekta od zajedničkog europskog interesa, među kojima je i onaj koji se odnosi na sufinanciranje projekta sredstvima Unije.

Budući da je projekt stalne veze ispunjavao opće zbirne kriterije navedene u Komunikaciji VPZEI i da je, nadalje, taj projekt bio financiran sredstvima Unije, Komisija je mogla valjano zaključiti, samo na temelju tih kriterija i pokazatelja, da je projekt stalne veze projekt od zajedničkog europskog interesa.

Kao drugo, što se tiče nužnosti potpore, Opći sud pojašnjava da, u kontekstu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, potpora namijenjena promicanju provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa mora, da bi bila spojiva s unutarnjim tržištem, imati poticajni učinak na poduzetnike korisnike. U tu svrhu treba dokazati da se bez planirane potpore ne bi izvršilo ulaganje za provedbu predmetnog projekta. U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da utvrđenje da potpora nije nužna osobito može proizići iz činjenice da je zainteresirani poduzetnik već započeo ili čak dovršio potpomognuti projekt prije nego što je zahtjev za potporu dostavljen nadležnim tijelima, čime se isključuje moguća poticajna uloga dotične potpore (kriterij prethodnog podnošenja zahtjeva).

Što se tiče potonjeg, Opći sud potvrđuje Komisijinu argumentaciju prema kojoj je u ovom slučaju kriterij prethodnog podnošenja zahtjeva ispunjen jer je zahtjev za potporu bio neodvojiv od osnivanja društva Femern. U tom pogledu Opći sud naglašava da društvo Femern, kao društvo s posebnom namjenom koje su javna tijela osnovala za provedbu projekta stalne veze, ovisi o javnim financijskim sredstvima do početka stavljanja u promet stalne veze. Usto, budući da je Komisija mogla zajedno ispitati spojivost s unutarnjim tržištem svih financijskih sredstava dodijeljenih društvu Femern od njegova osnivanja, nije trebalo provjeriti kriterij prethodnog podnošenja zahtjeva za svaku od triju pojedinačnih potpora.

Komisija nije počinila pogrešku ni time što je smatrala da se hipotetski scenarij, koji je u skladu s Komunikacijom VPZEI uzet u obzir za potrebe ocjene nužnosti prijavljene potpore, sastojao u nepostojanju alternativnog projekta. Konkretnije, tužitelji i intervenijenti nisu dokazali da je postojao alternativni projekt koji je izvediv bez potpore i koji bi prema sadržaju i opsegu bio usporediv ili donio koristi istovrijedne onima koje se očekuju od projekta stalne veze.

Opći sud osim toga odbacuje prigovor prema kojem je Komisija počinila očite pogreške u ocjeni time što se oslonila na trajanje projekta od 40 godina kako bi izračunala unutarnju stopu povrata projekta stalne veze (nužnost potpore) i manjak financijskih sredstava (proporcionalnost potpore), iako je razdoblje trajanja projekta stalne veze 120 godina.

U tom pogledu Opći sud podsjeća, s jedne strane, na to da se u skladu s točkom 30. Komunikacije VPZEI, u slučaju nepostojanja alternativnog projekta, Komisija treba uvjeriti da iznos potpore ne premašuje minimalni iznos potreban kako bi projekt kojem je dodijeljena potpora ostvario dostatnu dobit, pri čemu valja pojasniti da se svi relevantni očekivani troškovi i koristi moraju uzeti u obzir za

vrijeme cjelokupnog trajanja projekta. Budući da se to upućivanje na trajanje projekta treba shvatiti kao da se odnosi na gospodarski vijek trajanja projekta ulaganja, a ne na infrastrukturu u tehničkom smislu, Komisija nije počinila pogrešku kada je uputila na ponašanja ulagača na predmetnom tržištu kako bi izračunala unutarnju stopu povrata na temelju gospodarskog vijeka ulaganja od 40 godina.

S druge strane, u skladu s točkom 31. Komunikacije VPZEI, najveći iznos potpore određuje se na temelju manjka financijskih sredstava, što odgovara razlici između pozitivnih i negativnih novčanih tokova tijekom cjelokupnog trajanja ulaganja. Budući da se analizom manjka financijskih sredstava nastoji utvrditi u kojoj bi se mjeri projekt mogao financirati pod tržišnim uvjetima, Komisiji se ne može prigovoriti da je za provedbu te analize uzela u obzir trajanje o kojem bi razuman ulagač u taj projekt vodio računa, a koje je procijenjeno na 40 godina.

Kao treće, što se tiče proporcionalnosti potpore, Opći sud najprije ističe da tužitelji ne mogu prigovoriti Komisiji da je povrijedila zahtjev vremenskog ograničenja potpora u obliku jamstva ili zajma, kako je naveden u Komunikaciji VPZEI, s obzirom na to da se u pobijanoj odluci pojašnjava, s jedne strane, da će najkasnije 16 godina od otvaranja stalne veze, svi zajmovi s jamstvom morati biti zatvoreni, a svi državni zajmovi otplaćeni i, s druge strane, da danska tijela nisu ovlaštena dodjeljivati društvu Femern takve zajmove i jamstva u iznosu koji premašuje najviši zajamčeni iznos utvrđen na 69,3 milijarde DKK (oko 9,3 milijarde eura).

Nadalje, Komisija nije podcijenila prihode društva Femern kako bi umjetno povećala manjak financijskih sredstava. S jedne strane, Komunikacijom VPZEI ne zahtijeva se da prihodi pokrivaju sve troškove projekta. S druge strane, tužitelji i intervenijenti nisu podnijeli dokaz da bi struktura cijena za cestovni promet, drukčija od one koju je utvrdila Komisija, automatski dovela do povećanja prihoda zbog prilagodljivosti potražnje i tržišnog natjecanja.

Naposljetku, Komisija nije zanemarila Komunikaciju VPZEI kad je operativne troškove stalne veze uključila u prihvatljive troškove za izračun manjka financijskih sredstava. Naime, uključivanje tih troškova u negativne novčane tokove projekta stalne veze ne dovodi do dodjele operativne potpore jer prihodi od gospodarenja tom stalnom vezom, koji bi se također trebali uzeti u obzir kao pozitivni novčani tokovi, znatno premašuju operativne troškove. Usto, nije podnesen nijedan dokaz kojim bi se mogla dovesti u pitanje Komisijina pojašnjenja u potporu uključivanju tih troškova u analizu manjka financijskih sredstava.

Uzimajući u obzir sva ta razmatranja, Opći sud odbija tužbu za poništenje pobijane odluke.

Presuda od 28. veljače 2024., Danska/Komisija (T-364/20, EU:T:2024:125)

„Državne potpore – Javno financiranje stalne željezničke i cestovne veze u tjesnacu Fehmarn – Potpora koju je Danska dodijelila društvu Femern – Odluka kojom se državna potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Tužba za poništenje – Odvojivost – Dopuštenost – Pojam ‚poduzetnik' – Pojam ‚gospodarska djelatnost' – Djelatnosti izgradnje i upravljanja stalnom željezničkom i cestovnom vezom – Utjecaj na trgovinu između država članica i narušavanje tržišnog natjecanja"

Opći sud odbija tužbu za djelomično poništenje koju je Kraljevina Danska podnijela protiv odluke Europske komisije od 20. ožujka 2020.[463] kojom je utvrdila da mjere potpore koje je Danska dodijelila javnom poduzetniku društvu Femern A/S za planiranje, izgradnju i upravljanje stalnom željezničkom vezom u tjesnacu Fehmarn između Danske i Njemačke predstavljaju državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem. Time Opći sud iznosi pojašnjenja u pogledu pojma „djelatnost gospodarske prirode" na koji se primjenjuje pravo tržišnog natjecanja Unije.

[463] Odluka Komisije (C) 2020/1683 *final* od 20. ožujka 2020. o državnoj potpori SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) koju je Danska provela u korist društva Femern A/S (SL 2020., L 339, str. 1.)

Danska i Njemačka potpisale su 2008. Ugovor o projektu stalne veze u tjesnacu Fehmarn, koji se sastojao od, s jedne strane, podvodnog željezničkog i cestovnog tunela u Baltičkom moru između Danske i Njemačke (u daljnjem tekstu: stalna veza) i, s druge strane, cestovnih i željezničkih veza prema danskoj unutrašnjosti.

Danski javni poduzetnik društvo Femern bilo je zaduženo za financiranje, izgradnju i upravljanje stalnom vezom. Nakon provedene dokapitalizacije, zajmova s državnim jamstvom i zajmova koje je odobrila Danska, društvo Femern će od puštanja u promet stalne veze korisnicima naplaćivati naknade za otplatu svojeg duga.

Danska su tijela krajem 2014. obavijestila Komisiju o modelu financiranja projekta stalne veze u tjesnacu Fehmarn. Komisija je donijela odluku o neospornosti u pogledu prijavljenih mjera, a da nije pokrenula službeni istražni postupak[464].

Tu je odluku Opći sud djelomično poništio presudama od 13. prosinca 2018.[465]. Kad je riječ o javnim sredstvima dodijeljenima društvu Femern, Opći sud presudio je da je Komisija povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a da pokrene službeni istražni postupak zbog postojanja ozbiljnih poteškoća.

Budući da je nakon tih presuda pokrenula službeni istražni postupak, Komisija je u svojoj odluci od 20. ožujka 2020. smatrala da mjere koje se sastoje od dokapitalizacije i kombinacije državnih zajmova i državnih jamstava dodijeljenih društvu Femern za planiranje, izgradnju i upravljanje stalnom vezom predstavljaju državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a[466].

Danska je Općem sudu podnijela tužbu za poništenje te odluke u dijelu u kojem se njome kvalificira kao državna potpora dodjela javnih sredstava društvu Femern u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbija argumentaciju Danske prema kojoj je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je podvrgnula djelatnosti društva Femern pravilima tržišnog natjecanja Unije iako su njegove djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.

Prema sudskoj praksi, djelatnosti koje ulaze u nadležnost tijela javne vlasti ili su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti nisu gospodarske prirode koja bi opravdala primjenu pravila o tržišnom natjecanju predviđenih UFEU-om.

U tom pogledu Opći sud najprije utvrđuje da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava time što je u pobijanoj odluci navela da neki subjekt izvršava javne ovlasti kada je njegova djelatnost povezana s temeljnim državnim funkcijama po svojoj prirodi, cilju i pravilima koja se na njega primjenjuju.

S obzirom na to pojašnjenje, Opći sud ističe da informacije koje su danska tijela dostavila Komisiji tijekom službenog istražnog postupka nisu elementi koji su, razmatrani zasebno ili zajedno, mogli dovesti do zaključka da su izgradnja i upravljanje stalnom vezom društva Femern povezani s izvršavanjem ovlasti javne vlasti.

---

464 Odluka Komisije C(2015) 5023 *final* o državnoj potpori SA.39078 (2014/N) (Danska) za financiranje projekta stalne veze u tjesnacu Fehmarn (SL 2015., C 325, str. 5.)

465 Presude od 13. prosinca 2018., ***Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisija*** (T-630/15, EU:T:2018:942) i od 13. prosinca 2018., ***Stena Line Scandinavia/Komisija*** (T-631/15, EU:T:2018:944).

466 Na temelju te odredbe, potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

Konkretnije, činjenica da je društvo Femern pod strogim nadzorom tijela javne vlasti i podliježe ispunjenju određenih javnopravnih obveza primjenjivih na tijela javne uprave nije dovoljno za utvrđenje da su njegove djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. Štoviše, iako je cilj djelatnosti društva Femern osigurati provedbu međunarodnog sporazuma, ipak Ugovor o tjesnacu Fehmarn ne sadržava nijednu odredbu na temelju koje bi se moglo utvrditi da su djelatnosti izgradnje i upravljanja stalnom vezom, kao takve, povezane s izvršavanjem takvih ovlasti. Osim toga, nedostatak liberalizacije sektora djelatnosti nije indicija na temelju koje se može zaključiti da je djelatnost načelno povezana s izvršavanjem javnih ovlasti.

Usto, Komisiji se ne može prigovoriti da nije detaljno ispitala jesu li funkcije delegirane društvu Femern kao tijelu nadležnom za ceste i upravitelju željezničke infrastrukture, kao i za pripremu sigurnosnih planova stalne veze, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti, s obzirom na to da se Danska nije izričito pozvala na taj argument tijekom službenog istražnog postupka.

Kao drugo, Opći sud odbija različite prigovore koji se temelje na tome da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni time što je smatrala da je upravljanje stalnom vezom gospodarska djelatnost na koju se primjenjuje pravo tržišnog natjecanja Unije.

U skladu s ustaljenom sudskom praksom, poduzetnik je, u svrhu primjene odredaba prava Unije u području tržišnog natjecanja, svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost i gospodarska je djelatnost svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu. Kako bi se utvrdilo obavlja li neki subjekt gospodarsku djelatnost, Komisija stoga mora utvrditi da subjekt nudi robu ili usluge na tržištu koje je u tržišnom natjecanju sa subjektima kojima je cilj ostvarivanje dobiti.

S obzirom na tu sudsku praksu, Opći sud najprije odbija kritiku koju je Danska iznijela protiv utvrđenja iz pobijane odluke prema kojem će usluge koje će pružati društvo Femern nakon puštanja u promet stalne veze biti u izravnom tržišnom natjecanju s uslugama koje nudi privatni trajektni prijevoznik koji već posluje s ciljem stjecanja dobiti u tjesnacu Fehmarn. Naime, iako društvo Femern i taj privatni trajektni prijevoznik pružaju usluge čija su obilježja u određenim aspektima različita, oni posluju na istom tržištu, odnosno na tržištu usluga prijevoza preko tjesnaca Fehmarn, na kojem će potrošači imati izbor između usluga koje nudi trajektni prijevoznik i usluga koje nudi društvo Femern u okviru upravljanja stalnom vezom. Osim toga, Komisija je također utvrdila tržište usluga prijevoza na alternativnim prometnim vezama koje omogućuju prelazak preko tjesnaca Fehmarn.

Nadalje, Opći sud ističe da Komisija nije počinila pogrešku u ocjeni time što je smatrala da naplatnost korištenja stalne veze predstavlja relevantan element kako bi se upravljanje tom vezom kvalificiralo kao gospodarska djelatnost. Naime, kada država članica odluči, kao u ovom slučaju, uvjetovati pristup infrastrukturi plaćanjem naknade kako bi ostvarila određene prihode osobito za otplatu duga nastalog za financiranje planiranja i izgradnje te infrastrukture, treba smatrati da je infrastruktura predmet gospodarskog iskorištavanja.

Naposljetku, Opći sud potvrdio je zaključak Komisije prema kojem je djelatnost izgradnje stalne veze gospodarske prirode s obzirom na to da je neodvojivo povezana s gospodarskim iskorištavanjem te infrastrukture.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da se komercijalno iskorištavanje i izgradnja prometne infrastrukture za potrebe takvog komercijalnog iskorištavanja mogu smatrati gospodarskim djelatnostima. U tom je kontekstu osobito utvrđeno[467] da je Komisija mogla valjano zaključiti da su djelatnost upravljanja zračnom lukom i djelatnost izgradnje nove uzletno-sletne staze bile glavni izvor prihoda za financiranje te nove uzletno-sletne staze i da bi upravljanje tom novom uzletno-sletnom stazom doprinijelo gospodarskoj djelatnosti zračne luke. Međutim, načela utvrđena u tim presudama

[467] Presude od 19. prosinca 2012., **Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija** (C-288/11 P, EU:C:2012:821) i od 24. ožujka 2011., ***Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija*** (T-443/08 i T-455/08, EU:T:2011:117)

ne mogu se ograničiti samo na pretpostavku proširenja postojeće prometne infrastrukture koja je predmet gospodarskog iskorištavanja, nego se mogu odnositi i na izgradnju nove infrastrukture namijenjene budućem gospodarskom iskorištavanju, poput one o kojoj je riječ u ovom slučaju.

Kad je riječ o argumentu Danske da društvo Femern u biti nije prisutno ni na jednom tržištu tijekom faze izgradnje, Opći sud naglašava da će prihode od upravljanja stalnom vezom društvo Femern, među ostalim, koristiti za otplatu zajmova koje je ugovorilo za planiranje i izgradnju stalne veze. Međutim, ako bi se djelatnost izgradnje smatrala odvojivom od upravljanja i, stoga, negospodarskom, povlašteno financiranje odobreno radi izgradnje stalne veze ne bi se moglo kvalificirati kao državna potpora. Iz toga bi slijedilo da je u fazi upravljanja stalnom vezom društvo Femern imalo mogućnost upravljanja subvencioniranom infrastrukturom, što bi mu donijelo gospodarsku prednost koju ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima. Stoga Opći sud zaključuje da se korisnom učinku pravilâ koja se odnose na državne potpore također protivi to da su djelatnosti izgradnje i upravljanja stalnom vezom odvojene na temelju činjenice da će ta veza biti puštena u promet tek nakon što se dovrši njezina izgradnja.

Osim toga, činjenica da se danskim zakonom izgradnja i upravljanje stalnom vezom isključivo dodjeljuju društvu Femern ne sprečava ni to da se te djelatnosti mogu kvalificirati kao gospodarske djelatnosti, s obzirom na to da će se djelatnost upravljanja stalnom vezom sastojati od pružanja usluga prijevoza na tržištu koje je liberalizirano i otvoreno za tržišno natjecanje. Naime, u suprotnom bi slučaju bilo dovoljno da država članica dodijeli isključiva prava subjektu koji je pozvan pružati usluge na tržištu koje je liberalizirano da bi se izbjegla primjena pravilâ o tržišnom natjecanju.

S obzirom na sva ta razmatranja, Opći sud odbija tužbu za djelomično poništenje pobijane odluke.

Presuda od 10. travnja 2024., Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217)

„Državne potpore – Sustav doprinosâ za prikupljanje otpadnih voda – Pritužba konkurenta – Odluka kojom se nakon faze prethodnog ispitivanja utvrđuje nepostojanje državne potpore – Zahtjev nepristranosti – Objektivna nepristranost – Pojam ‚prednost' – Načelo privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu – Ex ante analiza dodatne profitabilnosti – Obavijest Komisije o pojmu ‚državna potpora'"

Opći sud, nakon što mu je Sud vratio predmet na ponovno odlučivanje, poništio je Odluku Komisije[468] kojom je ona utvrdila da danski propis o naknadama koje se plaćaju operaterima za obradu otpadnih voda ne dovodi do državne potpore u korist velikih klaonica. U tom okviru Opći sud daje pojašnjenja, s jedne strane, o zahtjevu nepristranosti Komisije i, s druge strane, o primjeni načela privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu u kontekstu kao što je ovaj. U vezi s potonjim, Opći sud usto podsjeća na Komisijinu obvezu da poštuje kriterije predviđene u tom pogledu u njezinoj Obavijesti o pojmu „državna potpora"[469].

Zakonom donesenim 2013.[470] (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013.) Danska je zamijenila sustav jedinične naknade po kubičnom metru vode za sve potrošače vode koji su povezani na isto postrojenje za obradu otpadnih voda degresivnim stupnjevanim modelom kojim se predviđa cijena ovisno o količini ispuštenih otpadnih voda (u daljnjem tekstu: stupnjevani model). Taj novi model naplate u biti predviđa sniženje cijene po kubičnom metru na temelju određene količine ispuštenih otpadnih voda, što ima za učinak smanjenje naknada koje plaćaju najveći potrošači vode.

---

468 Odluka Komisije C(2018) 2259 *final* od 19. travnja 2018. o državnoj potpori SA.37433 (2017/FC) - Danska (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

469 Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] (SL 2016., C 262, str. 1.)

470 Zakon br. 902/2013 o izmjeni zakona kojim se utvrđuju pravila o doprinosima koji se duguju operatorima obrade otpadnih voda (struktura doprinosâ za uklanjanje otpadnih voda, kojom se odobrava uspostava posebnih doprinosâ za obradu osobito zagađenih otpadnih voda itd.)

Danske Slagtermestre, strukovna udruga koja tvrdi da predstavlja male danske mesnice, klaonice, veletrgovce i prerađivače, podnijela je Komisiji pritužbu uz obrazloženje da je navedenim zakonom dodijeljena državna potpora velikim klaonicama u obliku smanjenja doprinosâ za obradu otpadnih voda.

Odlukom od 19. travnja 2018., Komisija je ocijenila da stupnjevani model uspostavljen Zakonom iz 2013. ne daje nikakvu osobitu prednost određenim poduzetnicima i da stoga ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. U potporu tom zaključku Komisija je, pozivajući se na svoju Obavijest o pojmu „državna potpora", istaknula da bi privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu također primjenjivao stupnjevani model.

Udruga Danske Slagtermestre podnijela je Općem sudu tužbu za poništenje te odluke.

Rješenjem od 1. prosinca 2020.[471], Opći je sud odbacio tužbu kao nedopuštenu jer udruga Danske Slagtermestre nije imala aktivnu procesnu legitimaciju. Odlučujući o žalbi, Sud je presudio da je ta strukovna udruga imala aktivnu procesnu legitimaciju, ukinuo je gore navedeno rješenje i vratio predmet Općem sudu na ponovno suđenje[472].

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud ispituje tužbeni razlog za poništenje koji se temelji na Komisijinoj povredi zahtjeva nepristranosti iz članka 41. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Prema tužiteljevu mišljenju, taj je zahtjev povrijeđen prilikom donošenja pobijane odluke jer je članica Komisije zadužena za tržišno natjecanje, koja ga je potpisala, također surađivala, kao ministrica u danskoj vladi, u donošenju Zakona iz 2013.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da je na institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije da ispune zahtjev nepristranosti osobito u vezi s njegovom sastavnicom prema kojoj ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi, pri čemu čak i prividi mogu biti od važnosti.

Nakon tog pojašnjenja Opći sud ističe da je, kao prvo, u trenutku podnošenja prijedloga Zakona iz 2013. i njegova donošenja članica Komisije zadužena za tržišno natjecanje koja je potpisala pobijanu odluku bila ministrica gospodarstva i unutarnjih poslova kao i zamjenica premijera Kraljevine Danske. Kao drugo, s obzirom na to da se očekivalo da će stupnjevani model utjecati na troškove pojedinaca i poduzetnikâ, razumno je smatrati da su se takve mjere mogle predložiti u dogovoru s navedenim ministrom. Kao treće, članica Komisije o kojoj je riječ je na nacionalnoj razini, na javan i izričit način zauzela stav u korist stupnjevanog modela.

Uzimajući u obzir te elemente, Opći sud smatra da se može osnovano smatrati da je članica Komisije o kojoj je riječ imala interes da doprinos za obradu otpadnih voda predviđen Zakonom iz 2013. ne bude doveden u pitanje zbog svoje nezakonitosti s obzirom na pravila prava Unije o državnim potporama.

Opći sud zatim provjerava je li postupak donošenja pobijane odluke pružio dovoljna jamstva da bi se isključilo da je zbog takvog interesa došlo do povrede zahtjeva nepristranosti u navedenom postupku.

U tom pogledu Opći sud naglašava da, unatoč kolegijalnosti u načinu donošenja odluka u Komisiji, članica Komisije o kojoj je riječ bila je ne samo odgovorna za pripremu pobijane odluke, nego je osim toga bila jedina potpisnica te odluke.

---

471 Rješenje od 1. prosinca 2020., ***Danske Slagtermestre/Komisija*** (T-486/18, EU:T:2020:576)

472 Presuda od 30. lipnja 2022., ***Danske Slagtermestre/Komisija*** (C-99/21 P, EU:C:2022:510)

Međutim, takva situacija može, u očima trećih osoba, pobuditi osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi te članice Komisije i to neovisno o njezinu osobnom ponašanju. Stoga postupak koji je doveo do donošenja pobijane odluke ne pruža dovoljna jamstva u pogledu objektivne nepristranosti.

Kao drugo, Opći sud podredno ispituje tužbeni razlog za poništenje koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je pogrešno zaključila da ne postoji prednost dodijeljena određenim poduzetnicima uvođenjem stupnjevanog modela.

Nakon što je potvrdio da je Komisija pravilno ispitala postojanje prednosti s obzirom na kriterij privatnog subjekta, Opći sud najprije ističe da je na Komisiji bilo da utvrdi jesu li poduzetnici koji su imali pravo na snižene cijene za obradu otpadnih voda mogli dobiti usporedivu prednost od uobičajeno razboritog i pažljivog privatnog subjekta, vodeći računa osobito o njegovim izgledima za profitabilnost.

Budući da je Komisija u svrhu tog ispitivanja primijenila metodu *ex ante* analize profitabilnosti predviđenu u točki 228. svoje Obavijesti o pojmu „državna potpora”, Opći sud usto naglašava da je Komisija, donijevši tu obavijest, sama ograničila svoju diskrecijsku ovlast u pogledu pojašnjenja koja je dala o pojmovima povezanima s pojmom „državna potpora”. U skladu s točkom 228. navedene obavijesti, Komisija je za svakog poduzetnika priključenog na postrojenje za obradu otpadnih voda bila dužna razmotriti je li doprinos koji se plaća u skladu sa stupnjevanim modelom mogao pokriti troškove koji proizlaze iz njegova korištenja predmetne infrastrukture.

Međutim, s obzirom na to da se Komisija u svojem ispitivanju oslonila samo na prosječne podatke o ukupnim troškovima i ukupnim prihodima u odnosu na šest od ukupno devedeset osam danskih općina, povrijedila je točku 228. svoje obavijesti o pojmu „državna potpora” i, slijedom toga, granice koje je nametnula svojoj diskrecijskoj ovlasti donošenjem te obavijesti.

U svakom slučaju, čak i ako se smatra da je Komisija mogla primijeniti metodu *ex ante* analize profitabilnosti bez razmatranja svakog korisnika, trebala je barem moći provjeriti temelji li se stupnjevani model na pristupu koji omogućuje da se na dovoljno vjerojatan način korisnicima pripišu dodatni troškovi, odnosno troškovi koji su izravno nastali upotrebom postrojenja za obradu otpadnih voda.

Međutim, u pobijanoj se odluci za sve troškove koji nisu bili povezani s količinom potrošene vode smatralo da su fiksni troškovi i da su stoga raspodijeljeni među svim različitim korisnicima, čak i ako takvi troškovi postoje samo zbog prisutnosti određenog korisnika na mreži. Komisija stoga nije mogla tvrditi da je provjerila je li doprinos za obradu otpadnih voda, određen primjenom stupnjevanog modela, omogućavao srednjoročno pokrivanje dodatnih troškova.

Slijedom toga, ne poštujući granice koje je nametnula svojoj diskrecijskoj ovlasti donošenjem Obavijesti o pojmu „državna potpora”, Komisija je smatrala da je doprinos za obradu otpadnih voda u skladu s načelom privatnog subjekta.

Nadalje, Opći sud podsjeća na to da se ne može smatrati da je intervencija javnog subjekta u skladu s načelom privatnog subjekta ako nije ni na koji način profitabilna, čak ni dugoročno. Međutim, Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da se popustima uvedenima stupnjevanim modelom može poštovati načelo privatnog subjekta samo pod uvjetom da doprinos za obradu otpadnih voda pokriva troškove koji nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda.

Osim toga, time što nije ispitala omogućuje li primjena stupnjevanog modela upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda da zadrže profitnu maržu, iako nije bilo sporno da taj novi model u cjelini dovodi do smanjenja iznosa doprinosa za obradu otpadnih voda u odnosu na sustav jedinične naknade koji zamjenjuje, Komisija je drugi put povrijedila zahtjev profitabilnosti i stoga načelo privatnog subjekta. Slijedom toga, Opći sud podsjeća na to da *ex ante* analiza profitabilnosti definirana u točki 228. Obavijesti o pojmu „državna potpora”, podrazumijeva da nacionalna mjera

koju je razmatrala Komisija „postupno” doprinosi profitabilnosti upravitelja infrastrukture, tako da, kako bi bila u skladu s načelom privatnog subjekta, navedena mjera mora takvu profitabilnost povećavati, čak i dugoročno, a ne je smanjivati.

Naposljetku, Komisija je u pobijanoj odluci pogrešno smatrala da bi privatni subjekt uzeo u obzir činjenicu da zadržavanje visokih cijena za obradu vode predstavlja rizik da će se veliki poduzetnici odlučiti isključiti iz središnje mreže za obradu otpadnih voda, iako je rizik od takvog isključivanja hipotetski i nedovoljno potkrijepljen.

Stoga je Opći sud zaključio da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a i Obavijest o pojmu „državna potpora” kada je smatrala da doprinos za obradu otpadnih voda ne daje nikakvu prednost jer bi se za primjenu takvog doprinosa odlučio i privatni subjekt.

S obzirom na sve prethodno navedeno, Opći sud poništava pobijanu odluku.

Presuda od 2. listopada 2024., European Food i dr./Komisija (spojeni predmeti T-624/15 RENV, T-694/15 RENV i T-704/15 RENV, EU:T:2024:659)

„Državna potpora – Članci 107. i 108. UFEU-a – Bilateralni ugovori o ulaganju – Arbitražna klauzula – Rumunjska – Pristupanje Europskoj uniji – Ukidanje sustava poreznih poticaja prije pristupanja – Arbitražna odluka kojom se, nakon pristupanja, dodjeljuje naknada štete – Odluka kojom je potpora proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem te je naložen njezin povrat – Članak 351. prvi stavak UFEU-a – Obveza obrazlaganja – Pojam ‚državna potpora’ – Prednost – Selektivnost – Pripisivost državi – Sukladnost s unutarnjim tržištem – Potpora namijenjena poticanju gospodarskog razvoja regija u nepovoljnom položaju – Povrat – Pojam ‚gospodarska cjelina’ – Legitimna očekivanja – Pravo na saslušanje”

Opći sud, nakon što mu je Sud vratio predmet na ponovno odlučivanje, odbija tužbe podnesene protiv Komisijine odluke[473] kojom se naknade štete koju je Rumunjska isplatila švedskim ulagačima na temelju arbitražne odluke kvalificira kao državna potpora nespojiva s unutarnjim tržištem. U tom okviru pojašnjava doseg članka 351. prvog stavka UFEU-a, u skladu s kojim odredbe Ugovorâ ne utječu na prava i obveze koji proizlaze iz sporazuma sklopljenih između države članice prije njezina pristupanja Uniji i jedne ili više trećih država. Opći sud osim toga analizira pitanje utvrđivanja korisnika mjere potpore u slučaju postojanja jedinstvene gospodarske jedinice.

Kraljevina Švedska i Rumunjska sklopile su 29. svibnja 2002. bilateralni ugovor o ulaganju radi poticanja i uzajamne zaštite ulaganja (u daljnjem tekstu: BIT), koji je predviđao mjere zaštite prilikom ulaganja ulagača iz jedne zemlje u drugu zemlju, uključujući ulaganja sklopljena prije stupanja na snagu BIT-a. Osim toga, BIT-om se predviđalo da sporove između ulagačâ i država potpisnica rješava arbitražni sud pod okriljem Međunarodnog centra za rješavanje investicijskih sporova (ICSID), u skladu s Konvencijom ICSID-a[474].

Tijekom 2005., u okviru pregovora o pristupanju Rumunjske Europskoj uniji, rumunjska vlada ukinula je nacionalni sustav poreznih poticaja uspostavljen 1998. za određene ulagače u regije u nepovoljnom položaju (u daljnjem tekstu: sustav poreznih poticaja).

Nekoliko društava koja pripadaju grupi European Food and Drinks Group (EFDG), čiji su švedski državljani Ioan i Viorel Micula većinski dioničari, prethodno je izvršilo ulaganja u područje u nepovoljnom položaju obuhvaćeno sustavom poreznih poticaja. Smatrajući da je Rumunjska

[473] Odluka Komisije (EU) 2015/1470 od 30. ožujka 2015. o državnoj potpori SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) koju je provela Rumunjska – Arbitražna odluka Micula/Rumunjska od 11. prosinca 2013. (SL 2015., L 232, str. 43.); u daljnjem tekstu: sporna odluka)

[474] Konvencija o rješavanju ulagačkih sporova između država i državljana drugih država, sklopljena 18. ožujka 1965.

ukidanjem potonjeg sustava povrijedila obvezu osiguravanja poštenog i pravednog postupanja u odnosu na njihova ulaganja u skladu s BIT-om, Ioan i Viorel Micula te tri njihova društva (u daljnjem tekstu: tužitelji u arbitraži) zatražili su osnivanje arbitražnog suda kako bi ishodili naknadu pretrpljene štete. Arbitražnom odlukom od 11. prosinca 2013. taj sud naložio je Rumunjskoj da navedenim tužiteljima isplati, na ime naknade štete, iznos od oko 178 milijuna eura.

Komisija je 1. listopada 2014. dopisom obavijestila Rumunjsku o odluci da pokrene formalni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a u pogledu toga što je Rumunjska početkom 2014. djelomično izvršila arbitražnu odluku te u pogledu bilo kakve daljnje provedbe ili izvršenja te odluke.

Spornom odlukom, donesenom 30. ožujka 2015., Komisija je smatrala da je prethodno navedena naknada štete izvršena u korist jedinstvene gospodarske jedinice koju čine Ioan i Viorel Micula te grupa društava u njihovu vlasništvu. Ona je kvalificirala isplatu te naknade štete kao državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem, zabranila njezinu provedbu i naložila povrat već isplaćenih iznosa.

Nakon što mu je podneseno više tužbi, Opći sud poništio je tu odluku[475] zbog toga što je, u biti, Komisija retroaktivno primijenila svoje ovlasti na činjenice koje su prethodile pristupanju Rumunjske Europskoj uniji 1. siječnja 2007.

U žalbenom postupku Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, ukinuo tu presudu i vratio predmet Općem sudu[476] na odlučivanje o tužbenim razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti, a o kojima nije prethodno odlučio.

Ocjena Općeg suda

Što se tiče osnovanosti tužbi, Opći je sud presudio, kao prvo, da spornom odlukom nije povrijeđen članak 351. UFEU-a, na temelju kojeg odredbe Ugovorâ ne utječu na prava i obveze koji proizlaze iz sporazuma sklopljenog između države članice prije njezina pristupanja i trećih država.

Naime, članak 351. UFEU-a ne primjenjuje se na bilateralne ugovore sklopljene između država članica. U ovom slučaju Opći sud ističe da od pristupanja Rumunjske Uniji BIT treba smatrati ugovorom koji se odnosi na dvije države članice. U tim okolnostima, na dan kada je potpora dodijeljena, odnosno na dan donošenja arbitražne odluke, BIT se ne može smatrati ugovorom iz kojeg, u smislu članka 351. UFEU-a, proizlaze prava trećih država i obveze za tu državu članicu na koje može utjecati provedba, primjenom sporne odluke, članaka 107. i 108. UFEU-a. Okolnost prema kojoj je do ukidanja sustava poreznih poticaja, odnosno do činjenica na kojima se temelji odgovornost Rumunjske, došlo prije pristupanja Rumunjske Uniji ne može dovesti u pitanje to tumačenje jer je pravo na isplatu dotične naknade štete, dodijeljeno arbitražnom odlukom, nakon pristupanja Rumunjske Uniji.

Opći sud usto ističe da je sustav pravnih lijekova predviđen UEU-om i UFEU-om zamijenio arbitražni postupak predviđen BIT-om od pristupanja Rumunjske Uniji, odnosno od 1. siječnja 2007. Međutim, arbitražni sud o kojem je riječ u ovom slučaju ne nalazi se u pravosudnom sustavu Unije, tako da sporna arbitražna odluka, koju je donio nakon pristupanja Rumunjske Uniji, ne može imati nikakav učinak i stoga se ne može izvršiti radi isplate naknade štete koja je njome dodijeljena.

Iz toga slijedi da Konvencija ICSID-a, na temelju koje svaka stranka koja je obvezana Odlukom mora provesti tu odluku u skladu s njezinim odredbama, u ovom slučaju nije stvorila obveze prema

---

475 Presuda od 18. lipnja 2019., ***European Food i dr./Komisija*** (T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423)

476 Presuda od 25. siječnja 2022., ***Komisija/European Food i dr.*** (C-638/19 P, EU:C:2022:50, u daljnjem tekstu: presuda povodom žalbe)

Rumunjskoj koje ulaze u područje primjene članka 351. UFEU-a, niti odgovarajuća prava u korist trećih država.

Opći sud dodaje da se Konvencija ICSID-a, s obzirom na to da ima za cilj urediti bilateralne odnose između ugovornih stranaka na sličan način kao i bilateralni ugovor, ne može tumačiti na način da stvara prava – u smislu članka 351. prvog stavka UFEU-a u korist trećih država potpisnica te konvencije – koja odgovaraju obvezama Rumunjske da izvrši arbitražnu odluku.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog prema kojem je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je smatrala da su ispunjeni uvjeti za postojanje nespojive državne potpore.

Što se tiče, kao prvo, postojanja gospodarske prednosti, Opći sud smatra da Komisija nije počinila pogrešku time što je utvrdila da se predmetna mjera potpore sastoji od isplate naknade štete od oko 178 milijuna eura, a ne od arbitražne presude kojom se nalaže ta naknada štete. To utvrđenje nije dovedeno u pitanje činjenicom da je Sud u presudi povodom žalbe primijetio da je pravo na naknadu štete tužiteljima u arbitraži dodijeljeno tek arbitražnom odlukom. Naime, time se Sud izjasnio samo o Komisijinoj nadležnosti *rationae temporis* za donošenje pobijane odluke na temelju članka 108. UFEU-a, a ne o kvalifikaciji isplate spornih iznosa kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Nakon što je istaknuo da su tužiteljima u arbitraži financijske posljedice ukidanja sustava poreznih poticaja nadoknađene arbitražnom odlukom, a ne, kao što su to oni tvrdili, zbog toga što Rumunjska nije osigurala pošteno i pravedno postupanje u pogledu ulaganja tužiteljâ, čime je povrijedila BIT, Opći sud također odbija tezu prema kojoj se obeštećenje za neizravne posljedice ukidanja predmetnog sustava poreznih poticaja ne može kvalificirati kao prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Opći sud smatra da sudska praksa na koju se pozivaju tužitelji, prema kojoj povrat nezakonite potpore radi ponovne uspostave ranijeg stanja ne podrazumijeva povrat eventualne ekonomske koristi koju je on ostvario korištenjem te prednosti, nije primjenjiva u ovom slučaju. Naime, spornom se odlukom nalaže povrat naknade štete dodijeljene na temelju arbitražne odluke, a ne povrat hipotetske prednosti koja je proizašla iz toga što ju je korisnik koristio. Osim toga, tužba za naknadu štete ne može dovesti do zaobilaženja djelotvorne primjene pravila u području državnih potpora. Stoga se naknada štete isplaćena zbog ukidanja programa potpora ne može izuzeti iz kvalifikacije kao državne potpore s obzirom na to da takva naknada štete odgovara definiciji gospodarske prednosti u smislu navedenih pravila.

Naposljetku, suprotno onomu što tvrde tužitelji, sudska praksa proizišla iz presude Asteris[477], prema kojoj se državne potpore bitno razlikuju od naknade štete, ne sprečava da se naknada štete koju su tužitelji primili u ovom slučaju kvalificira kao prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Budući da arbitražna odluka nije mogla proizvesti učinke u odnosu na tužitelje u pravosudnom sustavu Unije od pristupanja Rumunjske Uniji, Komisija je imala pravo analizirati postojanje državne potpore neovisno o pravnoj kvalifikaciji koju je dao arbitražni sud. Međutim, zaključila je, što tužitelji nisu osporavali, da predmetna mjera predstavlja gospodarsku prednost dodijeljenu kao naknadu za posljedice ukidanja sustava poreznih poticaja. Budući da učinak isplate spornih iznosa nije naknada štete koja proizlazi iz navodnog protupravnog postupanja Rumunjske, na temelju presude Asteris nije moguće isključiti kvalifikaciju te mjere kao državne potpore.

Kao drugo, što se tiče pripisivosti predmetne mjere potpore, Opći sud osporava argumentaciju tužiteljâ prema kojoj se navedena mjera ne može pripisati Rumunjskoj jer je ona imala obvezu, u odnosu na druge potpisnike Konvencije ICSID-a, izvršiti arbitražnu odluku. U tom pogledu ponavlja da

[477] Presuda od 27. rujna 1988., ***Asteris i dr.*** (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457)

je Rumunjska, s obzirom na to da od svojeg pristupanja Uniji podliježe pravosudnom sustavu Unije, bila dužna izuzeti iz primjene arbitražnu odluku te se tužitelji ne mogu pozivati na njezinu navodnu obvezu izvršenja te odluke.

Kao treće, Opći sud je presudio da je Komisija kao korisnika mjere potpore pravilno odredila jedinstvenu gospodarsku jedinicu koju čine Ioan i Viorel Micula te grupa društava u njihovu vlasništvu.

U tom pogledu najprije podsjeća na to da pravno zasebne fizičke ili pravne osobe koje čine jednu gospodarsku jedinicu valja smatrati jednim poduzetnikom, osobito kada je riječ o utvrđivanju korisnika državne potpore.

U tom smislu, treba smatrati da subjekt koji, držeći kontrolne udjele u nekom društvu, stvarno provodi tu kontrolu time što je izravno ili neizravno uključen u upravljanje njime, sudjeluje u gospodarskoj djelatnosti koju obavlja kontrolirani poduzetnik te ga stoga po toj osnovi treba kvalificirati kao poduzetnika u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

U ovom slučaju Opći sud primjećuje da su Ioan i Viorel Micula sudjelovali u gospodarskim djelatnostima poduzetnika tužitelja u arbitraži, pri čemu su se izravno ili neizravno uključili u njihovo upravljanje. Okolnost da je arbitražni sud tužiteljima u arbitraži dodijelio kolektivnu naknadu štete također potvrđuje nepostojanje funkcionalne i organizacijske autonomije tih poduzetnika u odnosu na Ioana i Viorela Miculu. Štoviše, iz arbitražne odluke proizlazi da potonji nisu bili obeštećeni isključivo u svojstvu dioničara predmetnih poduzetnika.

Osim toga, činjenica da Komisija nije smatrala da i Ioana i Viorela Miculu također treba smatrati poduzetnicima ne utječe na kvalifikaciju korisnika predmetne mjere potpore. Naime, u spornoj je odluci utvrđeno da su za primjenu propisa o državnim potporama zajedno sa svim poduzetnicima tužiteljima činili jedinstvenu gospodarsku jedinicu koja je činila predmetnog poduzetnika.

Opći sud smatra da Komisija nije počinila pogrešku ni time što je naznačila određene poduzetnike koji nisu bili stranke u arbitražnom postupku i koji stoga nisu dobili nikakvu naknadu štete, kao korisnike mjere potpore, s obzirom na to da su te poduzetnike kontrolirali Ioan i Viorel Micula i da svi poduzetnici pod kontrolom tih dioničara čine jedinstvenu grupu koja predstavlja koherentnu cjelinu, kako u financijskom tako i u industrijskom smislu.

Štoviše, uzimajući u obzir funkciju poticanja i financijske potpore Ioana i Viorela Micule, iznosi isplaćeni tužiteljima u arbitraži mogli su izravno ili neizravno pogodovati poduzetnicima koji nisu bili stranke u arbitražnom postupku.

Naposljetku, Opći sud smatra da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava u pogledu povrata potpore.

Tužitelji su u tom pogledu osobito tvrdili da se, na temelju sudske prakse[478], povrat spornih iznosa ne može izvršiti od prethodno navedene jedinstvene gospodarske jedinice, nego samo od poduzetnika koji su imali stvarnu korist od tih iznosa.

Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da se presude koje navode tužitelji ne odnose na povrat mjere potpore od poduzetnika koji su, kao u ovom slučaju, dio jedinstvene gospodarske jedinice. S druge strane, podsjeća na to da je odlučujući kriterij za primjenu prava tržišnog natjecanja Unije postojanje jedinstvenog ponašanja na tržištu. Međutim, zbog svojih funkcija poticanja i financijske potpore, Ioan i

[478] Presude od 11. svibnja 2005., ***Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisija*** (T-111/01 i T-133/01, EU:T:2005:166, t. 113.) i od 19. listopada 2005., ***Freistaat Thüringen/Komisija*** (T-318/00, EU:T:2005:363, t. 324.)

Viorel Micula mogu omogućiti da se predmetnom mjerom potpore koriste svi poduzetnici iz grupe EFDG. Povrat te mjere potpore od strane gore navedene jedinstvene gospodarske jedinice tako omogućuje da se ponovno uspostavi situacija koja je prethodila isplati potpore gubitkom konkurentske prednosti koja iz toga proizlazi za tu jedinicu.

Budući da je Opći sud odbio meritum svih tužbenih razloga tužitelja, on tužbe u cijelosti odbija.

IV. Intelektualno vlasništvo

1. Žig Europske unije

Rješenje od 8. veljače 2024., Fly Persia i Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)

„Žig Europske unije – Postupak povodom prigovora – Intervencija – Članak 173. stavak 1. i članak 179. Poslovnika – Odgovor na tužbu podnesen nakon isteka roka – Članci 142. do 145. Poslovnika – Neprimjenjivost – Odbijanje"

Odlučujući u proširenom sastavu od pet sudaca, Opći sud nije dopustio društvu Dubai Aviation Corp., stranci postupka pred žalbenim vijećem Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO), da kao intervenijent sudjeluje u postupku pred Općim sudom nakon što je prekoračilo rok za podnošenje odgovora na tužbu u skladu s člancima 173. i 179. Poslovnika Općeg suda. Tim su odredbama predviđena posebna pravila u području intelektualnog vlasništva u vezi s intervencijom stranke postupka pred žalbenim vijećem koja nije tužitelj, pred Općim sudom[479]. U skladu s donesenim rješenjem, opće odredbe koje se odnose na intervenciju, odnosno članci 142. do 145. tog poslovnika, ne primjenjuju se na takvu stranku ako je izgubila mogućnost da postane stranka u postupku pred Općim sudom u skladu s člankom 173. tog poslovnika.

U ovom slučaju, tužitelji Fly Persia IKE i Ali Barmodeh zatražili su od EUIPO-a registraciju žiga Europske unije. Društvo Dubai Aviation Corp. podnijelo je prigovor na tu registraciju. Odjel za prigovore EUIPO-a djelomično je prihvatio prigovor. Žalbeno vijeće EUIPO-a odbilo je žalbu protiv te odluke (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda tužitelji su pokrenuli postupak radi poništenja pobijane odluke. Tužba je 13. veljače 2023. dostavljena društvu Dubai Aviation Corp. kao stranci pred žalbenim vijećem. To je društvo 26. travnja 2023. tajništvu Općeg suda podnijelo dokument naslovljen „Odgovor na tužbu", a time je prekoračilo rok koji je bio određen u skladu s člankom 179. Poslovnika[480].

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud naglašava da je položaj pred Općim sudom stranke postupka pred žalbenim vijećem, osim tužitelja, uređen člankom 173. Poslovnika. Ako takva stranka u postupku pred žalbenim vijećem nije podnijela odgovor na tužbu u roku koji je u tom pogledu predviđen u članku 179. Poslovnika, ona nema svojstvo stranke pred Općim sudom. Ona dakle nakon isteka tog roka ne može podnijeti očitovanja u postupku koji se vodi pred Općim sudom.

U ovom slučaju društvo Dubai Aviation Corp. nije podnijelo nijedan postupovni akt prije isteka roka predviđenog za podnošenje odgovora na tužbu te je svoj odgovor na tužbu podnijelo izvan tog roka. Usto, nije se pozvalo na postojanje iznimnih okolnosti koje bi predstavljale nepredvidive okolnosti ili višu silu. Stoga Dubai Aviation Corp. nije postao stranka u postupku pred Općim sudom kao intervenijent u skladu s člankom 173. stavcima 1. i 2. Poslovnika.

---

[479] Na temelju članka 173. stavaka 1. i 2. Poslovnika, „stranka postupka pred žalbenim vijećem, osim tužitelja, može sudjelovati u postupku pred Općim sudom kao intervenijent ako odgovori na tužbu u propisanom obliku i roku". „Prije isteka propisanog roka za podnošenje odgovora na tužbu, ta stranka postaje stranka u postupku pred Općim sudom kao intervenijent podnošenjem postupovnog akta. Ona gubi položaj intervenijenta pred Općim sudom ako ne odgovori na tužbu u propisanom obliku i roku". U članku 179. Poslovnika pojašnjeno je da stranka postupka pred žalbenim vijećem, osim tužitelja, podnosi svoj odgovor na tužbu u roku od dva mjeseca od dostave tužbe.

[480] U vezi s člankom 60. te uredbe

Kao drugo, Općí sud ispituje može li se društvu Dubai Aviation Corp. dopustiti intervencija na temelju članaka 142. do 145. Poslovnika, kojima se utvrđuju opća pravila o podnošenju i ispitivanju zahtjevâ za intervenciju pred Općim sudom. U tom bi se slučaju na njega primjenjivao opći rok[481].

Međutim, Opći sud primjećuje da se te odredbe, koje su dio glave III. Poslovnika o izravnim tužbama, primjenjuju na postupke iz njegove glave IV. koja se odnosi na sporove o pravima intelektualnog vlasništva, podložno primjeni posebnih odredaba te glave IV. Budući da su glavom IV., u člancima 173. i 179. Poslovnika, predviđena posebna pravila o intervenciji jedne od stranaka postupka pred žalbenim vijećem, osim tužitelja, pred Općim sudom, na tu se stranku ne primjenjuju članci 142. do 145. tog poslovnika.

Stoga Opći sud zaključuje da se društvu Dubai Aviation Corp., nakon što je izgubilo mogućnost da postane stranka u postupku kao intervenijent u skladu s člankom 173. Poslovnika, ne može dopustiti intervencija na temelju članaka 142. do 145. tog poslovnika. Stoga na njega nije moguće primijeniti rok predviđen člankom 143. stavkom 1. navedenog poslovnika.

Presuda od 13. studenoga 2024., Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821)

*„Žig Europske unije – Prijava figurativnog žiga Europske unije RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Apsolutni razlog za odbijanje – Nepostojanje razlikovnog karaktera – Članak 7. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU) 2017/1001 – Politički slogan – Jednako postupanje – Načelo dobre uprave – Članak 71. stavak 1. Uredbe 2017/1001"*

Opći sud se u svojoj presudi prvi put bavi pitanjem mogućnosti registracije „političkog slogana" kao žiga.

Ukrajinski službenik graničnog nadzora, pravni prednik tužitelja, Administrationa of the State Border Guard Service of Ukraine, podnio je Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) zahtjev za registraciju figurativnog znaka „RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF" kao žiga Europske unije za različite proizvode i usluge[482]. Ispitivač je odbio tu prijavu za registraciju u cijelosti na temelju članka 7. stavka 1. točke (f) Uredbe 2017/1001[483], prema kojem se neće registrirati žigovi koji su protivni javnom poretku ili prihvaćenim moralnim načelima. Tužitelj je podnio žalbu EUIPO-u protiv ispitivačeve odluke. Pobijanom odlukom[484] žalbeno vijeće odbilo je žalbu s obrazloženjem da žig za koji je podnesena prijava nema razlikovni karakter za predmetne proizvode i usluge te stoga treba odbiti njegovu registraciju na temelju članka 7. stavka 1. točke (b) Uredbe 2017/1001.

Ocjena Općeg suda

Opći sud ističe da tužitelj uzalud tvrdi kako je žalbeno vijeće pogriješilo kada je žig za koji je podnesena prijava kvalificiralo kao „politički slogan".

Naime, rečenica uključena u žig za koji je podnesena prijava bila je široko korištena odmah nakon njezine prve uporabe kako bi se pridobila podrška Ukrajini i tako je vrlo brzo postala simbol borbe Ukrajine protiv agresije Ruske Federacije. Stoga se ta rečenica opetovano upotrebljavala u političkom

---

481 U skladu s člankom 143. stavkom 1. Poslovnika, zahtjevi za intervenciju podnose se u roku od šest tjedana od objave priopćenja u Službenom listu Europske unije koje se odnosi na akt kojim se pokreće predmetni postupak.

482 Konkretnije, žig za koji je podnesena prijava označavao je proizvode i usluge iz razreda 9., 14., 16., 18., 25., 28. i 41. u smislu Nicanskog sporazuma o međunarodnoj klasifikaciji proizvoda i usluga radi registracije žigova od 15. lipnja 1957., kako je revidiran i izmijenjen.

483 Uredba (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije (SL 2017., L 154, str. 1.)

484 Odluka prvog žalbenog vijeća Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) od 1. prosinca 2023. (predmet R 438/2023-1)

kontekstu te u cilju izražavanja i promicanja potpore Ukrajini. Takva situacija u potpunosti odgovara definiciji izraza „politički slogan” koju je sam tužitelj iznio u tužbi, odnosno izrazu korištenom u političkom ili društvenom kontekstu koji ponavlja ideju ili cilj kako bi uvjerio javnost ili ciljanu skupinu unutar nje.

Rečenica preuzeta u žigu za koji je podnesena prijava korištena je vrlo intenzivno u nekomercijalnom kontekstu te je relevantna javnost nužno vrlo usko povezuje s tim kontekstom. Naime, rečenica preuzeta u žigu za koji je podnesena prijava vrlo je brzo postala jedan od simbola borbe Ukrajine protiv ruske agresije povezan s vojnikom ukrajinske vojske i stoga s Ukrajinom. S obzirom na opseg medijske pokrivenosti tog događaja, ta će se rečenica povezivati s tim nedavnim povijesnim trenutkom, dobro poznatim prosječnom potrošaču u Uniji.

U tom pogledu Opći sud smatra da žalbeno vijeće nije počinilo pogrešku koja se tiče prava time što je smatralo da se opće načelo prema kojem relevantna javnost ne obraća suviše pažnju na znak koji joj nije odmah davao naznaku o podrijetlu predmetnih proizvoda i usluga, s obzirom na to da ga ne percipira niti ga vodi kao žig, primjenjuje i na znakove čija je glavna poruka političke naravi.

Uzimajući u obzir temeljnu funkciju žiga, odnosno utvrđivanje podrijetla proizvoda ili usluge koji su njime obuhvaćeni, znak ne može ispuniti tu funkciju ako prosječni potrošač u njegovoj prisutnosti ne percipira oznaku podrijetla proizvoda ili usluge, nego samo političku poruku.

Što se tiče obveze obrazlaganja, Opći sud podsjetio je na to da se nadležno tijelo može ograničiti na općenito obrazlaganje za sve predmetne proizvode i usluge kada se isti razlog odbijanja navodi za jednu kategoriju ili skupinu proizvoda ili usluga. Točno je da je u sudskoj praksi pojašnjeno da se takva mogućnost odnosi samo na proizvode i usluge koji su međusobno dovoljno izravno i konkretno povezani tako da čine dovoljno homogenu kategoriju ili skupinu proizvoda ili usluga. Međutim, u njoj je navedeno da, u svrhu ocjene jesu li proizvodi i usluge međusobno dovoljno izravno i konkretno povezani te mogu li se razvrstati u dovoljno homogene kategorije ili skupine, valja uzeti u obzir cilj tog postupka kojim se nastoji omogućiti i olakšati ocjena *in concreto* toga je li žig za koji je podnesena prijava za registraciju obuhvaćen jednim od apsolutnih razloga za odbijanje. Također, razvrstavanje predmetnih proizvoda i usluga u jednu ili više skupina ili kategorija mora se osobito provesti na temelju obilježja koja su im zajednička i koja su relevantna za analizu mogućnosti isticanja određenog apsolutnog razloga za odbijanje protiv žiga za koji je podnesena prijava u odnosu na navedene proizvode i usluge. Iz toga slijedi da se takva ocjena mora provesti *in concreto* za svaku prijavu za registraciju i, ovisno o slučaju, za svaki od različitih apsolutnih razloga za odbijanje koji su eventualno primjenjivi.

U ovom slučaju žalbeno je vijeće u pobijanoj odluci smatralo da relevantna javnost žig za koji je podnesena prijava za registraciju ne percipira kao da upućuje na trgovačko podrijetlo. Osim toga, pojasnilo je da se rečenica preuzeta u žigu za koji je podnesena prijava prije svega tumači kao politička poruka i da je ta percepcija istovjetna za sve proizvode ili usluge obuhvaćene tim žigom. Iz toga slijedi da je žalbeno vijeće smatralo da su proizvodi i usluge obuhvaćeni žigom za koji je podnesena prijava činili dovoljno homogenu skupinu, uzimajući u obzir apsolutni razlog za odbijanje koji, prema njegovu mišljenju, postoji u odnosu na registraciju navedenog žiga.

Budući da je žalbeno vijeće pravilno smatralo da relevantna javnost žig za koji je podnesena prijava ne percipira kao da upućuje na trgovačko podrijetlo, nego kao političku poruku koja promiče potporu borbi Ukrajine protiv vojne agresije Ruske Federacije, ono je moglo valjano grupirati sve proizvode i usluge obuhvaćene žigom za koji je podnesena prijava u jednu kategoriju, iako imaju različite inherentne značajke.

Stoga, uzimajući u obzir posebnost žiga za koji je podnesena prijava i njegovu istovjetnu percepciju relevantne javnosti u pogledu svih proizvoda i usluga na koje se odnosi prijava za registraciju, Opći sud je presudio da žalbeno vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni kada je smatralo da su navedeni proizvodi i usluge dio samo jedne skupine na koju se na isti način primjenjuje razlog za odbijanje koji

je prihvatilo i da je pravilno zaključilo da žig za koji je podnesena prijava nema razlikovni karakter u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Uredbe 2017/1001.

2. Dizajni

Presuda od 23. listopada 2024., Orgatex/EUIPO – Longton (Podne oznake) (T-25/23, EU:T:2024:725)

„Dizajn Zajednice – Postupak za proglašenje dizajna ništavim – Registrirani dizajn Zajednice koji predstavlja podne oznake – Članak 3. točka (a) i članak 25. stavak 1. točka (a) Uredbe (EZ) br. 6/2002 – Jedinstvenost dizajna – Dosljednost pogleda"

Odlučujući o tužbi za poništenje koju je odbio, Opći sud odlučuje o novom pitanju dosljednosti pogleda s obzirom na zahtjev jedinstvenosti dizajna. On također pojašnjava nepostojanje načela tumačenja dizajna Zajednice u korist registracije dizajna Zajednice u postupku za proglašavanje ništavosti.

Orgatex GmbH & Co. KG., tužitelj, nositelj je dizajna Zajednice koji prikazuje podne oznake. L. Longton podnio je Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) zahtjev za proglašavanje tog dizajna ništavim, koji je Odjel za poništaje odbio.

Žalbeno je vijeće ipak poništilo odluku Odjela za poništaje i proglasilo osporavani dizajn ništavim, smatrajući da je on bio registriran protivno članku 3. točki (a) Uredbe br. 6/2002[485], jer četiri podnesena pogleda nisu bila uvjerljiva i prikazuju barem dva različita dizajna.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud podsjeća na to da ispitivanje dizajna na temelju članka 3. točke (a) Uredbe br. 6/2002 treba provesti na temelju prikaza upisanog u registar kojim se određuju predmet i opseg zaštite. Stoga se primjedbe koje su podnijeli podnositelj prijave ili nositelj tijekom postupka mogu uzeti u obzir samo ako proizlaze iz prikaza dizajna. Dakle, ispituje pokazuju li pogledi koji čine prikaz u cjelini vanjski izgled jedinog ili jedinstvenog proizvoda, odnosno postoji li jedinstvenost dizajna.

U tom pogledu Opći sud navodi da zahtjev dosljednosti pogleda podrazumijeva da svi pogledi pokazuju vanjski izgled jednog te istog proizvoda, tako da omogućuju da se jasno utvrdi jedan te isti dizajn. Nedosljednosti ili proturječnosti između podnesenih pogleda mogu dovesti do zaključka da prikaz prikazuje različite proizvode. To je osobito slučaj kada prikazi čine različita utjelovljenja ili verzije istog koncepta, ili pak kada korištenje crta za identifikaciju dizajna ili isključenja određenih obilježja nije dosljedno u svim pogledima. Naime, jedinstvenost dizajna ne može postojati ako su pogledi nepomirljivo nedosljedni ili nerazrješivo proturječni, tako da se ne može utvrditi vanjski izgled samo jednog proizvoda i stoga prikaz ne omogućuje da se jasno utvrdi samo jedan dizajn. Suprotno tomu, jedinstvenost dizajna može se utvrditi unatoč manjim razlikama između pogleda, u strogom dijelu u kojem se ti pogledi ipak mogu pomiriti u smislu jedinstvenog dizajna. S obzirom na to, Opći sud pojašnjava da tijela EUIPO-a nisu dužna razmotriti sve moguće kombinacije između pogleda koje je podnositelj prijave iznio prilikom prijave za registraciju, nego samo kombinacije koje se čine logičnima i vjerodostojnima s obzirom na opće iskustvo.

[485] Uredba Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL 2002., L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 45. i ispravci SL 2018., L 72., str. 42. te SL 2020., L 415., str. 89.)

Kao drugo, Opći sud primjećuje da ništa u Uredbi br. 6/2002 ne nalaže načelo tumačenja u korist podnositelja prijave za registraciju dizajna Zajednice te zaključuje da u okviru postupka za proglašenje ništavosti takvo načelo ne postoji.

Kao treće, Opći sud ističe da se pretpostavka prema kojoj pogledi 1.1. i 1.2. osporavanog dizajna prikazuju prednju stranu, a pogledi 1.3. i 1.4. stražnju stranu, svaka s gornjim pogledom i pogledom u perspektivi, čini logičnom i uvjerljivom s obzirom na zajedničko iskustvo. Međutim, ti pogledi pokazuju nepomirljive nedosljednosti i ne prikazuju jedinstveni dizajn, tako da je osporavani dizajn upisan u EUIPO-ov registar protivno članku 3. točki (a) Uredbe br. 6/2002.

Naposljetku, Opći sud ispituje pretpostavku na koju se tužitelj poziva kao povoljniju za njega, prema kojoj pogled 1.1. prikazuje prednju, a pogledi 1.2., 1.3. i 1.4. stražnju stranu osporavanog dizajna. S jedne strane, pojašnjava da EUIPO-ova tijela nisu bila dužna razmotriti takvu pretpostavku. Naime, ona nije nimalo logična ni uvjerljiva s obzirom na opće iskustvo jer je, osim u posebnim okolnostima, koje nisu dokazane i nisu postojale u ovom slučaju, nelogično i neuvjerljivo pokazivati samo jedan pogled prednje i tri pogleda stražnje strane. S druge strane, utvrđuje da ta pretpostavka također dovodi do nepomirljivih nedosljednosti između pogleda i naglašava da se te nedosljednosti ne mogu ukloniti usporedbom s proizvodima koji su navodno stavljeni na tržište. Naime, iako se proizvodi stavljeni na tržište koji odgovaraju dizajnu mogu uzeti u obzir radi ocjene ukupnog dojma, u ovom slučaju nije riječ o ocjeni toga ostavljaju li dva dizajna u sukobu isti ukupni dojam na upućenog korisnika, nego o utvrđivanju toga je li dizajn jedinstven na temelju prikaza upisanog u registar.

S obzirom na ta razmatranja, Opći sud, čak i pod pretpostavkom na koju se poziva tužitelj, zaključuje da postoje nerazrješive proturječnosti ili nepomirljive nedosljednosti između pogleda i, prema tome, oni ne čine jedinstven dizajn.

V. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja

1. Bjelarus

Presuda od 20. ožujka 2024., Belšina/Vijeće (T-115/22, EU:T:2024:187)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na stanje u Bjelarusu i sudjelovanje Bjelarusa u ruskoj agresiji prema Ukrajini – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštenje i zadržavanje tužiteljeva imena na popisima – Potpora Lukašenkovu režimu – Financijska potpora – Poduzeće u državnom vlasništvu – Represija nad civilnim društvom – Pogreška u ocjeni"

Opći sud u svojoj presudi prihvaća tužbu za poništenje koju je podnijelo društvo Belšina AAT protiv akata kojima ga je Vijeće Europske unije uvrstilo, a potom po drugi put zadržalo na popisu osoba i subjekata na koje se primjenjuju mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu. Ovaj predmet Općem sudu daje priliku da pojasni dopuštenost zahtjeva za prilagodbu tužbe u sporovima o mjerama ograničavanja s obzirom na članak 86. stavak 1. Poslovnika Općeg suda.

Ova se presuda odnosi na mjere ograničavanja koje Europska unija donosi od 2004. s obzirom na stanje u Bjelarusu u pogledu demokracije, vladavine prava i ljudskih prava. Tim se mjerama, među ostalim, predviđa zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju osobama, subjektima ili tijelima odgovornima za teška kršenja ljudskih prava ili represiju protiv civilnog društva i demokratske oporbe ili čije aktivnosti ozbiljno sprečavaju demokraciju ili vladavinu prava u Bjelarusu, kao i osobama, subjektima ili tijelima koji podupiru Lukašenkov režim[486]. Tužitelja, poduzeće sa sjedištem u Bjelarusu koje proizvodi gume, Vijeće je 2021.[487] uvrstilo na navedeni popis, a zatim ga je 2022.[488] i 2023.[489] zadržalo na tom popisu, zbog toga što je to poduzeće važan izvor prihoda za Lukašenkov režim te zbog toga što je otpustilo zaposlenike koji su štrajkali nakon predsjedničkih izbora 2020. Nakon što je zatražio poništenje prvotnih akata, tužitelj je prilagodio svoju tužbu kako bi zatražio i poništenje akata o zadržavanju iz 2023. a da pritom nije podnio takav zahtjev za akte o zadržavanju iz 2022.

---

486 Članak 4. stavak 1. točke (a) i (b) Odluke Vijeća 2012/642/ZVSP od 15. listopada 2012. o mjerama ograničavanja protiv Bjelarusa (SL 2012., L 285, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 257.) i članak 2. stavak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 765/2006 od 18. svibnja 2006. o mjerama ograničavanja protiv predsjednika Lukašenka i određenih dužnosnika Bjelarusa (SL 2006., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 9., str. 48.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 1014/2012 od 6. studenoga 2012. (SL 2012., L 307, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 13., str. 249.)

487 Provedbena odluka Vijeća (ZVSP) 2021/2125 od 2. prosinca 2021. o provedbi Odluke 2012/642/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu (SL 2021., L 430 I, str. 16.) i Provedbena uredba Vijeća (EU) 2021/2124 od 2. prosinca 2021. o provedbi članka 8.a stavka 1. Uredbe (EZ) br. 765/2006 o mjerama ograničavanja u odnosu na Bjelarus (SL 2021., L 430 I, str. 1.) (u daljnjem tekstu: prvotni akti)

488 Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/307 od 24. veljače 2022. o izmjeni Odluke 2012/642/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu (SL 2022., L 46, str. 97.) i Provedbena uredba Vijeća (EU) 2022/300 od 24. veljače 2022. o provedbi članka 8.a Uredbe (EZ) br. 765/2006 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu (SL 2022., L 46, str. 3.) (u daljnjem tekstu: akti iz 2022.)

489 Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/421 od 24. veljače 2023. o izmjeni Odluke 2012/642/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu i sudjelovanje Bjelarusa u ruskoj agresiji prema Ukrajini (SL 2023., L 61, str. 41. i ispravci SL 2023., L 70, str. 56. i SL 2023., L 90, str. 66.) i Provedbena uredba Vijeća (EU) 2023/419 od 24. veljače 2023. o provedbi članka 8.a Uredbe (EZ) br. 765/2006 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu i sudjelovanje Bjelarusa u ruskoj agresiji prema Ukrajini (SL 2023., L 61, str. 20. i ispravci SL 2023., L 71, str. 42. i SL 2023., L 90, str. 65.)

Ocjena Općeg suda

Kad je riječ o ispitivanju dopuštenosti prilagodbe tužbe, što je pitanje javnog poretka, Opći sud podsjeća na to da, kad se akt čije se poništenje zahtijeva zamijeni ili izmijeni drugim aktom istog predmeta, tužitelj može, prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, prilagoditi tužbu kako bi se uzeo u obzir taj novi čimbenik[490].

U ovom slučaju Opći sud prije svega primjećuje da i prvotni akti i akti o zadržavanju, u dijelu u kojem se odnose na tužitelja, imaju za cilj nametnuti mu pojedinačne mjere ograničavanja koje se sastoje od zamrzavanja svih njegovih financijskih sredstava i gospodarskih izvora[491].

On zatim ističe da te pojedinačne mjere ograničavanja imaju oblik uvrštavanja imena ciljanih osoba, subjekata ili tijela na sporne popise iz prilogâ Odluci 2012/642 i Uredbi br. 765/2006.

U tom kontekstu, prvotnim aktima izmijenjeni su prilozi Odluci 2012/642 i Uredbi br. 765/2006 kako bi se, među ostalim, tužiteljevo ime uvrstilo na sporne popise. Kad je riječ o aktima o zadržavanju, Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da je Odlukom 2023/421 do 28. veljače 2024. produljena primjena Odluke 2012/642, u čijem se Prilogu I., kako je izmijenjen Provedbenom odlukom 2021/2125, navodi tužiteljevo ime. S druge strane, Provedbenom uredbom br. 2023/419 izmijenjen je Prilog I. Uredbi br. 765/2006, pri čemu je, barem implicitno, tužiteljevo ime zadržano u navedenom prilogu. Stoga treba smatrati da su aktima o zadržavanju izmijenjeni prvotni akti, u smislu članka 86. stavka 1. Poslovnika.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud zaključuje da je tužitelj koji je tužbom zahtijevao poništenje prvotnih akata imao pravo prilagoditi tužbu kako bi zahtijevao poništenje akata o zadržavanju iz 2023., iako prethodno nije prilagodio tužbu kako bi zatražio poništenje akata iz 2022.

2. Ukrajina

Presuda od 11. rujna 2024. (veliko vijeće), Timčenko i Timčenko/Vijeće (T-644/22, EU:T:2024:621)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštavanje imena tužiteljâ na popis – Obveza prijave financijskih sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju tužiteljima, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom – Obveza suradnje s nadležnim nacionalnim tijelom – Sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera ograničavanja – Članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe (EU) br. 269/2014 – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Izravan utjecaj – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Pravni interes – Dopuštenost – Zlouporaba ovlasti – Ovlasti Vijeća – Proporcionalnost – Pravna sigurnost”

U ovoj presudi Opći sud, zasjedajući u velikom vijeću, potvrđuje da je Vijeće Europske unije nadležno za, s jedne strane, uvođenje obveza osobama obuhvaćenima mjerama ograničavanja da prijave financijska sredstva i surađuju s nadležnim nacionalnim tijelima i, s druge strane, za izjednačavanje nepoštovanja tih obveza s izbjegavanjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava.

Ova presuda dio je konteksta u kojem je Europska unija donijela niz mjera ograničavanja nakon ratnih operacija koje Ruska Federacija provodi protiv Ukrajine od ožujka 2014. U 2022. su imena G. N. Timčenka, poslovnog čovjeka koji ima rusko i finsko državljanstvo, i njegove supruge, uvrštena na

490 Članak 86. stavak 1. Poslovnika

491 Na temelju članka 4. stavka 1. točaka (a) i (b) Odluke 2012/642 i članka 2. stavaka 4. i 5. Uredbe br. 765/2006

popise osoba, subjekata i tijela koji podliježu mjerama ograničavanja iz Priloga Odluci 2014/145[492] i Priloga I. Uredbi br. 269/2014[493].

U ovom slučaju oni od Općeg suda zahtijevaju poništenje članka 9. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 4. Uredbe 2022/1273[494]. U tim se stavcima predviđaju obveze prijave financijskih sredstava i suradnje s nadležnim nacionalnim tijelima kao i izjednačavanje nepoštovanja tih obveza s izbjegavanjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava.

Tužitelji smatraju da je Vijeće donošenjem tih odredbi prekoračilo nadležnosti koje su mu dodijeljene na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a te da je zamijenilo države članice u odlučivanju o načinu na koji će se mjere ograničavanja provoditi i kažnjavati na državnom području država članica. Također ističu da ta obveza prijavljivanja povređuje načelo pravne sigurnosti jer se temelji na nepreciznim pojmovima.

Opći sud odbija tužbu.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, kad je riječ o nadležnosti Vijeća za donošenje spornih odredaba na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a, Opći sud podsjeća na to da, s jedne strane, na temelju članaka 24. i 29. UEU-a Vijeće definira, u odlukama koje se donose jednoglasno u području ZVSP-a, predmet mjera ograničavanja koje Unija donosi u tom području, pri čemu raspolaže širokim diskrecijskim ovlastima. Članak 215. UFEU-a dopušta Vijeću da donese uredbe za provedbu i učinkovitost mjera ograničavanja i za jamčenje njihove ujednačene primjene u svim državama članicama. Takve mjere nisu ograničene na obveze nečinjenja.

Tako se odlukama donesenima na temelju članka 29. UEU-a utvrđuje stajalište Unije u pogledu mjera ograničavanja koje treba donijeti, dok su uredbe donesene na temelju članka 215. UFEU-a povezane s navedenim odlukama i predstavljaju instrument koji im daje učinak na razini Unije.

U ovom slučaju, obveze prijave i suradnje iz članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, uvedene su kako bi se osigurala ujednačena primjena te uredbe na području Unije i onemogućile strategije izbjegavanja mjera ograničavanja, koje su bile moguće, osobito, primjenom složenih pravnih i financijskih sustava. Stoga, njima se može osigurati učinkovita i ujednačena provedba mjera ograničavanja zamrzavanja financijskih sredstava predviđenih Odlukom 2014/145 s kojom su povezane.

Zbog tih razloga Vijeće je na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a moglo donijeti takve obveze uredbom Unije, a da pritom ne povrijedi članak 29. UEU-a, neovisno o činjenici da te obveze nisu bile izričito predviđene u odluci koja se na njih odnosi.

---

492 Odluka Vijeća 2014/145/ZVSP od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/337 od 28. veljače 2022. (SL 2022., L 59, str. 1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 112.) i Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/582 od 8. travnja 2022. (SL 2022., L 110, str. 55. i ispravci SL 2023., L 39, str. 65. i SL 2023./90041, L)

493 Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2022/336 od 28. veljače 2022. (SL 2022., L 58, str. 1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 113.) i Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2022/581 (SL 2022., L 110, str. 3. i ispravci SL 2023., L 39, str. 64. i SL 2023./90040, L)

494 Uredba Vijeća (EU) 2022/1273 od 21. srpnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 194, str. 1.)

S druge strane, Opći sud smatra da je i članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, i članak 15. stavak 1. te uredbe, kako je izmijenjena Uredbom 2022/880[495], Vijeće moglo donijeti na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a i da se stoga Vijeću ne može prigovoriti da je neopravdano zamijenilo države članice u izvršavanju njihovih zakonodavnih ovlasti. Ne može se smatrati da se tim odredbama propisuje kazneno djelo i, prema tome, da su donesene protivno članku 83. UFEU-a.

Naime, ne može se smatrati da je kvalifikacija sudjelovanja u aktivnostima izbjegavanja mjera, kao takva, kaznene prirode. Usto, iz formulacije članka 15. stavka 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, kao i zadnje rečenice pete uvodne izjave Uredbe 2022/880 implicitno proizlazi da određivanje građanskih, upravnih ili kaznenih sankcija za povrede Uredbe br. 269/2014 ulazi u nadležnosti povjerene državama članicama, uključujući primjenu sankcije oduzimanja imovinske koristi ostvarene kršenjem.

Pravni sustav koji se primjenjuje na obveze prijave i suradnje, kao i na sankcije predviđene u slučaju povrede tih obveza nije kaznenopravni sustav i stoga nije bio povrijeđen članak 83. UFEU-a, a Vijeće nije povrijedilo ni članak 40. UEU-a.

Kao drugo, Opći sud pojašnjava pojam „mjere ograničavanja” razlikujući ga od „sankcije oduzimanja” imovinske koristi ostvarene kršenjima u slučaju nepoštovanja obveza prijave i suradnje predviđene člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014. Naime, takva se sankcija primjenjuje samo na „imovinsku korist ostvarenu takvim kršenjima”, dok se predmet mjera ograničavanja, koje zadržavaju svoju zaštitnu i privremenu prirodu, odnosi na financijska sredstva i gospodarske izvore kako su određeni člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014. Stoga sankcije povezane s izbjegavanjem mjera iz članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, ne mijenjaju prirodu mjera ograničavanja.

Kao treće, kad je riječ o pojašnjenju pojmova koji se koriste kao temelji za predmetnu obvezu prijave, Opći sud podsjeća na to da načelo pravne sigurnosti podrazumijeva da je zakonodavstvo Unije jasno i precizno te da je njegova primjena predvidljiva za sve na koje se odnosi.

U ovom slučaju pojmovi iz članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, upućuju na pojmove „pripadnost”, „posjed”, „vlasništvo” ili „kontrola”, koji predstavljaju autonomne pojmove prava Unije i koji se stoga moraju tumačiti ujednačeno na području potonje, uzimajući u obzir tekst i kontekst navedene odredbe kao i ciljeve propisa kojeg je ona dio.

U tom pogledu, prilikom donošenja članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, cilj Vijeća bio je izvršiti pritisak na osobe i subjekte koji su predmet mjera ograničavanja i koji će se odraziti na ruske vlasti te kojim se nastoji, osobito, povećati troškove djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine. U tom kontekstu valja smatrati da je primjenom pojmova „pripadnost”, „posjed”, „vlasništvo” ili „kontrola” Vijeće odredilo pravo raspolaganja ili korištenja financijskih sredstava ili gospodarskih izvora, kako su definirani u članku 1. točkama (d) i (g) Uredbe br. 269/2014.

Ti pojmovi stoga uopće nisu dvosmisleni na način da bi se zbog te dvosmislenosti moglo utvrditi postojanje pravne nesigurnosti u pogledu njihova dosega ili smisla za osobe na koje se primjenjuju mjere zamrzavanja financijskih sredstava. U tom pogledu, činjenica da je Vijeće organiziralo predavanje ili se koristilo vodičem za dobru praksu namijenjenim nacionalnim tijelima, a u svrhu preciziranja pojmova koji se koriste u području mjera ograničavanja, nije sama po sebi takve prirode da bi mogla dokazati postojanje takve pravne nesigurnosti.

---

495 Uredba Vijeća (EU) 2022/880 od 3. lipnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 153, str. 75.). Članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014 sada predviđa da „[d]ržave članice utvrđuju pravila o sankcijama, uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije, koje se primjenjuju na kršenja odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe.” Dodaje da „[d]ržave članice predviđaju i odgovarajuće mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene takvim kršenjima”.

Presuda od 11. rujna 2024. (veliko vijeće), Fridman i dr./Vijeće (T-635/22, EU:T:2024:620)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštenje imena tužiteljâ na popis – Obveza prijave sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju tužiteljima, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom – Obveza suradnje s nadležnim nacionalnim tijelom – Sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja – Članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe (EU) br. 269/2014 – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Izravan utjecaj – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbenu mjeru – Pravni interes – Dopuštenost – Ovlasti Vijeća – Proporcionalnost”

Opći sud u svojoj presudi, zasjedajući u velikom vijeću, potvrđuje da je Vijeće Europske unije nadležno za uvođenje obveza osobama obuhvaćenima mjerama ograničavanja da prijave financijska sredstva i surađuju s nadležnim nacionalnim tijelima, s jedne strane, i za izjednačavanje nepoštovanja tih obveza sa zaobilaženjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava, s druge strane.

Ova presuda dio je konteksta u kojem je Europska unija donijela niz mjera ograničavanja nakon ratnih operacija koje Ruska Federacija provodi protiv Ukrajine od ožujka 2014. U 2022. su imena M. Fridmana i G. Khana, koji imaju rusko i izraelsko državljanstvo, te P. Avena, koji ima rusko i latvijsko državljanstvo, dodana na popise osoba, subjekata i tijela koji podliježu mjerama ograničavanja iz Priloga Odluci 2014/145[496] i Priloga I. Uredbi br. 269/2014[497].

U ovom slučaju potonje osobe od Općeg suda zahtijevaju da poništi članak 9. stavke 2. i 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen člankom 1. točkom 4. Uredbe 2022/1273[498], kojima se predviđaju obveze prijave financijskih sredstava i s tim povezane suradnje s nadležnim tijelima odnosno izjednačavanje nepoštovanja tih obveza sa zaobilaženjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava.

Prema navodima tužiteljâ, Vijeće ne može nametati pozitivne obveze osobama koje sankcionira na temelju članka 215. UFEU-a. Osim toga, obveza otkrivanja sastava njihove imovine jest oblik sankcije, a ne „mjera ograničavanja” u smislu te odredbe. Usto, te obveze zadiru u privatni život, pretjerane su i neizvjesne jer se temelje na nejasnim i nedefiniranim pojmovima. Također imaju izvanteritorijalni doseg. Nadalje, Vijeće je donošenjem pobijanih odredbi, iako je znalo da 25 od 27 država članica propisuje kazneni progon za zaobilaženje sankcija, postupilo kao kazneni zakonodavac, iako je to u nadležnosti država članica.

Opći sud odbija tužbu.

---

496 Odluka Vijeća 2014/145/ZVSP od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16). Imena tužiteljâ dodana su u Prilog toj odluci na osnovi Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/337 od 28. veljače 2022. o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 59, str. 1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 112.) u pogledu P. Avena i M. Fridmana te na osnovi Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/429 od 15. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 87I, str. 44. i ispravak SL 2022., L 105, str. 67.) u pogledu G. Khana.

497 Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.). Imena tužiteljâ dodana su u Prilog toj uredbi na osnovi Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/336 od 28. veljače 2022. o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 58, str. 1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 113.) u pogledu P. Avena i M. Fridmana te na osnovi Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/427 od 15. ožujka 2022. o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 87I, str. 1. i ispravak SL 2022., L 105, str. 66.) u pogledu G. Khana.

498 Uredba Vijeća (EU) 2022/1273 od 21. srpnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 194, str. 1.)

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije ispituje dopuštenost tužbe i, konkretnije, pravni interes tužiteljâ kao i njihov interes da pobijani akt bude poništen.

Opći sud u okviru toga, s jedne strane, utvrđuje da pobijane odredbe izravno utječu na tužitelje jer izravno proizvode učinke u pogledu njihova pravnog položaja. Naime, obveze prijave i suradnje, kao i učinci njihova nepoštovanja, primjenjuju se na tužitelje kao na osobe uvrštene na popis iz Priloga I. Uredbi br. 269/2014 u trenutku stupanja na snagu navedenih odredaba. Usto, primjena tih odredbi na tužitelje ne zahtijeva donošenje nikakve provedbene mjere i ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, tako da one potpuno automatski utječu na pravni položaj tužiteljâ.

S druge strane Opći sud pojašnjava da, neovisno o činjenici jesu li tužitelji ili druge osobe prijavili ili zamrznuli predmetna sredstva ili gospodarske izvore i, ovisno o slučaju, surađivali s nadležnim tijelima ili jesu li navedena sredstva ili gospodarski izvori bili zamrznuti, tužitelji zadržavaju interes za poništenje pobijanih odredbi kojima im se nameću obveze prijave i suradnje, a čije nepoštovanje može za njih imati teške posljedice. Naime, pravni interes ne prestaje zato što je tužitelj ispunio obveze koje osporava. Slijedom toga, pravni interes tužiteljâ postojan je a da ne moraju dokazati da su povrijedili svoje obveze.

Usto, poštovanje obveze prijave ne dovodi do prestanka svih obveza propisanih pobijanim odredbama. Naime, jednom kada se sredstva ili gospodarski izvori prijave nadležnom nacionalnom tijelu, člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014 propisuje se obveza osoba koje su podnijele tu prijavu da surađuju s tim nacionalnim tijelom prilikom svake provjere. Iz toga proizlazi da tužitelji zadržavaju postojeći i stvarni pravni interes za postupanje protivno toj odredbi.

Što se tiče merituma, kada je, kao prvo, riječ o nadležnosti Vijeća da donese sporne odredbe na osnovi članka 215. stavka 2. UFEU-a, Opći sud najprije ističe da su pobijane odredbe uvedene kako bi se osigurala ujednačena primjena Uredbe br. 269/2014 na području Unije i spriječile strategije zaobilaženja mjera ograničavanja, koje su bile moguće, među ostalim, primjenom složenih pravnih i financijskih sustava. One stoga nisu mjere ograničavanja kao takve, nego mjere koje osiguravaju učinkovitu i ujednačenu provedbu mjera ograničavanja predviđenih Odlukom 2014/145. Dakle, pobijane odredbe pravilno su donesene na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a.

Nadalje, kada je riječ o navodnoj povredi prava na privatni život, Opći sud kao prvo navodi da su predmetne obveze „predviđene zakonom” jer su navedene u Uredbi 2022/1273, imaju jasnu pravnu osnovu u pravu Unije, to jest članak 215. UFEU-a, i dovoljno su predvidljive. Kao drugo, tim se obvezama ne ugrožava bitan sadržaj prava na privatan život jer su ograničene na sredstva ili gospodarske izvore pod nadležnošću države članice i nameću se tužiteljima zato što se njihova imena nalaze u Prilogu I. Uredbi br. 269/2014. Kao treće, cilj je navedenih obveza omogućiti utvrđivanje sredstava i gospodarskih izvora koji su u vlasništvu, u posjedu ili pod kontrolom osoba i subjekata koji podliježu mjerama ograničavanja i time učinkovito i ujednačeno provesti navedene mjere, a što je cilj koji ulazi u okvir općenitijeg cilja mjera ograničavanja. Važnost tako postavljenih ciljeva može opravdati negativne posljedice koje se odnose na zadiranje u pravo na privatni život koje tužitelji navode. Kao četvrto, što se tiče prikladnosti i nužnosti predmetnih obveza, novi načini provedbe mjera ograničavanja bili su opravdani nužnošću da se osigura učinkovitost i ujednačena primjena sustava mjera ograničavanja koje se odnose na stanje u Ukrajini, osobito s obzirom na njihovo zaobilaženje koje proizlazi iz uspostave sve složenijih sustava.

Naposljetku, što se tiče navoda prema kojem se osporavanim obvezama povređuje načelo pravne sigurnosti jer se temelje na nejasnim i nedefiniranim pojmovima, Opći sud smatra da se upućivanjem na pojmove „pripadnost”, „vlasništvo”, „posjed” ili „kontrola” sredstava ili gospodarskih izvora u članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014 dovoljno jasno i razumljivo određuje ono što takvi pojmovi obuhvaćaju, tako da dotične osobe mogu ispuniti obvezu prijave. Osim toga, iz te odredbe proizlazi da

se navedene obveze ne odnose na imovinu koja nije u nadležnosti države članice. Usto, što se tiče osoba koje se nalaze izvan Unije, obuhvaćena je samo njihova imovina koja se nalazi na području Unije, što je dovoljna poveznica s Unijom. Stoga treba odbiti argument koji se temelji na izvanteritorijalnom dosegu predmetnih obveza.

Kao drugo, Opći sud odlučuje o argumentaciji tužiteljâ prema kojoj je donošenjem pobijanih odredbi Vijeće postupilo kao kazneni zakonodavac. U tom pogledu navodi da, iako je Vijeće bilo svjesno da se zaobilaženje sankcija kazneno progoni u svim državama članicama osim u dvjema od njih, iz toga se ne može zaključiti da je ta institucija, donošenjem pobijanih odredbi, prisilila države članice da kazneno progone zaobilaženje zamrzavanja sredstava. Naime, činjenica da su u državama članicama u kojima se već kazneno progonilo zaobilaženje mjera ograničavanja sankcije koje se primjenjuju u slučaju povreda dviju predmetnih obveza, posljedično, također kaznene prirode ne proizlazi iz pobijanih odredbi, nego iz izbora država članica u području sankcija.

Na to utvrđenje ne utječe tumačenje članka 9. u vezi s člankom 15. Uredbe br. 269/2014. Naime, iz članka 15. stavka 1. navedene uredbe proizlazi da su države članice te koje utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju na povrede odredaba navedene uredbe. Posljedično, u slučaju nepoštovanja predmetnih obveza, koje se smatra zaobilaženjem mjera ograničavanja, utvrđivanje pravila o sankcijama, uključujući moguće kaznene sankcije, ostaje u nadležnosti država članica.

Naposljetku, na taj zaključak ne utječe ni donošenje, 28. studenoga 2022., Odluke 2022/2332 ni Komisijino donošenje, 2. prosinca 2022., Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kaznenih djela i sankcija primjenjivih u slučaju kršenja Unijinih mjera ograničavanja. Opći sud u tom pogledu ističe da se taj zakonodavni pristup kojim se želi uskladiti kazneno pravo država članica razlikuje upravo od onog Uredbe 2022/1273, a koji se temelji na članku 215. stavku 2. UFEU-a i čiji je jedini cilj osigurati učinkovitu i ujednačenu provedbu Uredbe br. 269/2014. Naime – za razliku od direktive kojom se određuju kaznena djela i sankcije u slučaju zaobilaženja mjera ograničavanja, donesene na temelju članka 83. stavka 1. UFEU-a, koja obvezuje države članice kojima je upućena u pogledu rezultata koji je potrebno postići u kaznenopravnom području – sustav sankcija predviđenih u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 269/2014 ostavlja državama članicama slobodu izbora glede kaznene, upravne ili građanske prirode sankcija koje treba donijeti u slučaju povrede zabrane zaobilaženja mjera ograničavanja.

3. Rusija

Presuda od 2. listopada 2024. (veliko vijeće), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i dr./Vijeće (T-797/22, EU:T:2024:670)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Zabrana pružanja usluga pravnog savjetovanja Vladi Rusije i subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji – Temeljna zadaća odvjetnika u demokratskom društvu – Pravo odvjetnika na pružanje usluga pravnog savjetovanja – Pravo na savjetovanje s odvjetnikom – Članci 7. i 47. i članak 52. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima – Neovisnost odvjetnika – Vladavina prava – Proporcionalnost – Pravna sigurnost”

Opći sud, zasjedajući u velikom vijeću, potvrđuje zakonitost zabrane iz članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014[499] izravnog ili neizravnog pružanja usluga pravnog savjetovanja ruskoj vladi te pravnim

[499] Uredba Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1. te ispravci SL 2014., L 246, str. 59. i SL 2022., L 114, str. 214.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2022/1904 od 6. listopada 2022. (SL 2022., L 259I, str. 3.)

osobama, subjektima i tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji (u daljnjem tekstu: sporna zabrana). Predmet se odnosi na pitanje postoji li temeljno pravo na pristup odvjetniku, uključujući u situacijama koje nemaju nikakvu poveznicu sa sudskim postupkom. Opći sud osobito pojašnjava doseg prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenog člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), i prava na profesionalnu tajnu, zajamčenog člankom 7. Povelje. Opći sud meritorno odbija tužbu bez odlučivanja o argumentima o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelje, među ostalim, na nepostojanju aktivne procesne legitimacije tužiteljâ.

Ta presuda donesena je u kontekstu niza mjera ograničavanja koje je Europska unija donijela nakon vojne agresije koju je Ruska Federacija počinila protiv Ukrajine 24. veljače 2022. U prilog svojoj tužbi za poništenje akata kojima je uvedena, a zatim zadržana[500] sporna zabrana, tužitelji, među njima Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, tvrdili su, među ostalim, da ta zabrana dovodi do povrede temeljnog prava na pristup pravnom savjetovanju odvjetnika, zadiranja u odvjetničku tajnu i zadiranja u neovisnost odvjetnika.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava obraćanja odvjetniku radi dobivanja pravnih savjeta.

Prvo, Opći sud smatra da mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan od strane odvjetnika, predviđenu na temelju prava na djelotvoran pravni lijek i prava na pošteno suđenje člankom 47. Povelje treba priznati samo ako postoji poveznica sa sudskim postupkom. U tom pogledu podsjeća na to da je Sud priznao temeljnu zadaću odvjetnika u vladavini prava samo u dijelu u kojem oni podupiru dobro funkcioniranje pravosuđa i pružaju zaštitu interesa stranke. Drugo, Opći sud ističe da je zaštita poslovne tajne utvrđena člankom 7. Povelje priznata u slučaju nepostojanja ikakve poveznice sa sudskim postupkom. Međutim, cilj te zaštite nije zajamčiti temeljno pravo na pristup odvjetniku i korištenje njegovim pravnim savjetima neovisno o ikakvoj poveznici sa sudskim postupkom, nego je njezina svrha samo, u pogledu poštovanja privatnog života, zaštititi povjerljivost prepiske između odvjetnika i njegove stranke.

Slijedom toga, zaštite zajamčene člancima 7. i 47. Povelje, uzete u obzir izdvojeno ili zajedno, ne mogu biti osnova temeljnog prava za svaku osobu da ima pristup odvjetniku i da se koristi njegovim savjetima u slučajevima nepostojanja poveznice s postojećim ili mogućim sporom. Temeljno pravo na pristup odvjetniku i na korištenje njegovim savjetima stoga treba samo priznati ako postoji poveznica sa sudskim postupkom, neovisno o tome je li takav postupak već pokrenut ili ga se može spriječiti ili predvidjeti, na temelju konkretnih elemenata u fazi u kojoj odvjetnik ocjenjuje pravnu situaciju svoje stranke.

U ovom slučaju, članak 5.n stavci 5. i 6. Uredbe br. 833/2014 omogućavaju odvjetniku da provede prethodnu ocjenu pravne situacije pravnih osoba, subjekata ili tijela s poslovnim nastanom u Rusiji koji se s njim savjetuju kako bi odredio jesu li savjeti koji se od njega traže nužni za jamčenje pristupa, među ostalim, sudskom postupku, kako bi se spriječio ili predvidio takav postupak ili da bi se osiguralo njegovo dobro provođenje ako je on već pokrenut.

S jedne strane, Opći sud iz toga zaključuje da se spornom zabranom poštuje pravo svakoga da ga savjetuje, brani i zastupa odvjetnik, kako je zaštićeno člankom 47. Povelje. S druge strane, s obzirom na to da se člankom 7. Povelje ne jamči pravo pristupa odvjetniku, bilo to u okviru sudskog postupka ili u izvanparničnim stvarima, sporna zabrana ne može biti zadiranje u pravo koje proizlazi iz tog članka.

---

500 Uredba Vijeća (EU) 2022/2474 od 16. prosinca 2022. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2022., L 322 I, str. 1.) i Uredba Vijeća (EU) 2023/427 od 25. veljače 2023. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2023., L 59I, str. 6. i ispravak SL 2023., L 68, str. 181.)

Kao drugo, što se tiče odvjetničke profesionalne tajne, Opći sud ističe da otkrivanje od strane odvjetnika, među ostalim, svojega identiteta ili savjetovanja za koje je zadužen, čim je ono obvezujuće i do njega dolazi bez suglasnosti njegove stranke, čini zadiranje u pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, njegova doma i komuniciranja, kako je zajamčeno u članku 7. Povelje.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da, iako odredbe o izuzeću omogućuju nadležnim tijelima da ukinu spornu zabranu u nekim detaljno određenim situacijama, one nadležnim tijelima ipak ostavljaju marginu prosudbe kada je riječ o pravilima u skladu s kojima zahtjev za izuzeće treba biti sastavljen, podnesen i obrađen. Tako primjerice odredbe o izuzeću ne određuju identitet podnositelja zahtjeva podnesenog nadležnim nacionalnim tijelima. Isto tako, sporne odredbe ne upućuju na to da bi odvjetnik bio dužan bez suglasnosti svoje stranke podijeliti s nadležnim tijelima informacije koje ulaze u profesionalnu tajnu zajamčenu člankom 7. Povelje. Kada je riječ o informacijama potrebnima za obradu zahtjeva za izuzeće, u odredbama o izuzeću ne navode se ni elementi kojima nadležno tijelo mora raspolagati kako bi provelo svoje ispitivanje.

Međutim, kada određuju pravila provedbe postupaka izuzeća, države članice provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te su stoga dužne osigurati poštovanje članka 7. Povelje, u skladu s uvjetima iz njezina članka 52. stavka 1. Slijedom toga, Opći sud smatra da odredbe o izuzeću ne podrazumijevaju same po sebi zadiranje u pravo zajamčeno člankom 7. Povelje.

U svakom slučaju, pod pretpostavkom da miješanje u odvjetničku tajnu zajamčenu člankom 7. Povelje proizlazi iz odredaba o izuzeću, Opći sud podsjeća na to da su ograničenja ostvarivanja tog prava dopuštena, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, samo ako su predviđena zakonom, ako poštuju bitan sadržaj navedenog prava i ako su, uz poštovanje načela proporcionalnosti nužna i zaista odgovaraju ciljevima općeg interesa koje priznaje Unija.

Međutim, u ovom slučaju Opći sud ističe da je sporna zabrana predviđena zakonom i poštuje bit prava na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih stranaka utvrđenog u članku 7. Povelje. Nadalje, ta zabrana prikladna je i dosljedna za postizanje cilja dodatnog pojačavanja pritiska koji se izvršava na Rusku Federaciju kako bi okončala svoj agresivni rat protiv Ukrajine. Odredbe o izuzeću, time što omogućavaju ukidanje sporne zabrane u precizno određenim situacijama, postižu taj cilj u općem interesu, sukladno ciljevima vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. UEU-a, u odnosu na koje se čine proporcionalnima. Opći sud u tom pogledu naglašava da su same odredbe o izuzeću čiji je cilj ukinuti spornu zabranu ograničene na ono što je nužno da bi se postigli zadani ciljevi pobijanih uredaba.

Naposljetku, što se tiče prigovora koji se temelji na navodnom zadiranju u neovisnost odvjetnika zbog sporne zabrane, Opći sud podsjeća na to da je pravo osobe da od odvjetnika neovisno dobije pravne savjete inherentno djelotvornom pravnom lijeku. Budući da sporna zabrana nije zadiranje u pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno člankom 47. Povelje, Opći sud utvrđuje da nije utvrđeno da sporna zabrana može dovesti do zadiranja u neovisnost odvjetnika.

U tom pogledu, neovisno o nepostojanju norme primarnog prava kojom se utvrđuje i definira neovisnost odvjetnika, Sud je priznao važnost takve neovisnosti kako bi se zajamčilo pravo osoba na djelotvoran pravni lijek, u okolnostima koje imaju poveznicu sa sudskim postupkom. Iako iz odredaba Etičkog kodeksa odvjetnika proizlazi da se neovisnost može protezati i na djelatnosti pravnog savjetovanja koje nemaju nikakvu poveznicu sa sudskim postupkom, odredbe Etičkog kodeksa europskih odvjetnika ipak nisu pravila prava Unije i stoga ne mogu biti pravna osnova za priznavanje neovisnosti odvjetnika na razini Unije.

Pod pretpostavkom da neovisnost odvjetnika mora, jednako kao i zaštita profesionalne tajne koja proizlazi iz članka 7. Povelje, također biti priznata izvan parničnog konteksta i da se utvrdi zadiranje u tu neovisnost, Opći sud podsjeća na to da takva neovisnost ne uključuje to da se na odvjetničku profesiju ne primjenjuju nikakva ograničenja. Naime, ta neovisnost može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići, pod uvjetom da takva

ograničenja u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit neovisnosti odvjetnika.

Međutim, u ovom slučaju Opći sud smatra da bi čak i pod pretpostavkom da postoji zadiranje u neovisnost odvjetnika, ono bilo opravdano i proporcionalno. S jedne strane, Opći sud ističe da se spornom zabranom, kako je ograničena osobito odredbama o izuzeću, nastoje postići ciljevi od općeg interesa. S druge strane, iako odredbe o izuzeću nadležnim tijelima dodjeljuju mogućnost da ukinu spornu zabranu u pogledu određenih usluga pravnog savjetovanja, te odredbe ne omogućuju nadležnim tijelima da utječu na sam sadržaj savjeta koji, ovisno o slučaju, odvjetnik može dati Vladi Rusije ili subjektu s poslovnim nastanom u Rusiji. Isto vrijedi kada je riječ o samoj spornoj zabrani. Sporna zabrana i osobito odredbe o izuzeću stoga nisu nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit neovisnosti odvjetnika.

VI. Digitalne usluge

Presuda od 17. srpnja 2024., Bytedance/Komisija (T-1077/23, EU:T:2024:478)

„Digitalne usluge – Uredba (EU) 2022/1925 – Utvrđivanje statusa nadzornika pristupa – Usluga internetske društvene mreže – Članak 3. stavci 1., 2. i 5. Uredbe 2022/1925 – Zahtjevi – Pretpostavke – Obaranje pretpostavki – Prava obrane – Jednako postupanje"

Tumačeći prvi put Uredbu o digitalnim tržištima[501] (u daljnjem tekstu: ADT) Opći sud odbija tužbu za poništenje koju je društvo Bytedance Ltd podnijelo protiv odluke Europske komisije[502] kojom se tom poduzetniku kao i društvima koje on izravno ili neizravno kontrolira (u daljnjem tekstu nazvani zajedno: poduzetnik ByteDance) utvrđuje status nadzornika pristupa u smislu navedene uredbe.

Budući da neke digitalne usluge, nazvane „osnovne usluge platforme" (u daljnjem tekstu: OUP), često imaju obilježja koja u kombinaciji s nepoštenim praksama poduzetnika koji pružaju te usluge mogu znatno narušiti mogućnost neograničenog tržišnog natjecanja u području OUP-ova te utjecati na pravednost komercijalnog odnosa između poduzetnika koji pružaju takve usluge i njihovih poslovnih i krajnjih korisnika, zakonodavac Europske unije odlučio je donijeti ADT.

Tako je cilj ADT-a doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta utvrđivanjem pravila kojima se osiguravaju mogućnost neograničenog tržišnog natjecanja i pravednost za tržišta u digitalnom sektoru općenito, a osobito za poslovne i krajnje korisnike OUP-ova koje pružaju poduzetnici kojima je utvrđen status „nadzornikâ pristupa". U tu je svrhu ADT-om predviđen ciljani skup obveza koje poduzetnici kojima je Komisija utvrdila status nadzornikâ pristupa moraju poštovati u pogledu svakog od OUP-ova navedenih u odluci o utvrđivanju statusa.

U skladu s člankom 3. stavkom 1. ADT-a Komisija utvrđuje poduzetniku status nadzornika pristupa ako ispunjava sljedeća tri kumulativna zahtjeva:

(a) ima znatan utjecaj na unutarnje tržište;

(b) pruža OUP koji je važna točka pristupa putem koje poslovni korisnici dolaze do krajnjih korisnika (u daljnjem tekstu: važna točka pristupa), i

(c) ima čvrst i trajan položaj u području svojeg poslovanja ili je predvidivo da će takav položaj imati u bliskoj budućnosti.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. ADT-a pretpostavlja se da poduzetnik ispunjava navedene zahtjeve ako dosegne određene kvantitativne pragove koji se zasnivaju osobito na prihodu koji je dotični poduzetnik ostvario u Uniji ili o njegovoj svjetskoj tržišnoj vrijednosti, broju poslovnih i krajnjih korisnika dotičnog OUP-a koji imaju poslovni nastan ili se nalaze u Uniji, i na broju godina u kojima je dosegnut ovaj potonji prag koji se odnosi na broj korisnika.

U skladu s člankom 3. stavkom 5. prvim podstavkom ADT-a, dotični poduzetnik može svojoj obavijesti na temelju članka 3. stavka 3. prvog podstavka ADT-a priložiti dovoljno potkrijepljene argumente kako bi dokazao da, zbog okolnosti u kojima se pruža relevantni OUP, iznimno ne ispunjava zahtjeve iz članka 3. stavka 1. ADT-a, iako doseže sve pragove iz stavka 2. navedenog članka. Ako poduzetnik podnese takve dovoljno potkrijepljene argumente kojima se očito dovode u pitanje pretpostavke

---

501 Uredba (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima) (SL 2022., L 265, str. 1. i ispravak SL 2025./90024, L)

502 Odluka Komisije C(2023) 6102 *final* od 5. rujna 2023. kojom se poduzetniku ByteDance utvrđuje status nadzornika pristupa u skladu s člankom 3. ADT-a

predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a, Komisija može pokrenuti istraživanje tržišta po osnovi članka 17. stavka 3. ADT-a.

Društvo Bytedance Ltd, koje je osnovano u Kini 2012. i na koje se primjenjuje pravo Kajmanskih Otoka, upravlja zajedno s društvima koja su pod njegovom izravnom ili neizravnom kontrolom, među ostalim, digitalnom platformom TikTok. Ta digitalna platforma, koja je u svojoj trenutačnoj verziji pokrenuta u Uniji u kolovozu 2018., omogućuje svojim korisnicima pretraživanje, pregledavanje i emitiranje videozapisa, kao i interakciju, komunikaciju i dijeljenje sadržaja s drugim korisnicima.

Nakon što joj je društvo Bytedance Ltd podnijelo obavijest na temelju članka 3. stavka 3. prvog podstavka ADT-a, Komisija je, kao prvo, smatrala da je TikTok usluga internetske društvene mreže u smislu ADT-a i da je slijedom toga OUP. Kao drugo, Komisija je utvrdila da je u pogledu TikToka poduzetnik ByteDance dosegnuo pragove predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a, na temelju čega se može pretpostaviti da su ispunjeni zahtjevi iz članka 3. stavka 1. ADT-a koji se odnose na utvrđivanje njegova statusa kao nadzornika pristupa. Kao treće, Komisija je smatrala da argumenti koje je društvo Bytedance Ltd iznijelo kako bi oborilo pretpostavke predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a nisu dovoljno potkrijepljeni da ih očito dovedu u pitanje. Komisija je tako poduzetniku ByteDance utvrdila status nadzornika pristupa, a da nije pokrenula istraživanje tržišta, te je smatrala da je usluga internetske društvene mreže TikTok važna točka pristupa u smislu ADT-a[503].

Društvo Bytedance Ltd podnijelo je Općem sudu tužbu za poništenje te odluke. Na zahtjev društva Bytedance Ltd Opći sud odredio je da se o tužbi odluči u ubrzanom postupku.

Ocjena Općeg suda

U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe tri tužbena razloga od kojih se prvi temelji na povredi članka 3. stavaka 1. i 5. ADT-a, drugi na povredi prava obrane i treći na povredi načela jednakog postupanja.

1) Tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 3. stavaka 1. i 5. ADT-a

Opći sud uvodno utvrđuje da tužitelj ne osporava da je TikTok usluga internetske društvene mreže u smislu ADT-a. Tužitelj ne osporava niti to da su pragovi predviđeni u članku 3. stavku 2. točkama (a) do (c) ADT-a dosegnuti i da se slijedom toga smatra da je poduzetnik ByteDance ispunio zahtjeve iz članka 3. stavka 1. ADT-a u svrhu utvrđivanja njegova statusa kao nadzornika pristupa.

Nasuprot tomu, tužitelj navodi da je Komisija počinila pogreške kada je smatrala da argumenti koje je on iznio, u skladu s člankom 3. stavkom 5. prvim podstavkom ADT-a, nisu dovoljno potkrijepljeni da očito dovedu u pitanje pretpostavke predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a u pogledu TikToka.

a) Pravni kriterij koji je Komisija primijenila prilikom ispitivanja argumenata iznesenih radi obaranja pretpostavki predviđenih u članku 3. stavku 2. ADT-a

Opći sud odbija prije svega prigovore prema kojima je Komisija primijenila pogrešan pravni kriterij kada je ispitivala argumente i dokaze koje je tužitelj iznio kako bi oborio pretpostavke predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a.

U tom okviru Opći sud ističe, s jedne strane, da iako članak 3. stavak 5. ADT-a dopušta dotičnom poduzetniku da radi obaranja pretpostavki predviđenih u članku 3. stavku 2. ADT-a iznese argumente i dokaze koji mogu, ali ne moraju, biti izraženi u brojčanim vrijednostima, oni ipak moraju biti izravno povezani s jednom ili više tih pretpostavki u obliku kvantitativnih pragova. U ovom je slučaju Komisija mogla odbiti neke tužiteljeve argumente koji su se sastojali, među ostalim, od općih tvrdnji o svrhama ADT-a te predmetu i korisnom učinku članka 3. stavka 5. ADT-a jer oni nisu bili namijenjeni da

[503] Odluka od 5. rujna 2023. Vidjeti bilješku 502.

konkretno i posebno obore jednu od triju pretpostavki predviđenih u članku 3. stavku 2. ADT-a i prema tome, nisu bili izravno povezani s njima.

S druge strane, Opći sud navodi da standard dokazivanja koji je potreban kako bi se u pitanje dovele navedene pretpostavke proizlazi izravno iz članka 3. stavka 5. ADT-a koji zahtijeva da dotični poduzetnik na kojemu je teret dokazivanja iznese dovoljno potkrijepljene argumente kojima se te pretpostavke očito dovode u pitanje. Iz toga slijedi da argumenti koje je taj poduzetnik iznio moraju biti prikladni za to da se s visokim stupnjem uvjerljivosti dokaže da su pretpostavke predviđene u članku 3. stavku 2. ADT-a dovedene u pitanje. Opći sud dodaje da je u ovom slučaju Komisija potvrdila da je primijenila standard dokazivanja predviđen u članku 3. stavku 5. ADT-a i da ništa u njezinoj analizi ne upućuje na to da je standard dokazivanja koji je stvarno primijenila viši od onog koji je utvrđen tom odredbom.

b) Pretpostavka prema kojoj poduzetnik ByteDance ima znatan utjecaj na unutarnje tržište

S obzirom na ta pojašnjenja Opći sud potom ispituje tužiteljeve prigovore prema kojima je Komisija povrijedila članak 3. stavak 1. točku (a) i članak 3. stavak 5. ADT-a kada je odbila njegove argumente kojima je namjeravao dokazati da poduzetnik ByteDance nema znatan utjecaj na unutarnje tržište. Tužitelj je u biti istaknuo da utjecaj poduzetnika ByteDance na unutarnje tržište nije znatan što dokazuje osobito činjenica da je njegov prihod u Uniji bio nizak i da je ukupna tržišna vrijednost poduzetnika ByteDance uglavnom bila posljedica njegovih aktivnosti u Kini, tako da ona nije reprezentativna za njegov utjecaj na unutarnje tržište.

U tom je okviru Komisija osobito odbila kao irelevantan argument koji se temeljio na činjenici da su prihodi poduzetnika ByteDance u Uniji niži od praga prihoda ostvarenog u Uniji koji je predviđen u članku 3. stavku 2. točki (a) ADT-a.

S tim u vezi Opći sud podsjeća na to da se na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) ADT-a može pretpostaviti da poduzetnik ima znatan utjecaj na unutarnje tržište u smislu stavka 1. točke (a) istog članka kada OUP o kojemu je riječ poduzetnik pruža u najmanje trima državama članicama i kada je njegov godišnji prihod ostvaren u Uniji jednak ili veći od 7,5 milijardi eura tijekom svake od posljednje tri financijske godine ili je njegova prosječna tržišna kapitalizacija ili jednakovrijedna fer tržišna vrijednost iznosila najmanje 75 milijardi eura u posljednjoj financijskoj godini.

Opći sud primjećuje usto da nije sporno da poduzetnik ByteDance nije dosegnuo prag prihoda ostvarenog u Uniji. Naprotiv, utvrđeno je da je poduzetnik ByteDance dosegnuo alternativni prag svjetske tržišne vrijednosti i da se zbog toga pretpostavljalo da on ima znatan utjecaj na unutarnje tržište.

Što se tiče odnosa između dvaju gore spomenutih pragova, Opći sud pojašnjava da oni održavaju bliske, ali različite slučajeve. Dok se veliki prihod ostvaren u Uniji odnosi na dokazivanje da poduzetnik o kojemu je riječ već ima sposobnost monetizirati svoje korisnike na unutarnjem tržištu, tržišnom kapitalizacijom ili fer tržišnom vrijednošću na svjetskoj razini upućuje se, pak, na to da navedeni poduzetnik raspolaže potencijalom monetiziranja svojih korisnika na unutarnjem tržištu u bliskoj budućnosti. Nadalje, zakonodavac Unije posebno je prihvatio prihod koji je poduzetnik o kojemu je riječ ostvario u Uniji kao pokazatelj njegova utjecaja na unutarnje tržište.

Stoga se ne može isključiti da dotični poduzetnik može na temelju više dovoljno potkrijepljenih argumenata, među kojima je i njegov nizak prihod ostvaren u Uniji, dokazati da je unatoč svojoj vrlo velikoj svjetskoj tržišnoj vrijednosti on samo ograničeno prisutan na unutarnjem tržištu, tako da navedena tržišna vrijednost ne odražava potencijal monetiziranja korisnika u Uniji u bliskoj budućnosti i da stoga on nema znatan utjecaj na unutarnje tržište u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) ADT-a.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud utvrđuje da je Komisija počinila pogrešku kada je u kontekstu dovođenja u pitanje pretpostavke o znatnom utjecaju poduzetnika ByteDance na unutarnje tržište odbila kao nerelevantan tužiteljev argument o niskom prihodu poduzetnika ByteDance ostvarenom u Uniji.

S obzirom na to i u skladu sa sudskom praksom, ta pogreška dovodi do poništenja pobijane odluke samo ako je mogla imati odlučujući utjecaj u posebnim okolnostima konkretnog slučaja na Komisijino odbijanje argumenata koje je tužitelj iznio kako bi oborio pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (a) ADT-a.

No, to nije slučaj jer ostaju valjani svi drugi elementi koje je Komisija uzela u obzir kako bi zaključila da poduzetnik ByteDance ima znatan potencijal za monetiziranje svojih korisnika u Uniji u bliskoj budućnosti. Naime, u prilog tom zaključku Komisija je također podsjetila na to da se prihod poduzetnika ByteDance u Uniji, iako je ispod praga predviđenog u članku 3. stavku 2. točki (a) ADT-a, ipak nije prestao povećavati, da je fer tržišna vrijednost poduzetnika ByteDance uvelike iznad praga od 75 milijardi eura i da se broj krajnjih i poslovnih korisnika TikToka u Uniji nastavio povećavati u posljednjim trima financijskim godinama, daleko premašujući pragove navedene u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a.

c) Pretpostavka prema kojoj je TikTok važna točka pristupa

Opći sud odbija nadalje tužiteljeve prigovore prema kojima je Komisija povrijedila članak 3. stavak 1. točku (b) i stavak 5. ADT-a time što je na temelju članka 3. stavka 2. točke (b) ADT-a okvalificirala TikTok kao važnu točku pristupa unatoč suprotnim argumentima koje je tužitelj iznio.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (b) ADT-a, pretpostavlja se da poduzetnik pruža OUP koji je važna točka pristupa ako on pruža OUP koji u posljednjoj financijskoj godini ima najmanje 45 milijuna mjesečno aktivnih krajnjih korisnika koji imaju poslovni nastan ili se nalaze u Uniji te najmanje 10 000 godišnje aktivnih poslovnih korisnika koji imaju poslovni nastan u Uniji.

i. Navodno nepostojanje ekosustava i snažnih mrežnih učinaka

Kako bi osporio kvalifikaciju TikToka kao važne točke pristupa primjenom pretpostavke predviđene člankom 3. stavkom 2. točkom (b) ADT-a, tužitelj je tvrdio, kao prvo, da za razliku od drugih poduzetnika koji posluju u digitalnom sektoru poduzetnik ByteDance ne raspolaže ekosustavom i nema koristi od snažnih mrežnih učinaka.

Prije svega, Opći sud pojašnjava da se ekosustav digitalnih platformi može sastojati od jednog ili čak više OUP-ova kao i od drugih usluga povezanih s njima, primjerice putem tehnoloških veza ili interoperabilnosti, što može konkurentima tih poduzetnika povećati prepreke za ulazak i povećati troškove zamjene pružatelja za krajnje korisnike zbog čega je postojećim ili novim subjektima na tržištu teže natjecati se s tim poduzetnicima ili im konkurirati.

Potom Opći sud utvrđuje da tužitelj nije potkrijepio svoj argument prema kojem poduzetnik ByteDance ne raspolaže ekosustavom kojem bi pripadao TikTok.

Naposljetku, Opći sud smatra da, čak i pod pretpostavkom da poduzetnik ByteDance ne raspolaže ekosustavom, Komisijin zaključak u pogledu kvalifikacije TikToka kao važne točke pristupa ostaje valjan jer iz pobijane odluke proizlazi da je od pokretanja u Uniji 2018. u svojoj trenutačnoj verziji TikTok uspio u kratkom vremenu privući vrlo velik broj krajnjih i poslovnih korisnika, daleko premašivši pragove predviđene u tom pogledu u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a i dosegnuvši polovicu veličine Facebooka i Instagrama.

Osim toga, suprotno onome što tužitelj tvrdi, na temelju niti jednog se elementa ADT-a ne može zaključiti da OUP može proizvesti snažne mrežne učinke samo ako postoji ekosustav. Isto tako tužitelj

nije iznio nikakav samostalni argument koji može upućivati na to da TikTok nema snažne mrežne učinke.

ii. Postojanje paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu i navodno nepostojanje učinaka zadržavanja

Kao drugo, Opći sud potvrđuje Komisijin zaključak prema kojem postojanje određenog stupnja paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu[504] od strane krajnjih i poslovnih korisnika u vezi s TikTokom i drugih internetskih društvenih mreža nije dovoljno da očito dovede u pitanje pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a.

U tom pogledu Opći sud ističe da, iako bi postojanje ili nepostojanje paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu i učinaka zadržavanja moglo, ovisno o slučaju, predstavljati relevantne elemente za ocjenu može li se ta pretpostavka očito dovesti u pitanje, treba uzeti u obzir posebne i konkretne značajke navedenog paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu i učinaka zadržavanja kako se očituju u okolnostima u kojima se pruža dotični OUP.

Budući da učestalost paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu među korisnicima internetskih društvenih mreža dočaravaju podaci koje je tužitelj sam iznio, Opći sud zaključuje da, uzimajući u obzir značajke dotičnog OUP-a puko postojanje paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu čak i u velikim razmjerima nije samo po sebi dovoljno da očito dovede u pitanje pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a.

Povrh toga, argumenti i dokazi koje je tijekom upravnog postupka iznio tužitelj, na kojemu je teret dokazivanja, odnosili su se samo na postojanje paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu općenito, a ne na intenzitet korištenja različitim platformama internetskih društvenih mreža, pri čemu valja navesti da TikTok ima višu stopu angažmana od drugih društvenih mreža, jer krajnji korisnici, osobito mladi, provode više vremena na TikToku nego na drugim društvenim mrežama.

Što se tiče tužiteljevih argumenata koji se temelje na činjenici da se oko 82 % odnosno 77 % krajnjih korisnika TikToka koristi također Instagramom odnosno Facebookom, dok se samo 38 % odnosno 48 % krajnjih korisnika Facebooka odnosno Instagrama koristi također TikTokom, Opći sud utvrđuje da tužitelj u svakom slučaju nije dokazao da asimetrična priroda paralelnog povezivanja na više platformi za istu svrhu koje primjenjuju korisnici TikToka, s jedne strane, te Facebooka i Instagrama, s druge strane, nije posljedica gospodarskog i povijesnog konteksta u kojem internetske društvene mreže funkcioniraju u Uniji, nego nepostojanja mrežnih učinaka i učinaka zadržavanja na TikToku.

iii. Manji opseg TikToka u usporedbi s opsegom drugih platformi i velik broj konkurenata

Kao treće, Opći sud ocjenjuje da je Komisija s pravom smatrala da niti argumenti koje je tužitelj iznio o malom opsegu TikToka u usporedbi s opsegom nekih drugih usluga internetskih društvenih mreža, kao i o postojanju velikog broja konkurenata, nisu dovoljno potkrijepljeni da očito dovedu u pitanje pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a.

Među elementima koje Komisija može uzeti u obzir kada ispituje argumente kojima se nastoji oboriti pretpostavka predviđena u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a, nalazi se, prema uvodnoj izjavi 23. ADT-a, „važnost [OUP-a dotičnog poduzetnika], s obzirom na sveukupni opseg aktivnosti dotičn[og OUP-a]”. Međutim, u toj uvodnoj izjavi ADT-a nisu navedeni pokazatelji na temelju kojih treba mjeriti važnost i opseg OUP-a o kojemu je riječ.

504 U kontekstu digitalnih usluga općenito, a osobito internetskih platformi, pojam „paralelno povezivanje na više platformi za istu svrhu” opisuje situaciju u kojoj se korisnici usporedno koriste većim brojem konkurentskih digitalnih usluga odnosno ovdje usluga internetskih društvenih mreža.

U tom je kontekstu tužitelj tvrdio da TikTok nije važna točka pristupa u smislu članka 3. stavka 1. točke (b) ADT-a iz razloga što je TikTok manje veličine od drugih uvriježenih platformi poput Facebooka i Instagrama osobito u pogledu broja krajnjih korisnika.

Međutim, budući da je u svrhu dokazivanja navodno malog opsega TikToka tužitelj iznio argumente i podatke koje nije predočio tijekom upravnog postupka, Opći sud ih proglašava nedopuštenima.

On odbija te nove argumente također kao neosnovane i u tom okviru potvrđuje osobito to da se veličina TikToka u pogledu broja krajnjih korisnika ne može ispitati statički, nego se mora uzeti u obzir brz i znatan rast broja krajnjih korisnika u Uniji koji je u nekoliko godina dosegnuo oko polovice veličine Facebooka i Instagrama.

iv. Prihodi od oglašavanja i razina interakcije poslovnih korisnika registriranih na TikToku

Nasuprot tomu, što se tiče tužiteljevih argumenata koji se temelje na činjenici da su prihodi poduzetnika ByteDance od oglašavanja, njegov prosječni prihod po korisniku ili pak razina interakcije oglašivača i poslovnih korisnika registriranih na TikToku mali i niži od onih koji su svojstveni nekim drugim platformama, Opći sud utvrđuje, kao četvrto, da je Komisija počinila pogrešku kada je odbila te argumente kao potpuno nerelevantne za obaranje pretpostavke predviđene u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a.

U tom pogledu Opći sud naglašava, s jedne strane, da iako je Komisija okvalificirala TikTok kao uslugu internetske društvene mreže, a ne kao uslugu internetskog oglašavanja u smislu ADT-a, TikTok je ipak jedinstvena platforma na kojoj korisnici ostvaruju interakciju, osobito razmjenom i gledanjem videozapisa, dok oglašivači plaćaju za objavljivanje oglasa koji su općenito umetnuti između videozapisa koje navedeni korisnici gledaju.

S druge se strane ne može poreći da bi prihodi od oglašavanja ili prosječni prihod po korisniku koje je TikTok ostvario mogli u načelu biti jedna od indicija o važnosti koju ta platforma predstavlja za poslovne korisnike navedene platforme kako bi došli do svojih krajnjih korisnika, s obzirom na to da je oglašavanje jedno od sredstava kojima se ti poduzetnici obično koriste kako bi došli do svojih klijenata.

Imajući to u vidu, a budući da je Komisija u svakom slučaju također dokazala da tužiteljevi argumenti i dokazi o internetskom oglašavanju nisu dovoljno potkrijepljeni da očito dovedu u pitanje pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (b) ADT-a, Opći sud utvrđuje da pogreška koju je Komisija počinila ne utječe na zakonitost pobijane odluke. S tim u vezi Opći sud ističe, među ostalim, da je Komisija s pravom utvrdila da argumenti i dokazi koje je tužitelj iznio nisu dovoljno reprezentativni za sve poslovne korisnike TikToka.

d) Pretpostavka prema kojoj poduzetnik ByteDance ima čvrst i trajan položaj

Opći sud odbija naposljetku tužiteljeve prigovore prema kojima je Komisija povrijedila članak 3. stavak 1. točku (c) i stavak 5. ADT-a time što je odbila njegove argumente kojima se nastoji osporiti zaključak da s obzirom na pretpostavku predviđenu u članku 3. stavku 2. točki (c) ADT-a TikTok ima čvrst i trajan položaj u području svojeg poslovanja. Tužitelj je u biti istaknuo da je novi sudionik na tržištu i da su njegovu položaju uspješno konkurirali konkurenti poput društava Meta i Alphabet koja su pokrenula nove usluge, kao što su Reels i Shorts, koje su oponašajući glavne značajke TikToka doživjele brzi rast.

Nakon što je istaknuo, s jedne strane, da se pojam „čvrst i trajan položaj” u smislu članka 3. stavka 1. točke (c) ADT-a odnosi na slabu mogućnost tržišnog natjecanja u odnosu na položaj poduzetnika o kojemu je riječ kao i na stabilnost tog položaja s vremenom te, s druge strane, da se taj pojam ne preklapa nužno s pojmom „vladajući položaj” u smislu članka 102. UFEU-a, Opći sud primjećuje da

čvrst i trajan položaj poduzetnika u njegovu poslovanju ne isključuje postojanje određenog stupnja mogućnosti tržišnog natjecanja.

U odgovoru na tužiteljeve argumente koji se temelje na činjenici da su drugi nadzornici pristupa u istoj kategoriji OUP-ova, to jest društva Meta i Alphabet, konkurirali položaju poduzetnika ByteDance, Opći sud utvrđuje, nadalje, da je cilj ADT-a osigurati mogućnost tržišnog natjecanja u odnosu na položaj nadzornikâ pristupa ne samo od strane drugih nadzornika pristupa neko također ili čak nadasve od strane drugih subjekata koji nisu nadzornici pristupa za određeni OUP. Iz toga slijedi da se samo na temelju upućivanja na aktivnosti društava Meta i Alphabet ne može zaključiti da položaj poduzetnika ByteDance nije čvrst i trajan u smislu ADT-a.

Osim toga, ništa se ne protivi tomu da poduzetnik poput poduzetnika ByteDance, koji je 2018. bio novi sudionik na unutarnjem tržištu i nastojao konkurirati položaju nadzornikâ pristupa, može u razdoblju od nekoliko godina sam postati nadzornik pristupa.

2. Tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava obrane

U potporu svojoj tužbi tužitelj ističe također Komisijinu povredu članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima jer je u pobijanoj odluci donijela zaključke na temelju činjeničnih i pravnih elemenata o kojima on nije imao priliku iznijeti svoja očitovanja tijekom upravnog postupka.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da članak 41. Povelje o temeljnim pravima jamči svakoj osobi da svrsishodno i djelotvorno iznese svoje stajalište u upravnom postupku, prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese.

Nakon tih pojašnjenja Opći sud utvrđuje da unatoč brojnim razmjenama pismena do kojih je došlo između tužitelja i Komisije prije donošenja pobijane odluke tužitelj nije imao priliku iznijeti svoja očitovanja tijekom upravnog postupka o određenim elementima koje mu je Komisija stavila na teret.

Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi povreda prava na saslušanje ne podrazumijeva automatski poništenje pobijanog akta. Naime, usto je potrebno da tužitelj dokaže da nije u potpunosti isključeno da bi odluka Komisije bila drukčija da nije bilo predmetne postupovne nepravilnosti jer bi u tom slučaju ta stranka mogla bolje osigurati svoju obranu. No, budući da taj dokaz nije podnesen u ovom slučaju, Opći sud odbija tužiteljev tužbeni razlog koji se temelji na povredi njegovih prava obrane.

3. Tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja

Tužitelj drži da je Komisija također povrijedila načelo jednakog postupanja kada je u pobijanoj odluci odbila neke od njegovih argumenata, dok je u drugim odlukama ona prihvatila tu vrstu argumenata.

S tim u vezi Opći sud podsjeća na to da je Komisija dužna pojedinačno analizirati okolnosti svojstvene svakom predmetu, pri čemu nije vezana prethodnim odlukama koje se odnose na druge gospodarske subjekte ili druge OUP-ove i da u svakom slučaju načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano.

Međutim, budući da se uvodne izjave odluka Komisije koje je tužitelj naveo u tužbi odnose na druge kategorije OUP-ova, a ne na usluge internetskih društvenih mreža i da tužitelj ne objašnjava zbog kojeg bi razloga okolnosti u kojima se pružaju te druge kategorije OUP-ova bile usporedive s onima u kojima se pruža usluga internetske društvene mreže poput TikToka, Opći sud odbija kao neosnovan tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja.

S obzirom na sve prethodno navedeno, Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

VII. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

Presuda od 7. veljače 2024., Austrija/Komisija (T-501/22, EU:T:2024:71)

„EFJP i EPFRR – Izdaci isključeni iz financiranja – Izdaci nastali za Austriju – Koeficijent smanjenja – Članak 24. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1307/2013 – Članak 30. stavak 7. točka (b) Uredbe br. 1307/2013 – Članak 52. stavak 4. točka (a) Uredbe (EU) br. 1306/2013 – Obveza obrazlaganja"

Nakon što mu je Republika Austrija podnijela tužbu za poništenje, Opći je sud djelomično poništio Odluku Europske komisije 2022/908[505] u dijelu u kojem se njome iz financiranja Europske unije isključuju izdaci nastali za tu državu članicu u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) prije 27. studenoga 2016. Pritom se prvi put izjasnio o tumačenju članka 24. stavka 6. Uredbe br. 1307/2013[506] i o pojmu „posebno nepovoljan položaj" u smislu članka 30. stavka 7. točke (b) te uredbe.

U okviru programa osnovnih plaćanja Republika Austrija odlučila je primijeniti koeficijent smanjenja na parcele koje su na temelju austrijskog prava kvalificirane kao „pašnjaci" i „planinski pašnjaci". Komisija je 2016. protiv nje pokrenula istragu kako bi, za 2015. i 2016., provjerila jesu li upravljanje i kontrola programa potpora po površini, isplaćenih poljoprivrednicima u okviru EFJP-a, bili provedeni u skladu sa zakonodavstvom Unije. Smatrajući, nakon te istrage, da su austrijska tijela pogrešno primijenila članak 24. stavak 6. Uredbe br. 1307/2013 u pogledu „pašnjaka", Komisija je Republici Austriji naložila financijski ispravak[507]. Slijedom toga, potonja je kao korektivnu mjeru predmetnim poljoprivrednicima dodijelila dodatna prava na plaćanje za svaki prihvatljivi hektar „pašnjaka" iz nacionalne rezerve koju su države članice dužne uspostaviti u skladu s istom uredbom[508], s učinkom od 2017.

Komisija je 2018. pokrenula novu istragu protiv Republike Austrije. Iz njezina sažetog izvješća proizlazi, s jedne strane, da su austrijska tijela u pogledu „planinskih pašnjaka" netočno primijenila članak 24. stavak 6. Uredbe br. 1307/2013, što je dovelo do neopravdanog različitog postupanja u mjeri u kojoj se, unutar istog područja, koeficijent smanjenja nije primijenio na sve parcele na kojima vladaju isti klimatski uvjeti. S druge strane, u tom se izvješću navodi da je Republika Austrija nezakonito upotrijebila nacionalnu rezervu kako bi financirala korektivnu mjeru koja se odnosi na „pašnjake". Komisija je stoga pobijanom odlukom, na temelju dviju povreda koje se stavljaju na teret Republici Austriji, iz financiranja Unije isključila izdatke koje je ta država članica prijavila na temelju EFJP-a u visini od 68 146 449,98 eura.

---

505 Provedbena odluka Komisije (EU) 2022/908 od 8. lipnja 2022. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka država članica u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2022., L 157, str. 15.)

506 Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.)

507 Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/265 od 12. veljače 2019. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2019., L 44, str. 14.)

508 Članak 30. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1307/2013

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći je sud odbio tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013[509], koja proizlazi iz financijskog ispravka koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 24. stavka 6. Uredbe br. 1307/2013.

U tom pogledu, činjenica da je koeficijent smanjenja primijenjen na „planinske pašnjake", a ne na susjedne parcele, ne upućuje nužno na pogrešnu primjenu članka 24. stavka 6. Uredbe br. 1307/2013. Naime, ta odredba ne sadržava nikakvo pojašnjenje u pogledu opsega područja u odnosu na koja treba ocijeniti je li ispunjen kriterij zahtjevnih klimatskih uvjeta. Međutim, pristup austrijskih tijela, koji se sastoji od primjene koeficijenta smanjenja samo na parcele razvrstane kao „planinski pašnjaci" – a da pritom nije dokazano da su nadležna tijela konkretno i sustavno provela takvo razvrstavanje oslanjajući se na postojanje posebnih klimatskih uvjeta svojstvenih tim parcelama – ne omogućava da se zajamči da je taj koeficijent primijenjen na sve parcele koje se nalaze na područjima sa zahtjevnim klimatskim uvjetima niti da se osigura da je taj koeficijent bio primijenjen samo na parcele koje stvarno ispunjavaju taj kriterij.

Kao drugo, Opći je sud presudio da je Komisija opravdano smatrala da se dodjela dodatnih prava na plaćanje poljoprivrednicima koji iskorištavaju „pašnjake", a kako bi se ispravila nepravilna primjena koeficijenta smanjenja, ne može financirati iz nacionalne rezerve na temelju članka 30. stavka 7. točke (b) Uredbe br. 1307/2013.

Kako bi došao do tog zaključka, Opći sud tumačio je članak 30. stavak 7. točku (b) Uredbe br. 1307/2013, na koji se Republika Austrija poziva kao pravnu osnovu za svoju upotrebu nacionalne rezerve, uzimajući u obzir njezin tekst, kontekst i ciljeve propisa kojeg je ta odredba dio.

Kad je riječ o tekstu te odredbe, Opći je sud utvrdio da korištenje priloga „posebno" ide u prilog tumačenju u skladu s kojim se nepovoljan položaj o kojem je riječ odnosi na određene kategorije poljoprivrednika, koji se od drugih razlikuju posebnostima svojstvenima njihovoj situaciji. Međutim, činjenica da su poljoprivrednici suočeni s posljedicama pogreške koju je počinila država članica u primjeni prava Unije nije dovoljna da bi se smatralo da ti poljoprivrednici pripadaju posebnoj kategoriji i da bi, zbog toga, nepovoljan položaj u kojem su se našli zbog te pogreške trebalo smatrati specifičnim za njih. To je tumačenje potkrijepljeno kontekstom predmetne odredbe, osobito člankom 31. stavkom 2. Uredbe br. 639/2014[510].

Što se tiče ciljeva koji se žele postići propisom o kojem je riječ, provedbom rezerve nastoji se državama članicama omogućiti pružanje potpore poljoprivrednicima koji se nalaze u posebnim situacijama, prije svega mladim poljoprivrednicima i onima koji započinju obavljati poljoprivrednu djelatnost.

Međutim, u ovom slučaju, nepovoljan položaj u kojem su se našli poljoprivrednici koji iskorištavaju „pašnjake" nije bio svojstven njihovoj situaciji ili povezan sa značajkom koja im je svojstvena, nego je proizlazio iz činjenice da su ih austrijska tijela, time što su nepravilno primijenila članak 24. stavak 6. Uredbe br. 1307/2013, lišila pravâ na plaćanje koja su im trebala biti dodijeljena od početka.

Prema tome, okolnost na koju se poziva Republika Austrija, a prema kojoj je pogrešna primjena prava Unije utjecala samo na posjednike „pašnjaka" – koja je, uostalom, sporna s obzirom na utjecaj te pogreške na vrijednost prava na plaćanje svih austrijskih poljoprivrednika – ne može dovesti do

---

509 Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br.165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1200/2005 i br. 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. te ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L233, str. 3.)

510 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike te o izmjeni Priloga X. toj Uredbi (SL 2014., L 181, str. 1.)

zaključka da su se posjednici „pašnjaka” nalazili u situaciji koja predstavlja posebno nepovoljan položaj koji Republici Austriji omogućuje da im, na temelju članka 30. stavka 7. točke (b) Uredbe br. 1307/2013, dodijeli dodatna prava na plaćanje iz nacionalne rezerve.

Naposljetku, Opći je sud prihvatio treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 52. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 1306/2013.

U tom pogledu, obavijest iz članka 34. stavka 2. prvog podstavka Provedbene uredbe br. 908/2014[511] predstavlja referentnu točku za izračun roka od 24 mjeseca iz članka 52. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 1306/2013 jer se u njoj dovoljno precizno navodi predmet istrage koju provodi Komisija i nedostatke koje je ona utvrdila prilikom istrage. Cilj ograničenja razdoblja za koje Komisija može isključiti određene izdatke iz financiranja Unije jest zaštititi države članice od pravne nesigurnosti koja bi postojala kad bi Komisija mogla dovesti u pitanje izdatke nastale nekoliko godina prije donošenja odluke o potvrdi o sukladnosti.

Budući da je u njoj prvi put dovoljno precizno identificiran nedostatak koji je Komisija utvrdila u pogledu nepravilne primjene koeficijenta smanjenja na „planinske pašnjake”, obavijest od 27. studenoga 2018. u ovom je slučaju predstavljala početak roka od 24 mjeseca, navedenog u članku 52. stavku 4. točki (a) Uredbe br. 1306/2013. Slijedom toga, Komisija iz financiranja Unije nije mogla isključiti izdatke nastale prije 27. studenoga 2016.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći je sud zaključio da pobijanu odluku treba poništiti u dijelu u kojem su njome, u pogledu prvog predmetnog financijskog ispravka, iz financiranja Unije isključeni izdaci nastali prije 27. studenoga 2016.

511 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 908/2014 od 6. kolovoza 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanje i drugih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, pravila o kontroli, jamstava i transparentnosti (SL 2014., L 255, str. 59. i ispravak SL 2015., L 114, str. 25.)

VIII. Javno zdravlje

Presuda od 21. veljače 2024., PAN Europe/Komisija (T-536/22, EU:T:2024:98)

„Sredstva za zaštitu bilja – Aktivna tvar cipermetrin – Provedbena uredba (EU) 2021/2049 – Zahtjev za interno preispitivanje – Članak 10. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 – Odbijanje zahtjeva – EFSA-ino utvrđivanje kritičnih područja zabrinutosti – Procjena i upravljanje rizicima – Načelo opreznosti – Komisijina diskrecijska ovlast"

U okviru tužbe za poništenje u vezi s produljenjem odobrenja aktivne tvari cipermetrin, Opći sud pojašnjava pravila o dopuštenosti takve tužbe koju je podnijela nevladina organizacija na temelju Uredbe br. 1367/2006[512], kao i opseg margine prosudbe Europske komisije kao upravitelja rizikom s obzirom na načelo opreznosti.

Cipermetrin je insekticid koji se koristi u Europskoj uniji i koji je odobren za uporabu kao sredstvo za zaštitu bilja 2005.[513].

U okviru postupka produljenja odobrenja cipermetrina Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) utvrdila je u svojem znanstvenom zaključku iz srpnja 2018. četiri kritična područja zabrinutosti u pogledu te aktivne tvari (*critical areas of concern*). Zatim je u rujnu 2019. objavila izjavu o mjerama za smanjenje rizika za cipermetrin.

Nakon te procjene rizikâ Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Provedbenu uredbu 2021/2049[514] kojom se produljuje odobrenje cipermetrina, zajedno s nizom posebnih odredaba.

Dana 20. siječnja 2022. tužitelj, organizacija za zaštitu okoliša Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), uputio je Komisiji zahtjev za interno preispitivanje[515] Provedbene uredbe 2021/2049.

Komisija je svojom odlukom od 23. lipnja 2022. odbila taj zahtjev.

Tužitelj od Općeg suda zahtijeva poništenje te odluke o odbijanju. U prilog svojoj tužbi poziva se na povredu načela opreznosti i obveze Unije da osigura visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša. Tužitelj navodi da, među ostalim, s obzirom na to da je EFSA utvrdila određena kritična područja zabrinutosti u pogledu cipermetrina, Komisija nije smjela produljiti odobrenje te tvari. U tom kontekstu, Komisija više ne raspolaže nikakvom diskrecijskom ovlasti i u tom se pogledu ne može pozivati na svoju ulogu upravitelja rizikom.

Svojom presudom Opći sud u cijelosti odbija tužbu.

---

512 Uredba br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Europske unije (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.), osobito na temelju njezina članka 12.

513 Navedena je tvar uvrštena u Prilog I. Direktivi Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL 1991., L 230, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.) Direktivom Komisije 2005/53/EZ od 16. rujna 2005. o izmjeni Direktive 91/414 radi uvrštenja klorotalonila, klorotolurona, cipermetrina, daminozida i tiofanat-metila kao aktivnih tvari (SL 2005., L 241, str. 51.).

514 Provedbena uredba Komisije (EU) 2021/2049 od 24. studenoga 2021. o produljenju odobrenja aktivne tvari cipermetrin kao kandidata za zamjenu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja te o izmjeni Priloga Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2021., L 420, str. 6.)

515 Na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije iznosi postupovna pojašnjenja o dosegu pravila o podudarnosti zahtjeva za preispitivanje i tužbe za poništenje podnesene protiv odluke donesene kao odgovor na taj zahtjev.

U tom pogledu podsjeća na to da je takva tužba za poništenje dopuštena samo ako je usmjerena protiv odgovora na navedeni zahtjev i ako se tužbeni razlozi istaknuti u prilog poništenju posebno odnose na taj odgovor.

Takva tužba ne može se temeljiti na novim razlozima ili dokazima koji nisu navedeni u zahtjevu za preispitivanje jer bi se zahtjevu koji se odnosi na obrazloženje takvog zahtjeva oduzeo njegov koristan učinak te bi se izmijenio predmet postupka pokrenut tim zahtjevom[516].

Međutim, s jedne strane, tužitelj na temelju Uredbe br. 1367/2006 mora moći istaknuti, u stadiju tužbe pred Općim sudom, argumente kojima je cilj osporiti pravnu osnovanost odgovora na njegov zahtjev za preispitivanje, pod uvjetom da ti argumenti ne mijenjaju predmet postupka pokrenutog tim zahtjevom. S druge strane, argument koji nije bio istaknut u fazi zahtjeva za preispitivanje ne može se smatrati novim ako je riječ samo o proširenju argumentacije već iznesene u kontekstu tog zahtjeva, odnosno ako je dovoljno usko povezan s razlozima ili prigovorima koji su prvotno izneseni da bi ga se moglo smatrati posljedicom uobičajenog tijeka rasprave u okviru parnice.

Kao drugo, Opći sud ističe da se Komisiji mora priznati široka diskrecijska ovlast, kako bi mogla učinkovito ostvarivati ciljeve koji su joj dodijeljeni Uredbom br. 1107/2009. To osobito vrijedi za odluke u području upravljanja rizikom koje Komisija mora donijeti u skladu s navedenom uredbom[517].

Upravljanje rizikom odgovara svim radnjama koje poduzima institucija koja se mora suočiti s rizikom kako bi ga smanjila na razinu koja se smatra društveno prihvatljivom s obzirom na svoju obvezu, koju ima na temelju načela opreznosti, da osigura visoku razinu zaštite javnog zdravlja, sigurnosti i okoliša[518].

To podrazumijeva provedbu prethodne procjene rizikâ koja se sastoji od, s jedne strane, znanstvene ocjene navedenih rizikâ, koja se temelji na najboljim dostupnim znanstvenim podacima, i, s druge strane, utvrđivanja toga premašuju li oni razinu rizika koja se smatra društveno prihvatljivom, što proizlazi iz političkog odabira koji uključuje određivanje odgovarajuće razine zaštite za navedeno društvo.

Stoga, iako u okviru postupka produljenja odobrenja aktivnih tvari Komisija mora „uzeti u obzir”, među ostalim, znanstvene zaključke EFSA-e[519], ona kao upravitelj rizika nije vezana utvrđenjima EFSA-e. Naime, takvo uzimanje u obzir ne može se tumačiti kao obveza Komisije da u svim točkama slijedi zaključke EFSA-e.

---

516 Presuda od 12. rujna 2019., ***TestBioTech i dr./Komisija*** (C-82/17 P, EU:C:2019:719, t. 39.)

517 Presuda od 17. svibnja 2018***., Bayer CropScience i dr./Komisija*** (T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 143.)

518 Presude od 12. travnja 2013., ***Du Pont de Nemours (Francuska) i dr./Komisija*** (T-31/07, neobjavljena, EU:T:2013:167, t. 148., od 17. svibnja 2018., ***Bayer CropScience i dr./Komisija*** (T-429/13 i T-451/13, EU:T:2018:280, t. 125.) i od 17. ožujka 2021., ***FMC/Komisija*** (T-719/17, EU:T:2021:143, t. 78.)

519 U skladu s odredbama članka 14. stavka 1. drugog podstavka Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 844/2012 od 18. rujna 2012. o utvrđivanju odredaba potrebnih za provedbu postupka obnavljanja odobrenja za aktivne tvari, kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja (SL 2012., L 252, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 69., str. 213.)

Međutim, široka diskrecijska ovlast koju Komisija ima kao upravitelj rizika ostaje ograničena nužnim poštovanjem odredaba Uredbe br. 1107/2009, posebno njezina članka 4.[520] u vezi s Prilogom II. toj uredbi, kao i načelom opreznosti na kojem se temelje sve odredbe te uredbe.

U tim okolnostima Komisija može produljiti odobrenje aktivne tvari samo ako je u dovoljnoj mjeri dokazano da se, unatoč utvrđivanju kritičnih područja zabrinutosti, na temelju mjera za smanjenje rizika može zaključiti da su poštovana mjerila iz članka 4. Uredbe br. 1107/2009. Stoga je uloga Komisije upravo utvrđivanje rizikâ koji su prihvatljivi za društvo, s višim pragom tolerancije u pogledu zaštite okoliša nego u pogledu zdravlja ljudi ili životinja, te uzimanje u obzir mjera upravljanja za ublažavanje utvrđenih rizika.

U ovom slučaju, na temelju same činjenice da je EFSA u svojim zaključcima u pogledu cipermetrina utvrdila četiri kritična područja zabrinutosti ne može se zaključiti da Komisija više nije raspolagala nikakvom marginom prosudbe, kao upravitelj rizikâ, pod uvjetom da osigura da su ispunjena mjerila navedena u članku 4. Uredbe br. 1107/2009. Drugim riječima, nije isključeno da Komisija, uz poštovanje načela opreznosti, provjeri je li rizik mogao postati prihvatljiv uvođenjem određenih mjera.

Presuda od 15. svibnja 2024., Fresenius Kabi Austria i dr./Komisija (T-416/22, EU:T:2024:316)

„Lijekovi za humanu primjenu – Privremeno oduzimanje nacionalnih odobrenja za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu koji sadržavaju djelatnu tvar hidroksietil škrob (HES), otopine za infuziju – Tužba za poništenje – Izravni utjecaj – Djelomična nedopuštenost – Obveza obrazlaganja – Pogreška koja se tiče prava – Očita pogreška u ocjeni – Načelo opreznosti – Proporcionalnost – Članak 116. Direktive 2001/83/EZ”

Odlučujući u proširenom sastavu od pet sudaca, Opći sud je odbio tužbu koju su društvo Fresenius Kabi Austria GmbH i druge pravne osobe (u daljnjem tekstu: tužitelji) podnijeli za poništenje odluke Europske komisije kojom se predmetnim državama članicama nalaže obveza privremenog oduzimanja odobrenja za stavljanje u promet (u daljnjem tekstu: OSP) lijekova koji sadržavaju hidroksietil škrob (HEA)[521].

Tužitelji su dio svjetske grupacije Fresenius. Potonja grupacija proizvodi i distribuira, među ostalim, lijekove koji sadržavaju HEA-u kao djelatnu tvar koji se, u obliku infuzije, uglavnom koriste za liječenje hipovolemije (smanjeni volumen krvi) uzrokovane akutnim (iznenadnim) gubitkom krvi, kada liječenje alternativnim otopinama za infuzije nije dovoljno. Tužitelji su nositelji OSP-ova za dio tih lijekova.

Nakon nekoliko procjena provedenih od 2013. i uzastopnih pokušaja da se utvrde mjere smanjenja rizika (u daljnjem tekstu: mjere smanjenja rizika), Komisija je pobijanom odlukom utvrdila da se odnos koristi i rizika tih lijekova ne može smatrati povoljnim, osobito zbog rizika povezanih s njihovom uporabom izvan OSP-a. Ona je naložila privremeno oduzimanje OSP-ova za te lijekove.

---

520 U skladu s člankom 4., stavcima 2. i 3., odobrenje aktivne tvari može se izdati samo ako se dokaže da su ispunjeni zahtjevi za odobrenje, uz pretpostavku realnih okolnosti primjene. Uvodi se pretpostavka da se smatra da su ti zahtjevi za odobrenje ispunjeni ako se utvrdi da je to slučaj za barem jednu reprezentativnu uporabu najmanje jednog sredstva za zaštitu bilja koje sadržava tu aktivnu tvar.

521 Provedbena odluka C(2022) 3591 *final* Europske komisije od 24. svibnja 2022. koja se, u okviru članka 107.p Direktive 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, odnosi na odobrenja za stavljanje na tržište lijekova za humanu uporabu koji sadržavaju djelatnu tvar „otopine hidroksietil škroba (HES) za infuziju”, nakon ocjene sigurnosnog istraživanja nakon izdavanja odobrenja (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

Tužitelji su od Općeg suda zahtijevali da poništi pobijanu odluku, među ostalim, zbog toga što je Komisija pogrešno protumačila pojam „odnos koristi i rizika" u smislu Direktive 2001/83[522] jer je prilikom ocjene odnosa koristi i rizika predmetnih lijekova uzela u obzir rizike koji proizlaze iz njihove uporabe izvan OSP-a. Također su tvrdili da su mjere smanjenja rizika koje su primijenjene u većini država članica poštovane. Također, nepoštovanje tih mjera smanjenja rizika u drugim državama članicama ne može, prema njihovu mišljenju, dovesti do zaključka da mjere smanjenja rizika nisu bile učinkovite u sprečavanju predmetnih rizika.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije napominje da su uvjeti za izmjenu, privremeno oduzimanje ili povlačenje OSP-a iz Direktive 2001/83, odnosno utvrđenje da je lijek štetan, da nije dovoljno terapijski djelotvoran, da odnos koristi i rizika nije povoljan ili da kvalitativni i kvantitativni sastav lijeka nije u skladu s deklariranim[523], alternativni, a ne kumulativni. Osim toga, treba ih tumačiti u skladu s općim načelom prema kojem zaštita javnog zdravlja nedvojbeno mora imati prednost u odnosu na gospodarske razloge.

U tom okviru Opći sud odlučuje o uvjetu koji se odnosi na odnos koristi i rizika lijeka i, konkretno, o pojmu „odnos koristi i rizika".

Kao prvo, primjećuje da, što se tiče doslovnog tumačenja, odredbe Direktive 2001/83 koje se odnose na definiciju tog pojma kao i pojma „rizik vezan uz primjenu lijeka"[524] ne uključuju niti izričito isključuju uzimanje u obzir rizika koji proizlaze iz uporabe lijeka izvan OSP-a prilikom ocjene njegova odnosa rizika i koristi. Naprotiv, te odredbe upućuju na „sve rizike" za zdravlje pacijenta ili za javno zdravlje povezane s kakvoćom, sigurnošću primjene ili djelotvornošću lijeka i ne ograničavaju pojam „sigurnost lijeka" na određene primjene. Stoga se njima rizici koji proizlaze iz primjene lijeka izvan OSP-a ne isključuju iz pojma rizika povezanih sa sigurnošću tog lijeka.

Kao drugo, što se tiče kontekstualnog tumačenja tog pojma, Opći sud analizira odredbe Direktive 2001/83 kojima se utvrđuju određene obveze informiranja nositelja OSP-a za lijek[525]. Ističe da te odredbe izričito predviđaju obvezu da se nadležnom nacionalnom tijelu dostave „podaci o uporabi lijeka kad je takva uporaba izvan okvira uvjeta [OSP-a]" koji mogu predstavljati „sv[e] drug[e] nov[e] informacij[e] koje mogu utjecati na ocjenu odnosa [koristi i rizika] dotičnog lijeka".

Štoviše, pozivajući se na odredbe Direktive 2001/83 koje opisuju cilj sustava farmakovigilancije i opseg informacija za čije prikupljanje on služi[526], Opći sud navodi da iz njih proizlazi, s jedne strane, da pojam „rizik […] u pogledu zdravlja pacijenata ili javnog zdravlja" obuhvaća i rizike koji proizlaze iz primjene „izvan okvira uvjeta [OSP-a]". S druge strane, države članice mogu uzeti u obzir sve informacije prikupljene u okviru farmakovigilancijskog sustava, uključujući informacije o rizicima povezanima s primjenom lijeka izvan OSP-a, kako bi razmatrale mogućnosti sprečavanja ili smanjivanja rizika i, prema potrebi, kako bi poduzele regulatorne mjere u vezi s OSP-om o kojem je riječ. Te odredbe ne sadržavaju nikakvu naznaku prema kojoj su privremeno oduzimanje ili opoziv OSP-a načelno isključeni iz mjera koje bi države članice mogle poduzeti kako bi se suočile s rizicima povezanima s primjenom lijeka izvan OSP-a.

---

522 Pojam koji se nalazi u članku 116. prvom stavku Direktive 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (SL 2001., L 311, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 67.), kako je izmijenjena Direktivom 2010/84/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2010. u pogledu farmakovigilancije (SL 2010., L 348, str. 74.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 162.).

523 Uvjeti predviđeni u članku 116. prvom stavku Direktive 2001/83

524 U točkama 28.a i 28. prvoj alineji članka 1. Direktive 2001/83

525 Članak 23. stavak 2. Direktive 2001/83

526 Članak 101. stavak 1. Direktive 2001/83

Naposljetku, Opći sud je utvrdio da je odredbama Direktive 2001/83 koje se odnose na odluku o izdavanju OSP-a pod određenim uvjetima[527] zakonodavac izričito predvidio uvjete u kojima podaci o djelotvornosti i sigurnosti lijeka koji se odnose na njegovu primjenu „pod uobičajenim uvjetima" mogu biti ograničeni. Činjenica da odredba te direktive kojom se predviđa privremeno oduzimanje OSP-a ne sadržava nikakvo upućivanje na „uobičajene uvjete" primjene potkrepljuje tumačenje prema kojem pojam „rizik vezan uz primjenu lijeka" obuhvaća i rizike povezane s njegovom primjenom izvan OSP-a.

Stoga Opći sud iz toga zaključuje da kontekstualno tumačenje pojma „odnos koristi i rizika" potvrđuje zaključak da taj pojam obuhvaća rizike povezane s uporabom lijeka izvan OSP-a.

Kao treće i posljednje, što se tiče teleološkog tumačenja istog pojma, Opći sud naglašava da, s obzirom na to da Direktiva 2001/83 nadležnim tijelima nameće obvezu privremenog oduzimanja, povlačenja ili izmjene OSP-a ako se odnos koristi i rizika lijeka smatra nepovoljnim, ona slijedi svoj osnovni cilj zaštite javnog zdravlja.

Stoga, kako bi se osiguralo učinkovito postizanje tog cilja, nadležna tijela moraju moći uzeti u obzir informacije o svim rizicima koje neki lijek predstavlja za javno zdravlje, uključujući one povezane s njegovom uporabom izvan OSP-a. Naime, uporaba lijeka izvan OSP-a, koja nije rijetkost i koja se temelji na profesionalnoj odluci zdravstvenog djelatnika koji procjenjuje njezine koristi i rizike te koji o njima treba biti što je moguće bolje obaviješten, može predstavljati rizike za javno zdravlje slične rizicima povezanima s uporabom tog lijeka u skladu s OSP-om. Teleološko tumačenje pojma „odnos koristi i rizika" stoga potvrđuje zaključak prema kojem taj pojam obuhvaća i rizike povezane s uporabom lijeka izvan OSP-a.

Slijedom toga, Opći sud je zaključio da, uzimajući u obzir rizike koje predstavlja uporaba predmetnih lijekova izvan OSP-a prilikom ocjene njihova odnosa rizika i koristi, Komisija nije pogrešno protumačila taj pojam.

Što se tiče poštovanja mjera smanjenja rizika, Opći sud je presudio da Komisija nije počinila nikakvu očitu pogrešku u ocjeni time što je zaključila da se uporaba predmetnih lijekova izvan OSP-a nastavila unatoč provođenju mjera smanjenja rizika.

527 Članak 22. drugi stavak Direktive 2001/83

IX. Energija

Presuda od 27. studenoga 2024., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)

„Energija – Unutarnje tržište prirodnog plina – Direktiva (EU) 2019/692 – Izmjene Direktive 2009/73/EZ – Pravna sigurnost – Jednako postupanje – Proporcionalnost – Zlouporaba ovlasti – Postupovna nepravilnost"

Opći sud, kojemu je predmet vraćen na ponovno suđenje, u cijelosti odbija tužbu koju je društvo Nord Stream 2 AG podnijelo protiv Direktive (EU) 2019/692[528] o izmjeni Direktive 2009/73 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina. Time odbija središnju tezu društva Nord Stream 2 prema kojoj je, u biti, pobijana direktiva bila posebno usmjerena protiv njega, kršeći osobito načelo pravne sigurnosti, načelo jednakog postupanja i načelo proporcionalnosti.

Nord Stream 2 društvo je osnovano u skladu sa švicarskim pravom čiji je jedini dioničar rusko javno dioničko društvo Gazprom. Zaduženo je za planiranje, izgradnju i rad morskog plinovoda Nord Stream 2, koji će osiguravati prijenos plina između Ust-Luge (Rusija) i Lubmina (Njemačka).

Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su 17. travnja 2019. pobijanu direktivu, koja je stupila na snagu 23. svibnja 2019. Njezin je cilj je osigurati da se pravila predviđena Direktivom 2009/73 primjenjiva na transportne plinovode koji povezuju dvije ili više država članica ujedno primjenjuju unutar Europske unije na transportne plinovode koji vode prema trećim zemljama i iz njih, poput plinovoda Nord Stream 2.

U tom kontekstu, člankom 49.a stavkom 1. Direktive 2009/73, kako je izmijenjena, (u daljnjem tekstu: članak 49.a) ipak se predviđa da se plinovodima između države članice i treće zemlje dovršenima prije 23. svibnja 2019. može odobriti odstupanje od obveza predviđenih navedenom direktivom (u daljnjem tekstu: sporno odstupanje). Osim toga, članak 36., kako je izmijenjen, predviđa da se na novu plinsku infrastrukturu može primijeniti izuzeće pod određenim uvjetima (u daljnjem tekstu: sporno izuzeće). Međutim, plinovod Nord Stream 2 ne može se koristiti ni navedenim odstupanjem ni izuzećem.

Rješenjem od 20. svibnja 2020.[529] Opći sud odbacuje kao nedopuštenu tužbu za poništenje pobijane direktive koju je podnijelo društvo Nord Stream 2. Odlučujući o žalbi koju je to društvo podnijelo, Sud je ukinuo rješenje Općeg suda[530], proglasio tužbu djelomično dopuštenom i vratio predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o meritumu.

S obzirom na zahtjev društva Nord Stream 2, kako je preciziran na raspravi, Opći sud smatrao je da je tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na poništenje članka 1. točke 9. pobijane direktive, kojim je u Direktivu 2009/73 unesen članak 49.a.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud presuđuje da se okolnošću prema kojoj se Nord Stream 2 nije mogao koristiti ni spornim izuzećem ni spornim odstupanjem na dan donošenja pobijane direktive ne može dokazati da je zakonodavac Unije povrijedio načelo pravne sigurnosti i njegovu posljedicu, odnosno načelo zaštite legitimnih očekivanja.

---

528 Direktiva (EU) 2019/692 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina (SL 2019., L 117, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana direktiva)

529 Rješenje od 20. svibnja 2020., ***Nord Stream 2/Parlament i Vijeće*** (T-526/19, EU:T:2020:210)

530 Presuda od 12. srpnja 2022., ***Nord Stream 2/Parlament i Vijeće*** (C-348/20 P, EU:C:2022:548)

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da poštovanje tih načela treba ispitati s obzirom na spoznaje koje je razuman i obaviješten gospodarski subjekt mogao razumno imati u pogledu razvoja pravnog okvira i posljedica koje je iz toga morao izvesti kako bi definirao svoje ponašanje. To poštovanje također treba ispitati s obzirom na okolnosti koje su pratile taj razvoj događaja, a osobito s obzirom na ponašanje nadležnih institucija.

Međutim, što se tiče nemogućnosti primjene spornog izuzeća, Opći sud utvrđuje da je Nord Stream 2 odlučio ulagati u kontekst koji je odavno obilježen čvrstom i opetovanom željom, među ostalim, više država članica, Parlamenta i Komisije, da plinovode između države članice i treće zemlje općenito i plinovod Nord Stream 2 konkretno, podvrgne osobito obvezama predviđenima Direktivom 2009/73.

Štoviše, Nord Stream 2 je bez prekida proveo i nastavio svoja ulaganja nakon što je ta želja konkretizirana Komisijinim prijedlozima i unatoč činjenici da je mogao razumno predvidjeti takvu primjenu Direktive 2009/73. Osim toga, nije dokazao da se nije mogao prilagoditi kako bi se mogao koristiti spornim izuzećem kada pobijana direktiva stupi na snagu.

Slijedom toga, okolnost da se Nord Stream 2 nije mogao koristiti tim izuzećem nije obvezivala zakonodavca Unije da prilagodi područje primjene članka 49.a posebnoj situaciji potonjeg društva kako bi se mogao koristiti spornim odstupanjem.

Što se tiče okolnosti da se na Nord Stream 2 ne može primijeniti sporno odstupanje jer je izgradnja njegova plinovoda dovršena tek nakon 23. svibnja 2019., Opći sud najprije ističe da se kriterij dovršetka plinovoda prije datuma stupanja na snagu pobijane direktive već nalazio u Prijedlogu direktive i da je Nord Stream 2 mogao predvidjeti da njegov plinovod neće biti dovršen na taj datum.

Opći sud dodaje da je taj kriterij u skladu s načelom pravne sigurnosti i načelom zaštite legitimnih očekivanja jer je jasan, precizan i objektivan te odražava načelo prema kojem se novo pravno pravilo primjenjuje od stupanja na snagu akta kojim je ono uspostavljeno. Taj objektivni kriterij usto dokazuje da je zakonodavac uzeo u obzir posebnu situaciju dovršenih plinovoda.

Osim toga, Nord Stream 2 raspolagao je dodatnim rokom za izmjenu predviđenih pravila rada njegova plinovoda, s obzirom na to da je rok za prenošenje pobijane direktive određen na deset mjeseci nakon njezina donošenja. Štoviše, nemogućnost da se na njega primijeni sporno odstupanje ne sprečava ga da iskorištava svoj plinovod na gospodarski prihvatljiv način.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog Nord Streama 2 koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja jer članak 49.a dovodi do neopravdane razlike u postupanju između usporedivih situacija.

U tom pogledu utvrđuje da se plinovodi dovršeni 23. svibnja 2019., s jedne strane, i nedovršeni plinovodi na taj datum, a osobito oni koji su u izgradnji poput plinovoda Nord Stream 2, s druge strane, ne nalaze u usporedivoj situaciji. Naime, plinovod koji je bio u funkciji na navedeni datum nužno je doveo do prethodnog ulaganja od kojeg više nije moguće odustati te se počeo iskorištavati u okviru pravnog sustava koji nije predviđao primjenu, na njegovu situaciju, obveza predviđenih Direktivom 2009/73.

Suprotno tomu, ulagač u plinovod koji nije bio dovršen na dan stupanja na snagu pobijane direktive mogao je imati manje troškove ili imati povećane mogućnosti prilagodbe svojeg ulaganja. Osim toga, čak i ako je predmetni plinovod mogao dovesti do znatnih ulaganja i građevinskih radova, o njima se moglo donijeti informiranu odluku u predviđenom kontekstu izmjene primjenjivog propisa, kao u slučaju Nord Stream 2. Naposljetku, ulagač u takav plinovod ima vremena prilagoditi se zakonodavnim promjenama predviđenima pobijanom direktivom, s obzirom na to da je o tome obaviješten više mjeseci unaprijed i da su države članice imale rok za prenošenje.

Opći sud pojašnjava da je situacija dviju prethodno navedenih kategorija plinovoda različita ne samo s obzirom na predmet članka 49.a, nego i s obzirom na ciljeve pobijane direktive te načela i ciljeve Unijine politike u području energetike.

Naime, utjecaj već dovršenog plinovoda na funkcioniranje unutarnjeg tržišta može se ocijeniti *ex post*, na temelju iskustva stečena tijekom rada predmetnog plinovoda. Štoviše, primjena obveza predviđenih Direktivom 2009/73 na takve plinovode predstavlja rizik narušavanja kapaciteta i tokova opskrbe, što opravdava brzo ispitivanje njihova položaja s obzirom na uvjete predviđene u članku 49.a.

Međutim, u slučaju plinovoda koji nije dovršen na dan stupanja na snagu pobijane direktive, ocjena njegova utjecaja na unutarnje tržište i sigurnost opskrbe može biti samo prospektivna i zahtijeva temeljitije i složenije ocjene. Osim toga, s obzirom na to da se takav plinovod ne može iskorištavati, primjena pobijane direktive na njega ne predstavlja rizik od poremećaja protoka opskrbe.

S obzirom na prethodno navedeno, članak 49.a dovodi do različitog postupanja u različitim situacijama.

Opći sud dodaje da bi, čak i ako bi članak 49.a doveo do različitog postupanja u usporedivim situacijama, to bilo opravdano. U tom smislu ističe, kao prvo, da je kriterij dovršetka prije datuma stupanja na snagu pobijane direktive, predviđen tim člankom, objektivan i razuman. Kao drugo, eventualno različito postupanje koje proizlazi iz tog kriterija može ostvariti cilj, koji se nastoji postići tim člankom, uzimanja u obzir nepostojanja pravila primjenjivih na plinovode između države članice i treće zemlje prije dana stupanja na snagu pobijane direktive. Njime se vlasnicima plinovoda i državama članicama omogućuje da lako ocijene ulazi li plinovod u područje primjene članka 49.a. Kao treće, eventualna razlika u postupanju koja proizlazi iz prethodno navedenog kriterija ne prelazi granice onoga što je nužno za ostvarenje cilja koji se nastoji postići tim člankom, osobito zato što važnost tog cilja opravdava ograničenja koja snose ulagači kao što je Nord Stream 2 zbog primjene obveza predviđenih Direktivom 2009/73 na plinovod koji nije dovršen prije 23. svibnja 2019.

Treće, Opći sud smatra da Nord Stream 2 nije dokazao da se proširenjem područja primjene obveza predviđenih Direktivom 2009/73 na plinovode između države članice i treće zemlje povređuje načelo proporcionalnosti.

Opći sud najprije napominje da se pobijanom direktivom mogu ostvariti ciljevi pravne sigurnosti i dosljednosti pravnog okvira koji se njome nastoji postići jer se njome proširuje područje primjene Direktive 2009/73, a time i obveze koje su njome predviđene. Okolnost da se na Nord Stream 2 ne može primijeniti ni sporno izuzeće ni sporno odstupanje ne utječe na to utvrđenje.

Nadalje, Opći sud naglašava da je primjena obveza predviđenih Direktivom 2009/73 na plinovode između države članice i treće zemlje općenito, i konkretno na plinovod Nord Stream 2, također prikladna za ostvarenje cilja dovršenja unutarnjeg tržišta prirodnog plina izbjegavanjem narušavanja tržišnog natjecanja i negativnih učinaka na sigurnost opskrbe. Naime, Direktivom 2009/73 predviđa se, među ostalim, obveza razdvajanja (*unbundling*) transportnog sustava i operatora transportnog sustava, obveza pristupa treće strane sustavu i druge obveze koje se osobito odnose na cjenovnu i necjenovnu transparentnost. Međutim, s obzirom na njihov predmet, činjenica da se te obveze primjenjuju samo na dio plinovoda između države članice i treće zemlje ni na koji način ne utječe na njihovu prikladnost za ostvarenje prethodno navedenog cilja.

Isto tako, okolnost da se pobijana direktiva primjenjuje samo na dio uvoznog kapaciteta trećih zemalja, odnosno na kapacitet plinovoda Nord Stream 2, ne može dovesti u pitanje tu sposobnost. Naime, projekt plinovoda Nord Stream 2 pokrenut je u posebnom kontekstu u kojem su se mnoge države članice suočile s nestašicama plina zbog sporova koji su uključivali Rusku Federaciju. Usto, pobijana direktiva primjenjuje se na sve postojeće i buduće plinovode, kopnene ili odobalne.

Naposljetku, ona je donesena u kontekstu u kojem su mnogi plinovodi dovršeni između države članice i treće zemlje već podlijegali obvezama predviđenima Direktivom 2009/73, tako da povećava uvozni kapacitet iz trećih zemalja na koje se odnose obveze predviđene tom direktivom, i to čak i ako je plinovod Nord Stream 2 jedini koji nema pravo na izuzeće ili odstupanje.

Naposljetku, Opći sud smatra da pobijana direktiva ne prekoračuje granice onoga što je nužno za ostvarenje njezinih ciljeva.

Nord Stream 2 nije, među ostalim, dokazao ni da mu pobijana direktiva nameće obveze koje nisu nužne s obzirom na cilj dovršenja unutarnjeg tržišta ni da su neugodnosti za njega ili za Uniju i njezine države članice koje proizlaze iz primjene obveza predviđenih Direktivom 2009/73 očito nerazmjerne u odnosu na važnost ciljeva koji se nastoje postići i koristi koje Unija ima na temelju tih obveza. U tom smislu, činjenica da Nord Stream 2 ne može iskorištavati svoj plinovod kao što je to prvotno predvidio ne dokazuje da mu pobijana direktiva nameće pretjerana ograničenja. Osim toga, nije dokazao financijske posljedice povezane s primjenom obveza predviđenih Direktivom 2009/73 na njegov plinovod, koji može nastaviti iskorištavati na gospodarski prihvatljiv način.

Kao četvrto, Opći sud odbija tužbeni razlog Nord Streama 2 koji se temelji na zlouporabi ovlasti. Najprije podsjeća na to da je pravna osnova pobijane direktive, koju ona ne osporava, članak 194. UFEU-a. Međutim, sama okolnost da ta direktiva negativno utječe na plinovod Nord Stream 2 nije dovoljna da bi se dokazalo da je zakonodavac želio postići cilj različit od ciljeva iz članka 194. stavka 1. UFEU-a.

Osim toga, Nord Stream 2 nije dokazao da je pobijana direktiva donesena radi ostvarivanja ciljeva različitih od onih navedenih u spomenutoj direktivi, kojima se nastoje riješiti širi problemi od onih povezanih s njegovim projektom plinovoda, odnosno, među ostalim, postojanje prepreka dovršenju unutarnjeg tržišta prirodnog plina.

Usto, Nord Stream 2 neosnovano tvrdi da pobijana direktiva ima za cilj zaobići pravne poteškoće postavljene zahtjevom za mandat koji je Komisija uputila Vijeću radi pregovora o međunarodnom sporazumu s Ruskom Federacijom u pogledu plinovoda Nord Stream 2. Naime, pobijana direktiva i pregovaranje o takvom sporazumu komplementarni su i nezamjenjivi instrumenti.

Budući da nije prihvaćen ni posljednji tužbeni razlog Nord Streama 2 koji se temelji na bitnoj povredi postupka, Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

X. Zajednička trgovinska politika

Presuda od 21. veljače 2024., Sinopec Chongqing SVW Chemical i dr./Komisija (T-762/20, EU:T:2024:113)

„Damping – Uvoz određenih poli(vinil alkohola) podrijetlom iz Kine – Konačna antidampinška pristojba – Provedbena uredba (EU) 2020/1336 – Izračun uobičajene vrijednosti – Znatni poremećaji u zemlji izvoznici – Članak 2. stavak 6.a Uredbe (EU) 2016/1036 – Pravo WTO-a – Načelo usklađenog tumačenja – Prilagodbe – Nepovratni PDV – Poslovi slični poslovima posrednika koji posluje na temelju provizije – Primjerena usporedba izvozne cijene i uobičajene vrijednosti – Teret dokazivanja – Članak 2. stavak 10. točke (b) i (i) Uredbe 2016/1036 – Nesuradnja – Raspoloživi podaci – Članak 18. Uredbe 2016/1036 – Dvostruka primjena – Kažnjavajuća primjena – Različiti postupci proizvodnje – Sniženje cijena – Tržišni segmenti – Metoda kontrolnih brojeva proizvoda – Članak 3. stavci 2. i 3. Uredbe 2016/1036 – Prava obrane – Povjerljivost – Članci 19. i 20. Uredbe 2016/1036”

Na temelju tužbe koju su podnijeli subjekti kineske grupe Sinopec, Opći sud poništava Provedbenu uredbu Europske komisije 2020/1336 o uvođenju konačnih antidampinških pristojbi na uvoz određenih poli(vinil alkohola) (u daljnjem tekstu: PVA) podrijetlom iz Narodne Republike Kine[531]. Tom prigodom, Sud u okviru primjerene usporedbe između izvozne cijene i uobičajene vrijednosti pojašnjava opseg Komisijina tereta dokazivanja u svrhu primjene prilagodbe smanjenjem izvozne cijene zbog toga što društvo za prodaju povezano s proizvođačem obavlja poslove slične poslovima posrednika koji posluje na temelju provizije. Izjašnjava se također o pitanju može li Komisija, u slučaju kad svoje zaključke temelji na raspoloživim podacima nakon što je utvrdila da neko društvo nije surađivalo, primijeniti pretpostavku prema kojoj uobičajena vrijednost proizvoda koje to društvo prodaje odgovara najvišoj uobičajenoj vrijednosti među uobičajenim vrijednostima drugih proizvođača izvoznika.

U ovom slučaju Komisija je, postupajući povodom pritužbe koju je podnijelo društvo Kuraray Europe GmbH, glavni proizvođač PVA-a u Europskoj uniji, pokrenula antidampinški ispitni postupak nakon kojeg je donijela pobijanu uredbu.

U tim su okolnostima, subjekti grupe Sinopec, odnosno Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (u daljnjem tekstu: Sinopec Chongqing) i Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (u daljnjem tekstu: Sinopec Ningxia), kineski poduzetnici proizvođači PVA-a kao i Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (u daljnjem tekstu: Sinopec Central-China), kinesko poduzeće povezano s prethodnima, koje u Europsku uniju izvozi proizvode koje su oni proizveli, smatrajući da im je antidampinškim pristojbama koje je uvela Komisija nanesena šteta, podnijeli Općem sudu tužbu za poništenje Provedbene uredbe 2020/1336 u dijelu u kojem se odnosi na njih[532].

Ocjena Općeg suda

U prilog svojoj tužbi tužitelji prije svega ističu da je način na koji je Komisija primijenila članak 2. stavak 6.a Uredbe 2016/1036[533], da bi odredila uobičajenu vrijednost proizvoda koje oni proizvode, protivna obvezama koje proizlaze iz prava Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Tom se odredbom

---

531 Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/1336 od 25. rujna 2020. o uvođenju konačnih antidampinških pristojbi na uvoz određenih poli(vinil alkohola) podrijetlom iz Narodne Republike Kine (SL 2020., L 315, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

532 Valja uputiti na druge dvije presude objavljene istoga dana kojima se odlučuje o dvjema tužbama za poništenje pobijane uredbe: presuda Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisija (T-763/20, EU:T:2024:114) i presuda Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry i Inner Mongolia Mengwei Technology/Komisija (T-764/20, EU:T:2024:115).

533 Uredba (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL 2016., L 176, str. 21., u daljnjem tekstu: Osnovna uredba)

uspostavlja poseban sustav kojim se utvrđuju pravila za određivanje uobičajene vrijednosti u slučaju izvoza iz zemalja za koje je utvrđeno da na njihovim tržištima postoje znatni poremećaji, kako su definirani tom istom odredbom.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da Komisija nije bila dužna izvršiti usklađeno tumačenje te odredbe s obzirom na pravila WTO-a. Naime, iako tekstove Unije u najvećoj mogućoj mjeri treba tumačiti s obzirom na međunarodno pravo, posebice onda kad im je svrha provedba međunarodnog sporazuma koji je sklopila Unija, članak 2. stavak 6.a Osnovne uredbe ipak se ne može smatrati odredbom kojom se provode posebne obveze iz sporazuma sklopljenih u okviru WTO-a, s obzirom na to da pravo WTO-a ne sadržava posebna pravila za izračun uobičajene vrijednosti u situacijama na koje se odnosi dotična odredba.

Nadalje, što se tiče usporedbe između izvozne cijene i uobičajene vrijednosti predmetnih proizvoda, Opći sud utvrđuje da je Komisija pogrešno primijenila prilagodbu smanjenjem izvozne cijene na temelju članka 2. stavka 10. točke (i) Osnovne uredbe. Naime, ona je počinila pogrešku u ocjeni time što je smatrala da unatoč postojanju zajedničke kontrole, tužitelji nisu činili zajednički gospodarski subjekt jer, prema Komisijinu mišljenju, Sinopec Central-China, koje je društvo za prodaju povezano s drugim dvama tužiteljima, nije djelovalo kao unutarnji prodajni odjel, nego je obavljalo poslove slične poslovima posrednika koji posluje na temelju provizije.

U tom pogledu, kada institucije Unije smatraju da treba primijeniti prilagodbu smanjenjem izvozne cijene zbog razloga što prodajno društvo povezano s proizvođačem obavlja poslove slične poslovima posrednika koji posluje na temelju provizije, na tim je institucijama da dostave barem usklađene indicije koje dokazuju da je taj uvjet ispunjen.

Stoga je Komisija bila dužna podnijeti dovoljno usklađenih indicija na temelju kojih se može dokazati da je Sinopec Central-China, unatoč postojanju zajedničke kontrole, obavljao poslove slične poslovima posrednika koji posluje na temelju provizije i da nije djelovao kao unutarnji prodajni odjel. Međutim, Komisija nije uspjela zadovoljiti svoj teret dokazivanja jer su podnesene indicije bile nerelevantne ili bez dokazne vrijednosti s obzirom na poslove koje je obavljalo društvo Sinopec Central-China.

Kad je riječ o izračunu uobičajene vrijednosti proizvoda koje prodaje društvo Sinopec Ningxia, Opći sud osim toga napominje da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je primijenila pretpostavku na temelju koje je ta vrijednost bila jednaka najvišoj uobičajenoj vrijednosti među onima drugih proizvođača izvoznika.

U ovom slučaju, s obzirom na to da tužitelji nisu mogli Komisiji dostaviti potrebne podatke koji se odnose na društvo Sinopec Ningxia, Komisija je uobičajenu vrijednost proizvoda koje je ono prodalo izračunala na temelju raspoloživih podataka, u smislu članka 18. Osnovne uredbe. Stoga je usporedila podatke koji su se nalazili u njezinu posjedu. Međutim, iako nije dužna objasniti po čemu su raspoloživi podaci koje je upotrijebila bili najbolji mogući, s obzirom na to da takva obveza ne proizlazi ni iz članka 18. Osnovne uredbe ni iz sudske prakse, ona ipak mora objasniti zašto su upotrijebljeni podaci relevantni.

Stoga, iako je Komisija, zbog razlika u postupcima proizvodnje koje su slijedili društva Sinopec Ningxia i Sinopec Chongqing, imala pravo da kao relevantne podatke ne uzme u obzir podatke koji se odnose na potonje društvo i upotrijebi one koji se odnose na druge proizvođače izvoznike, ona je morala opravdati svoj izbor da za svaku vrstu proizvoda koju prodaje društvo Sinopec Ningxia primijeni najvišu uobičajenu vrijednost među onima drugih proizvođača izvoznika. Naime, taj se izbor ne može temeljiti na pretpostavci koja se temelji na običnoj tvrdnji o nesuradnji tužiteljâ, s obzirom na to da Komisija nema pravo kažnjavati proizvođača izvoznika zbog toga što nije surađivao.

Osim toga, primjena pretpostavke, čak i kad je teško oboriva, ostaje prihvatljiva ako među ostalim postoji mogućnost dokazivanja suprotnog. Međutim, pretpostavku o kojoj je riječ moguće je u ovom

slučaju oboriti samo ako tužitelji Komisiji dostave informacije čije je upravo nepodnošenje čimbenik koji je doveo do toga da Komisija upotrijebi raspoložive podatke u smislu članka 18. Osnovne uredbe.

Naposljetku, Opći sud smatra da Komisija nije povrijedila prava obrane tužiteljâ time što im je odbila otkriti podatke koji se odnose na prodane količine i prodajne cijene industrije Unije kao i marže sniženja cijena i ciljnih cijena jer je riječ o povjerljivim informacijama.

To nepostojanje pogreške potkrepljuje činjenica da se tužitelji, kada su primili Komisijinu poruku elektroničke pošte kojom je odbijen njihov zahtjev za pristup prethodno spomenutim informacijama, o tom pitanju nisu obratili službeniku za saslušanje, iako su to mogli učiniti[534]. Time su prihvatili Komisijinu odluku koja je posljedica odvagivanja ciljeva koji se žele postići Osnovnom uredbom, odnosno omogućavanja zainteresiranim strankama da učinkovito brane svoj interes i očuvanja povjerljivosti podataka prikupljenih tijekom ispitnog postupka[535].

Presuda od 21. veljače 2024., Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisija (T-763/20, EU:T:2024:114)

„Damping – Uvoz određenih polivinil alkohola podrijetlom iz Kine – Konačne antidampinške pristojbe – Provedbena uredba (EU) 2020/1336 – Izračun uobičajene vrijednosti – Znatni poremećaji u zemlji izvoznici – Članak 2. stavak 6.a Uredbe (UE) 2016/1036 – Pravo WTO-a – Načelo usklađenog tumačenja – Izbor odgovarajuće reprezentativne zemlje – Lako dostupni podaci – Nesuradnja – Pojam ‚potrebni podaci' – Članak 18. Uredbe 2016/1036 – Sniženje cijena – Segmenti tržišta – Metoda kontrolnih brojeva proizvoda – Članak 3. stavci 2. i 3. Uredbe 2016/1036 – Prava obrane – Povjerljivo postupanje – Članci 19. i 20. Uredbe 2016/1036"

Opći sud odbio je tužbu koju je kineski proizvođač izvoznik podnio za poništenje Provedbene uredbe Europske komisije 2020/1336 o uvođenju konačnih antidampinških pristojbi na uvoz određenih poli(vinil alkohola) (u daljnjem tekstu: PVA) podrijetlom iz Narodne Republike Kine[536]. Tom je prilikom taj sud pojasnio pojam podataka koji su „lako dostupni" u okviru odabira odgovarajuće reprezentativne zemlje za izračun uobičajene vrijednosti proizvoda na koji se odnosi antidampinški ispitni postupak kada u zemlji izvoznici postoje znatni poremećaji tržišta. Pojasnio je i pojam „potrebni podaci" koje zainteresirane stranke trebaju dostaviti Komisiji u okviru antidampinškog ispitnog postupka. Komisija je u ovom slučaju, postupajući povodom pritužbe koju je podnijelo društvo Kuraray Europe GmbH, glavni proizvođač PVA-a u Europskoj uniji, pokrenula antidampinški ispitni postupak nakon kojeg je donijela pobijanu uredbu.

U tim je okolnostima kinesko društvo Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, koje proizvodi PVA i izvozi ga u Europsku uniju, Općem sudu podnijelo tužbu za poništenje Provedbene uredbe 2020/1336 u dijelu u kojem se odnosi na njega[537] jer je smatralo da mu je antidampinškim pristojbama koje je uvela Komisija nanesena šteta.

---

534 Članak 15. Odluke (EU) 2019/339 predsjednika Europske komisije od 21. veljače 2019. o funkciji i opisu poslova službenika za saslušanje u određenim trgovinskim postupcima (SL 2019., L 60, str. 20.)

535 Vidjeti u tom smislu članak 6. stavak 7. te članke 19. i 20. Osnovne uredbe.

536 Provedbena uredba Komisije (EU) 2020/1336 od 25. rujna 2020. o uvođenju konačnih antidampinških pristojbi na uvoz određenih poli(vinil alkohola) podrijetlom iz Narodne Republike Kine (u daljnjem tekstu: pobijana uredba) (SL 2020., L 315, str. 1.)

537 Valja uputiti na druge dvije presude objavljene istoga dana kojima se odlučuje o dvjema tužbama za poništenje pobijane uredbe: presuda Sinopec Chongqing SVW Chemical i dr./Komisija (T-762/20, EU:T:2024:113) i presuda Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry i Inner Mongolia Mengwei Technology/Komisija (T-764/20, EU:T:2024:115).

Ocjena Općeg suda

U prilog svojoj tužbi tužitelj tvrdi, kao prvo, da je Komisija pogrešno protumačila članak 2. stavak 6.a točku (a) Osnovne uredbe[538]. Tim se člankom predviđa da, ako se utvrdi da upotreba domaćih cijena i troškova u zemlji izvoznici nije primjerena zbog toga što na tom tržištu postoje znatni poremećaji, uobičajena vrijednost izračunava se isključivo na temelju troškova proizvodnje i prodaje koji odražavaju nenarušene cijene odnosno referentne vrijednosti. U tu svrhu Komisija kao izvore informacija može koristiti, među ostalim, odgovarajuće troškove proizvodnje i prodaje u odgovarajućoj reprezentativnoj zemlji koja je na sličnom stupnju gospodarskog razvoja kao zemlja izvoznica, pod uvjetom da su relevantni podaci lako dostupni. Ako je moguće odabrati više zemalja, prednost se daje zemlji s odgovarajućom razinom socijalne zaštite i zaštite okoliša.

U tom je pogledu Opći sud istaknuo da Komisija nije počinila pogrešku time što je kao reprezentativnu zemlju za izračun uobičajene vrijednosti predmetnog proizvoda odabrala Tursku, a ne Meksiko. Naime, Komisija se mogla osloniti samo na podatke koje je dostavilo društvo sa sjedištem u Turskoj jer se podaci koje su dostavila društva sa sjedištem u Meksiku ne mogu kvalificirati kao „lako dostupni" podaci.

Stoga, kad je riječ, kao prvo, o pojmu „lako dostupni" podaci, Opći je sud potvrdio Komisijino doslovno tumačenje iz pobijane uredbe prema kojem „javno dostupni" znači dostupni široj javnosti, dok „lako dostupni" znači dostupni svima, pod uvjetom da su ispunjeni određeni uvjeti, kao što je plaćanje naknade. Međutim, podaci koje su dostavila društva sa sjedištem u Meksiku dostavljeni su samo u povjerljivom obliku koji nije javno dostupan ili su bili dostupni samo za razdoblje na koje se ispitni postupak nije odnosio.

Oslanjajući se na kontekstualno i teleološko tumačenje, sud smatra da taj pojam treba tumačiti s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz odredaba Osnovne uredbe koje se odnose na povjerljivo postupanje i objavu podataka, kako bi se zaštitila prava obrane stranaka. Prema tome, Osnovnom se uredbom nastoje ostvariti dva cilja, i to, s jedne strane, omogućiti zainteresiranim strankama da učinkovito brane svoje interese i, s druge strane, očuvati povjerljivost podataka prikupljenih tijekom ispitnog postupka[539]. Stoga, kada Komisija traži podatke koji su „[lako] dostupni", ona, s obzirom na te ciljeve, ima pravo odbiti koristiti podatke koje stranka koja ih je dostavila smatra povjerljivima i za koje nije dobila sažetak koji nije povjerljiv, a na temelju kojeg bi druge stranke zainteresirane za ispitni postupak mogle ostvariti svoja prava obrane.

Nadalje, Opći je sud pojasnio da prihvaćanjem podataka koje je dostavilo društvo sa sjedištem u Turskoj Komisija nije povrijedila svoju obvezu dužne pažnje, na način da je neprimjereno ili nerazumno izračunala uobičajenu vrijednost predmetnog proizvoda. Naime, tužiteljevi argumenti kojima se nastoji osporiti relevantnost odabranih podataka – s obzirom na razdoblje ispitnog postupka te informacije sadržane u tim podacima – nisu potkrijepljeni u ovom slučaju. Dakle, tužitelj nije podnio dovoljno dokaza kojima bi osporio utemeljenost ocjene činjenica iz pobijane uredbe.

Naposljetku, nakon što je utvrdila da je Turska jedina odgovarajuća reprezentativna zemlja, Komisija je pravilno zaključila da nije trebala provesti ocjenu razine socijalne zaštite i zaštite okoliša u skladu s člankom 2. stavkom 6.a točkom (a) Osnovne uredbe.

Kao drugo, kad je riječ o povredi članka 18. Osnovne uredbe, Opći je sud odbio tužiteljevu tvrdnju da je Komisija za izračun uobičajene vrijednosti pogrešno upotrijebila raspoložive podatke u smislu članka 18. Osnovne uredbe unatoč činjenici da je tužitelj surađivao najbolje što je mogao.

---

538 Uredba (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL 2016., L 176, str. 21.; u daljnjem tekstu: Osnovna uredba)

539 Vidjeti u tom smislu članak 6. stavak 7. i članke 19. i 20. Osnovne uredbe.

Naime, cilj je članka 18. Osnovne uredbe omogućiti Komisiji provedbu antidampinškog ispitnog postupka čak i kada zainteresirane stranke odbijaju suradnju ili surađuju na nezadovoljavajući način. Tako prvi stavak te odredbe omogućuje Komisiji da upotrijebi raspoložive podatke ako se tražene informacije u konačnici ne dobiju. Kako bi se smatralo da stranke surađuju u skladu s tom odredbom, moraju pružiti sve podatke kojima raspolažu i koje institucije smatraju potrebnima kako bi donijele svoje nalaze.

Kad je riječ o pojmu „potrebni podaci”, iz teksta, konteksta i ciljeva članka 18. stavka 1. Osnovne uredbe proizlazi da taj pojam upućuje na podatke koje posjeduju zainteresirane stranke i čiju dostavu od njih zahtijevaju institucije Unije, kako bi donijele nalaze potrebne u okviru antidampinškog ispitnog postupka. Stoga su podaci o obujmu proizvodnje i troškovima proizvodnje proizvoda na koji se odnosi antidampinški ispitni postupak potrebni podaci u smislu te odredbe.

U ovom slučaju, Opći je sud najprije napomenuo da tužitelj nije dostavio dokaze koje je Komisija od njega zatražila u pogledu samoproizvedenih faktora proizvodnje, iako su te informacije bile potrebne za određivanje uobičajene vrijednosti. Naime, budući da je uobičajena vrijednost izračunana u skladu s metodom koja se temelji na troškovima proizvodnje, bilo je potrebno upoznati se s obujmom potrošnje svih ulaznih materijala korištenih za proizvodnju PVA-a, uključujući i ulazne materijale potrebne za proizvodnju samoproizvedenih faktora proizvodnje. Budući da tužitelj nije dokazao navodnu nemogućnost dostave navedenih informacija, Komisija nije povrijedila članak 18. stavak 1. time što je upotrijebila raspoložive podatke kako bi nadomjestila te informacije.

Nadalje, kad je riječ o navodnoj povredi članka 18. stavka 3. Osnovne uredbe, Opći je sud podsjetio na to da se stavci 1. i 3. tog članka odnose na različite situacije. Tako su u članku 18. stavku 1. te uredbe općenito opisani slučajevi u kojima podaci koji su institucijama potrebni za ispitni postupak nisu dostavljeni, a u stavku 3. tog članka predviđaju se slučajevi u kojima su podaci potrebni za ispitni postupak dostavljeni, ali nisu relevantni, tako da se raspoloživi podaci ne moraju nužno koristiti. Međutim, budući da tužitelj nije dostavio tražene podatke, članak 18. stavak 3. Osnovne uredbe nije primjenjiv jer Komisija može upotrijebiti raspoložive podatke samo kako bi nadomjestila one koji nedostaju.

Naposljetku, Komisija nije povrijedila ni tužiteljeva prava obrane time što mu nije pravodobno dostavila „izvješće o provjeri”, a koje mu je trebalo biti dostavljeno prije dopisa kojim ga obavještava o svojoj namjeri da upotrijebi raspoložive podatke u smislu članka 18. Osnovne uredbe. U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da povreda prava obrane dovodi do poništenja odluke donesene na kraju određenog postupka samo ako bi taj postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod. Međutim, tužitelj nije podnio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da bi ishod postupka bio drukčiji da je ranije primio navedeno izvješće.

Kad je riječ o ostalim tužbenim razlozima kojima se osporava dampinška marža koju je Komisija utvrdila u pobijanoj uredbi, iz analize navedenih tužbenih razloga proizlazi da ne postoji pogreška u izračunu dampinške marže, tako da je ona i dalje veća od marže štete, koja je uzeta u obzir za određivanje antidampinške stope primjenom pravila niže pristojbe. Prema tome, budući da ti drugi tužbeni razlozi ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak, Opći sud ih je odbio kao bespredmetne.

XI. Ekonomska i monetarna politika

1. Jedinstveni sanacijski mehanizam

Presuda od 10. srpnja 2024., Francuska/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459)

„Ekonomska i monetarna politika – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam za kreditne institucije i određena investicijska društva (SRM) – Uredba (EU) br. 806/2014 – Minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze – SRB-ova odluka o neodobravanju izuzeća – Žalba SRB-ovu Žalbenom vijeću – Odbijanje – Uvjet nepostojanja prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala – SRB-ova margina prosudbe – Pravna sigurnost – Obveza obrazlaganja"

Odlučujući o tužbi za poništenje koju je Francuska Republika podnijela protiv odluke Žalbenog vijeća Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) (u daljnjem tekstu: Žalbeno vijeće)[540], Opći sud prvi put odlučuje o odluci Žalbenog vijeća kojom se provjerava ispitivanje koje je proveo SRB kako bi utvrdio ispunjava li bankovna grupa uvjete potrebne da joj se omogući izuzeće od minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital, utvrđeno u članku 12.h Uredbe br. 806/2014[541].

Bankovna grupa je 6. studenoga 2020. podnijela SRBU-u za jedno od svojih društava kćeri zahtjev za izuzeće od minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (u daljnjem tekstu: MREL) koje se primjenjuje na pojedinačnoj osnovi na temelju članka 12.g Uredbe br. 806/2014. Nakon što mu je podnesena žalba protiv odluke SRB-a o odbijanju navedenog zahtjeva[542] koju je podnijela Agencija za bonitetni nadzor i sanaciju (Francuska) (u daljnjem tekstu: žalitelj pred Žalbenim vijećem), Žalbeno vijeće je pobijanom odlukom odbilo navedenu žalbu.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, što se tiče dosega članka 12.h stavka 1. Uredbe br. 806/2014 (u daljnjem tekstu: predmetna odredba), Opći sud najprije utvrđuje, u skladu s doslovnim tumačenjem, da se člankom 12.h stavkom 1. točkom (c) te uredbe ne predviđa mogućnost zahtijevanja posebnog jamstva kako bi se ispunio uvjet nepostojanja trenutačne ili očekivane bitne prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala ili otplati obveza, kao što ne sadržava ni navod kojim se SRB-u zabranjuje da u tom pogledu zahtijeva posebno jamstvo.

Nadalje, u okviru kontekstualnog tumačenja smatra da je zahtjev jamstava pokrivenih kolateralom između društva majke i njegovih društava kćeri predviđen u članku 12.g Uredbe br. 806/2014 samo kao sredstvo usklađivanja s unutarnjim MREL-om i da uvjet jamstva nije naveden u članku 12.h te uredbe u kontekstu izuzeća, za razliku od onoga što je zakonodavac predvidio u Direktivi 2014/59[543].

---

540 Odluka br. 3/2021 Žalbenog vijeća Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) od 8. lipnja 2022. kojom se odbija žalba podnesena protiv Odluke SRB/EES/2021/44 od 4. studenoga 2021. o utvrđivanju minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

541 Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.), u verziji kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/877 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. (SL 2019., L 150, str. 226.)

542 Odluka SRB/EES/2021/44 od 4. studenoga 2021. o utvrđivanju minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze

543 Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. te ispravci SL 2015., L 216, 9 i SL 2023./90767, L) u verziji kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/879 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. (SL 2019., L 150, str. 296. te ispravci SL 2020., L 283, str. 2. i SL 2024./90768, L)

Dakle, mogućnost dobivanja izuzeća na temelju predmetne odredbe ni na koji način ne može biti uvjetovana zahtjevom za jamstvo s kolateralom koji je sličan zahtjevu predviđenom u članku 12.g stavku 3. iste uredbe. Suprotan pristup doveo bi do toga da se predmetna odredba liši svakog korisnog učinka i stoga bi predstavljao njezinu očitu povredu.

Suprotno tomu, Opći sud smatra da se iz kontekstualnog tumačenja predmetne odredbe ne može zaključiti da nenavođenje jamstva u odredbi koja se odnosi na ispitivanje zahtjeva za izuzeće od unutarnjeg MREL-a[544] *ipso jure* sprečava SRB da u okviru navedenog ispitivanja nametne takav zahtjev. Stoga, iako je SRB dužan odbiti zahtjev za izuzeće ako nije ispunjen jedan od kumulativnih uvjeta predviđenih u predmetnoj odredbi, on nasuprot tomu ipak raspolaže određenom marginom prosudbe u pogledu utvrđivanja je li ispunjen treći od tih uvjeta, koji se odnosi na nepostojanje prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala. Stoga nije isključeno da je, s obzirom na marginu prosudbe kojom raspolaže za ocjenu trećeg uvjeta iz navedenog članka, SRB-u opravdano nametnuti jamstvo – različito od onog predviđenog u članku 12.g stavku 3. Uredbe br. 806/2014 – kako bi se spriječilo postojanje prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala.

Naposljetku, na temelju teleološkog tumačenja predmetne odredbe, Opći sud naglašava da glavni zajednički cilj Uredbe br. 806/2014 i Direktive 2014/59, koji zakonodavac nastoji postići nametanjem MREL-a svim institucijama bankovne grupe, jest osigurati učinkovitu sanaciju s minimalnim negativnim učinkom na realno gospodarstvo, financijski sustav i javne financije. Stoga, kada SRB ispituje zahtjev za izuzeće od unutarnjeg MREL-a, na njemu je da ocijeni postoje li drugi mehanizmi koji mogu služiti kao funkcionalne zamjene unutarnjeg MREL-a. U okviru margine prosudbe kojom raspolaže, ništa ga ne sprečava da smatra da je, ovisno o okolnostima svakog zahtjeva za izuzeće, potrebno jamstvo kako bi se ispunio uvjet nepostojanja prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala. Suprotno tomu, nije mu dopušteno zahtijevati jamstvo čija su obilježja slična obilježjima jamstva predviđenog u članku 12.g stavku 3. Uredbe br. 806/2014.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da iz pobijane odluke ne proizlazi da je SRB zahtijevao od predmetne bankovne grupe jamstvo koje odgovara onome iz članka 12.g stavka 3. Uredbe br. 806/2014 ili ima slična obilježja kao ono ni, *a fortiori*, da je Žalbeno vijeće odobrilo takav SRB-ov pristup.

Kao drugo, što se tiče ispitivanja Žalbenog vijeća samo tužbenih razloga koji su mu podneseni, Opći sud najprije podsjeća na to da na temelju Uredbe br. 806/2014[545] svaka fizička ili pravna osoba može podnijeti žalbu Žalbenom vijeću protiv SRB-ove odluke, da žalba sadržava razloge na kojima se temelji i da je na Žalbenom vijeću da odluči o njoj. Iz toga proizlazi da Žalbeno vijeće ispituje žalbene razloge koji su pred njim istaknuti. Usto, Opći sud ističe da se argumenti koje je podnio žalitelj pred Žalbenim vijećem u prilog svojem prvom tužbenom razlogu nisu odnosili na ocjene merituma koje je SRB proveo o jamstvima iz 2014. i 2015. na koje se pozvala predmetna bankovna grupa kako bi tvrdila da je ispunjen uvjet nepostojanja prepreke brzom prijenosu regulatornog kapitala. Naime, predmetni argumenti odnosili su se na navodnu pogrešku koja se tiče prava koju je počinio SRB jer je prekoračio svoju nadležnost mehaničkom i automatskom primjenom uvjeta koji se ne nalazi u članku 12.h Uredbe br. 806/2014.

Stoga Opći sud smatra da je na žalbenom vijeću da provjeri da se SRB ova ocjena nije sastojala od prikrivenog apstraktnog ispitivanja jamstava iz 2014. i 2015., nego od vjerodostojnog konkretnog ispitivanja situacije predmetne bankovne grupe kao i jamstava iznesenih u prilog njegovu zahtjevu za izuzeće te je li tako SRB poštovao granice svoje margine prosudbe. Stoga odbija prigovor prema kojem su žalbeni razlozi i argumenti koje je pred Žalbenim vijećem istaknuo žalitelj, a koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava koju je počinio SRB jer je pogrešno primijenio predmetnu odredbu i

544 Odnosno članak 12.h stavak 1. Uredbe br. 806/2014

545 Vidjeti članak 85. stavke 3. i 4. te uredbe

prekoračio granice svoje nadležnosti, nužno trebali navesti Žalbeno vijeće da ispita je li SRB osnovano, s obzirom na sve relevantne elemente predmetnog slučaja, zahtijevao posebno jamstvo.

Naposljetku, što se tiče povrede načela pravne sigurnosti, Opći sud napominje, s jedne strane, da se ne može zahtijevati da se u članku 12.h stavku 1. točki (c) Uredbe br. 806/2014 navode različite konkretne situacije u kojima je ispunjen uvjet predviđen tom odredbom s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve. Naime, nije moguće navesti primjere prepreka brzom prijenosu regulatornog kapitala, kao što se od zakonodavca ne može zahtijevati da se pozitivno navedu mjere kojima bi se osiguralo poštovanje uvjeta nepostojanja navedenih prepreka. S druge strane, načelo pravne sigurnosti ne protivi se tomu da predmetna tijela raspolažu marginom prosudbe u primjeni kriterija koji su definirani propisom. U ovom slučaju, činjenica da SRB raspolaže marginom za ocjenu postoji li prepreka brzom prijenosu regulatornog kapitala ili za ocjenu prikladnog načina na koji taj uvjet treba biti ispunjen ne znači da je povrijeđeno načelo pravne sigurnosti.

2. Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama[546]

Presuda od 28. veljače 2024., Sber/ESB (spojeni predmeti T-647/21 i T-99/22, EU:T:2024:127)

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Članak 9. stavak 1. drugi podstavak Uredbe (EU) br. 1024/2013 – ESB-ova primjena kompenzacijskih kamata u skladu s austrijskim pravom u slučaju povrede članka 395. Uredbe (EU) br. 575/2013 i slijedom odluke kojom je izrečena administrativna novčana kazna u skladu s člankom 18. Uredbe 1024/2013 – Proporcionalnost"

Presuda od 28. veljače 2024., BAWAG PSK/ESB (T-667/21, EU:T:2024:131)

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Članak 9. stavak 1. drugi podstavak Uredbe (EU) br. 1024/2013 – ESB-ovo izravno izvršavanje ovlasti nadležnog tijela na temelju relevantnih odredaba prava Unije – Određivanje, na temelju austrijskog prava, kompenzacijskih kamata u slučaju povrede članka 395. Uredbe (EU) br. 575/2013 – ESB-ova nadležnost – Članak 65. stavak 1. i članak 70. Direktive 2013/36/EU – Proporcionalnost"

Time što je prihvatio tužbe za poništenje odluka koje je donijela Europska središnja banka (ESB) i kojima se nalaže plaćanje kompenzacijskih kamata na temelju Uredbe o SSM-u[547] i na temelju nacionalnog prava dvjema presudama donesenima istog dana, Opći sud pojašnjava okolnosti u kojima može usklađeno tumačiti nacionalno pravo kojim se prenosi direktiva, odstupajući od tumačenja nacionalnih sudova.

Osim toga, u presudi Sber/ESB (spojeni predmeti T-647/21 i T-99/22) odlučio je o novom pitanju primjene načela *ne bis in idem* kada ESB izriče administrativne novčane kazne na temelju Uredbe o SSM-u, dok u presudi BAWAG PSK/ESB (T-667/21) razvija svoju sudsku praksu o opsegu nadležnosti ESB-a na temelju te uredbe.

Predmeti se odnose na dvije austrijske kreditne institucije koje podliježu izravnom bonitetnom nadzoru ESB-a.

---

546 Zajednički kratak prikaz za spojene predmete Sber/ESB (T-647/21 i T-99/22) i predmet BAWAG PSK/ESB (T-667/21)

547 Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.) (u daljnjem tekstu: Uredba o SSM-u).

Tako je u spojenim predmetima T-647/21 i T-99/22 ESB tužitelju, društvu Sber Vermögensverwaltungs AG, izrekao administrativnu novčanu kaznu na temelju Uredbe o SSM-u zbog prekoračenja ograničenja velikih izloženosti utvrđenih Uredbom br. 575/2013[548], kako na pojedinačnoj tako i na konsolidiranoj osnovi. Nadalje, na temelju Uredbe o SSM-u[549] i na temelju članka 97. stavka 1. točke 2. BWG-a[550], ESB mu je odlučio naložiti plaćanje kompenzacijskih kamata na iznose na koje se odnose navedena prekoračenja.

Nakon mišljenja u kojem je ESB-ov Administrativni odbor za preispitivanja utvrdio da postoje nedostaci u prvotnoj odluci ESB-a od 21. prosinca 2021., ESB je tu odluku zamijenio novom odlukom[551], pri čemu je zadržao iznos kompenzacijskih kamata. Pojasnio je da je, u slučaju povrede obveza institucije na temelju Uredbe br. 575/2013, određivanje kompenzacijskih kamata na temelju BWG-a obuhvaćeno izvršavanjem ovlasti nadležnog tijela, što mu ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe.

Dvjema zasebnim tužbama tužitelj je od Općeg suda zatražio da poništi prvotnu odluku i ESB-ovu odluku od 21. prosinca 2021.

U predmetu T-667/21 tužitelj BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG neizravno je stekao portfelj stambenih kredita u Francuskoj. Taj portfelj prenesen je u zajednički fond bez pravne osobnosti, od kojeg je stekao sve udjele, čime je postao stvarni vlasnik.

Nakon nadzora u tužiteljevim prostorijama ESB je utvrdio da tužitelj nije posjedovao podatke koji bi omogućili identifikaciju svakog od dužnika odnosnih kredita i da je povrijedio ograničenje velike izloženosti predviđeno Uredbom br. 575/2013 u pogledu portfelja. Stoga mu je ESB odlukom od 2. kolovoza 2021.[552], temeljeći se na istim zakonodavnim odredbama poput onih navedenih u opisu gore navedenih spojenih predmeta, naložio plaćanje kompenzacijskih kamata. Tužitelj je zatim tu odluku pobijao pred Općim sudom.

Svojim presudama Sber/ESB (spojeni predmeti T-647/21 i T-99/22) i BAWAG PSK/ESB (T-667/21), Opći sud poništava odluku ESB-a od 21. prosinca 2021. kojom je zamijenjena njegova prvotna odluka i odluku od 2. kolovoza 2021. jer ESB, time što je odredio kompenzacijske kamate, nije ispitao okolnosti slučaja.

Ocjena Općeg suda

Primjena načela ne bis in idem

Opći sud smatra da ESB-ovo određivanje kompenzacijskih kamata na temelju članka 97. stavka 1. točke 2. BWG-a za postupanje koje je već bilo predmet administrativne novčane kazne na temelju Uredbe o SSM-u nije protivno načelu *ne bis in idem*.

U tom pogledu podsjeća na to da primjena članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kojim se zabranjuje kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi za ista djela i protiv iste osobe, nije ograničena samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”. Naime, ona obuhvaća progon i sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu narav na temelju same naravi kažnjivog djela i stupnja težine sankcije kojoj dotična osoba može biti izložena.

---

548 Članak 395. stavak 1. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.)

549 Članak 4. stavak 1. točka (d), članak 4. stavak 3. i članak 9. stavak 1. drugi podstavak Uredbe o SSM-u

550 Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (Zakon o bankarstvu) od 30. srpnja 1993. (BGBl. 532/1993, kako je izmijenjen Zakonom od 28. svibnja 2021. (BGBl. I, 98/2021., u daljnjem tekstu: BWG)

551 Odluka ECB-SSM-2021-ATSBE-12

552 Odluka ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018 – 0000126

Stoga Opći sud naglašava da su administrativne novčane kazne izrečene na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe o SSM-u obuhvaćene područjem primjene članka 50. Povelje. Napominje da su te kazne jasno oblikovane u pogledu novčanih kazni koje Europska komisija može izreći u području prava tržišnog natjecanja[553] te da imaju jednaku narav i težinu. Na temelju ustaljene sudske prakse, načelo *ne bis in idem* mora se poštovati u postupcima koji vode do izricanja novčanih kazni koje su obuhvaćene pravom tržišnog natjecanja. Stoga tu kvalifikaciju treba po analogiji primijeniti na navedene sankcije.

Suprotno tomu, Opći sud utvrđuje da iz sudske prakse austrijskih sudova proizlazi da su kompenzacijske kamate kvalificirane kao nadzorne mjere koje nisu kaznene naravi. Budući da ni narav kažnjivog djela ni stupanj težine sankcije ne ulaze u područje kaznenog prava, njihova primjena na temelju BWG-a nije obuhvaćena područjem primjene članka 50. Povelje. Taj je zaključak uostalom potvrđen presudom VTB Bank (Austria)[554], u kojoj je Sud, kad je riječ o kompenzacijskim kamatama, dao prednost kvalifikaciji „administrativna mjera" u odnosu na „administrativna kazna".

ESB-ova nadležnost za određivanje kompenzacijskih kamata

Opći sud pojašnjava da je ESB bio nadležan za određivanje kompenzacijskih kamata na temelju članka 97. BWG-a na temelju Uredbe o SSM-u.

Najprije ističe da za izvršavanje svojih bonitetnih zadaća ESB raspolaže trima kategorijama nadzornih i istražnih ovlasti, odnosno onima predviđenima Uredbom o SSM-u, ovlastima nadležnih tijela na temelju relevantnih odredbi prava Unije i ovlašću davanja uputa nacionalnim tijelima da iskoriste svoje ovlasti u skladu s važećim nacionalnim odredbama.

Analizirajući pitanje je li u ovom slučaju ESB raspolagao ovlastima koje pripadaju drugoj kategoriji, odnosno ovlastima nadležnih tijela na temelju relevantnih odredbi prava Unije, Opći sud ističe da se izraz „na temelju prava Unije" tumačio na način da uključuje sve ovlasti koje proizlaze iz pravnog okvira uspostavljenog direktivom, a koje proizlaze iz obveze ili mogućnosti države članice da donosi zakone, za razliku od toga da je tom istom direktivom priznata ovlast država članica da na temelju nacionalnog prava predvide strože odredbe izvan okvira sustava uspostavljenog tom istom direktivom[555].

Međutim, u presudi VTB Bank (Austria)[556], u pogledu ranije verzije članka 97. BWG-a, utvrđeno je da uvođenje kompenzacijskih kamata predstavlja administrativnu mjeru obuhvaćenu područjem primjene članka 65. stavka 1. Direktive 2013/36[557], koja je u ovom slučaju dio relevantnog pravnog okvira. Okolnost da nisu navedene na popisu sankcija i drugih administrativnih mjera navedenom u toj direktivi nije relevantna jer taj popis nije taksativan i ta ista direktiva predviđa da države članice poduzimaju sve mjere koje smatraju potrebnima kako bi osigurale primjenu navedene direktive i Uredbe br. 575/2013. Opći sud pojašnjava da je u toj presudi Sud istaknuo da minimalnim bonitetnim zahtjevima donesenima pravom Unije treba osigurati maksimalnu usklađenost, te da su u slučaju prekoračenja ograničenja iz Uredbe br. 575/2013 države članice dužne kreditnim institucijama

---

553 U skladu s člankom 23. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. i 102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.)

554 Presuda od 7. kolovoza 2018., ***VTB Bank (Austria)*** (C-52/17, EU:C:2018:648, t. 40. do 42.)

555 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2016., ***Safe Interenvíos*** (C-235/14, EU:C:2016:154, t. 79. i navedenu sudsku praksu).

556 Prethodno navedena presuda od 7. kolovoza 2018., točke 31. do 44.

557 Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.)

nametnuti ne mjeru iz njihova nacionalnog prava, nego administrativnu kaznu ili drugu administrativnu mjeru u smislu članka 65. stavka 1. Direktive 2013/36.

Stoga okolnost prema kojoj određivanje kompenzacijskih kamata nije navedeno na popisu iz Direktive 2013/36 nije prepreka tomu da ono bude obuhvaćeno pravnim sustavom uspostavljenim tom istom direktivom. Prema tome, Opći sud zaključuje da je ona slična ovlasti kojom nacionalno nadležno tijelo raspolaže „sukladno relevantnom pravu Unije" u smislu članka 9. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe o SSM-u i koju, slijedom toga, ima ESB.

Tumačenje nacionalnog prava

Opći sud utvrđuje da se ESB, time što se oslonio na tumačenje austrijskih sudova u pogledu automatskog određivanja kompenzacijskih kamata u slučaju prekoračenja ograničenja velikih izloženosti i time što nije ispitao okolnosti slučaja, oslonio na pravno pogrešnu premisu zbog koje je pogrešno ispitao proporcionalnost primjene članka 97. stavka 1. točke 2. BWG-a.

U tom kontekstu Opći sud podsjeća na to da kada mora nadzirati osnovanost ESB-ove primjene nacionalnog prava kojim se prenosi direktiva, tumačenje nacionalnih sudova dovoljno je za utvrđivanje dosega navedenog nacionalnog prava ako iz toga proizlazi utvrđenje usklađenosti s direktivom koju on prenosi. Nasuprot tomu, kada tumačenje nacionalnih sudova ne osigurava usklađenost nacionalnog prava s direktivom, poštovanje načela nadređenosti prava Unije podrazumijeva da, kao i nacionalni sud, Opći sud tumači, ako je to potrebno, nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i svrhu prenesene direktive kako bi se postigao njome predviđen cilj. Dakle, zahtjev usklađenog tumačenja uključuje obvezu da se, ako je potrebno, izmijeni ustaljena sudska praksa ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s ciljevima direktive.

Štoviše, ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, Opći sud, poput nacionalnog suda koji je zadužen za primjenu odredaba prava Unije, dužan je osigurati njihov puni učinak izuzimajući na vlastitu inicijativu iz primjene svaki nacionalni propis koji je suprotan odredbi prava Unije s izravnim učinkom, pa bila ona i naknadna.

U ovom slučaju Opći sud smatra, u skladu s doslovnim, kontekstualnim i teleološkim tumačenjem članka 70. Direktive 2013/36[558], da ga treba shvatiti na način da podrazumijeva da je na nadležnom nacionalnom tijelu i, slijedom toga, ESB-u da odredi vrstu administrativne mjere uzimajući u obzir sve okolnosti, što nužno podrazumijeva da za njih postoji margina prosudbe i isključuje da se one nalaze u situaciji nadležnosti koja je povezana s primjenom kompenzacijskih kamata određenih na temelju članka 97. stavka 1. točke 2. BWG-a.

Presuda od 10. srpnja 2024., PH i dr./ESB (T-323/22, EU:T:2024:460)

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – ESB-ovo protivljenje stjecanju kvalificiranih udjela u kreditnoj instituciji – Tužba za poništenje – Pravni interes – Izravan utjecaj – Djelomična nedopuštenost – Ugled i stručno znanje predloženog stjecatelja – Financijska stabilnost – Usklađenost s bonitetnim zahtjevima – Suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma – Proporcionalnost"

Odlučujući o tužbi, koju odbija, za poništenje odluke Europske središnje banke (ESB) koja se protivi stjecanju kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji, Opći sud odlučuje o novom pitanju aktivne procesne legitimacije društva, prodavatelja takvog udjela za podnošenje tužbe za poništenje odluke kojom se predloženom stjecatelju odbija stjecanje navedenog udjela. Osim toga, odlučuje o pitanju može li ESB, u okviru procjene ugleda predloženog stjecatelja, ocijeniti njegovo stručno znanje.

[558] U vezi s člankom 4. stavkom 1., člankom 65. stavkom 1. i uvodnom izjavom 37. Direktive 2013/36

Društvo HKB Bank GmbH (u daljnjem tekstu: ciljna banka) kreditna je institucija kvalificirana kao „manje značajna”[559] pod izravnim bonitetnim nadzorom Bundesanstalta für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, Savezno nadzorno tijelo za financijske usluge, Njemačka). Dana 9. travnja 2020. odnosno 9. srpnja 2020. društva PH, PI i PJ (u daljnjem tekstu: predloženi stjecatelji), obavijestila su BaFin o svojoj namjeri da steknu kvalificirani udio koji premašuje 50 % kapitala i glasačkih prava u ciljnoj banci (u daljnjem tekstu: predloženo stjecanje), zahvaljujući stjecanju svih udjela koje je društvo Socrates Capital držalo u ciljnoj banci. Pobijanom odlukom, koja je predloženim stjecateljima dostavljena 22. ožujka 2022., ESB se protivio predloženom stjecanju s obzirom na to da predloženi stjecatelji ne ispunjavaju kriterije ugleda, financijske stabilnosti, usklađenosti s bonitetnim zahtjevima i borbe protiv rizika od pranja novca i financiranja terorizma.

Ocjena Općeg suda

Što se tiče dopuštenosti tužbe koju su pred Općim sudom podnijeli Socrates Capital i predloženi stjecatelji, Opći sud podsjeća da, s obzirom na to da se radi o jednoj te istoj tužbi te da društva PH, PI i PJ imaju aktivnu procesnu legitimaciju, nije potrebno ispitati aktivnu procesnu legitimaciju društva Socrates Capital. Međutim, on smatra svrsishodnim, radi dobrog sudovanja i zbog osobite važnosti pitanja dopuštenosti koje je postavljeno na temelju argumenta o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknuo ESB, odlučiti o njoj.

U tom smislu, nakon što je podsjetio na pravila koja uvjetuju priznanje aktivne procesne legitimacije fizičkoj ili pravnoj osobi koja je podnijela tužbu protiv akta koji joj nije upućen, Opći sud utvrđuje da u ovom slučaju pobijana odluka nije dostavljena društvu Socrates Capital. Uostalom, nijedna odredba nije zahtijevala takvu dostavu tom tužitelju kao prenositelju predmetnog kvalificiranog udjela. Budući da pobijana odluka nije regulatorni akt, Opći sud ispituje ispunjava li tužba, u dijelu u kojem ju je podnijelo društvo Socrates Capital, pretpostavku izravnog utjecaja.

U tom pogledu, uvodno, Opći sud ističe da se sustavom nadzora kvalificiranih udjela nastoji ocijeniti, prije stjecanja takvih udjela, svojstvo predloženih stjecatelja koji žele pristupiti bankarskom sektoru kao vlasnici. Prema tome, treba smatrati da protivljenje stjecanju kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji ne mijenja pravni položaj društva prodavatelja takvog udjela. Naime, iako se takvim protivljenjem dovodi u pitanje mogućnost da predloženi stjecatelji sklope ugovor s prodavateljem kvalificiranog udjela, njime se suprotno tomu ne dovodi u pitanje prodavateljevo pravo da provede transakciju prijenosa, koju može, među ostalim, sklopiti s drugim potencijalnim stjecateljem. To protivljenje odgovara samo odbijanju dopuštenja predloženim stjecateljima da pristupe bankarskom sektoru kao vlasnici.

Nadalje, Opći sud utvrđuje da je taj zaključak potkrijepljen pravnim kontekstom u kojem se nalazi pobijana odluka. Direktiva 2013/36[560] ne spominje ni objavu obavijesti o stjecanju kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji ni mogućnost da treće osobe sudjeluju u upravnom postupku, kao ni sustavno objavljivanje odluke nadležnog tijela. U slučaju nepoštovanja prigovora na stjecanje kvalificiranog udjela, njime su predviđene samo sankcije koje se odnose na korištenje glasačkih prava koja odgovaraju udjelu koji su stekli predloženi stjecatelji. Stoga se u ovom slučaju pobijanom odlukom ocjenjuje svojstvo predloženih stjecatelja, a ne zakonitost kupoprodajnog ugovora.

Usto, Opći sud primjećuje da su stranke ugovora dobrovoljno unijele odredbu kupoprodajnog ugovora prema kojoj taj ugovor neće stupiti na snagu bez odobrenja ESB-a. Točno je da ugovorna odredba može biti odraz propisa. Međutim, u ovom slučaju navedena je klauzula odraz propisa kojim

---

559 U smislu članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.)

560 Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.)

se od pojedinačnog predloženog stjecatelja zahtijeva da ishodi upravno odobrenje kako bi se ocijenilo može li pristupiti bankovnom sektoru kao vlasnik. Dakle, ESB prilikom ocjene obavijesti o tom stjecanju ne odlučuje o usklađenosti ugovora koji su eventualno sklopili predloženi stjecatelji i prodavatelj udjela u kreditnoj instituciji.

Konačno, iako pobijana odluka predstavlja zadiranje u pravo vlasništva i slobodu poduzetništva predloženih stjecatelja, ne može se smatrati da ona predstavlja miješanje u ista prava u pogledu društva Socrates Capital. Naime, pobijana odluka ne utječe izravno na pravo društva Socrates Capital da proda svoje udjele u ciljnoj banci.

Opći sud stoga zaključuje da pobijana odluka nije istovjetna općoj zabrani društvu Socrates Capital da proda svoje udjele u ciljnoj banci i da se stoga pobijana odluka ne odnosi izravno na Socrates Capital. Stoga odbacuje tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na društvo Socrates Capital.

Što se tiče ESB-ove mogućnosti da na temelju ocjene ugleda predloženih stjecatelja ocijeni njihovo stručno znanje, Opći sud utvrđuje da je točno da članak 23. stavak 1. Direktive 2013/36 u točki (a) spominje samo ugled predloženog stjecatelja[561], dok se u tom istom članku u točki (b) navode ugled, znanje[562], vještine i iskustvo[563] svakog člana upravljačkog tijela koji vodi poslovanje kreditne institucije nakon predloženog stjecanja.

Međutim, valja istaknuti da, u skladu s uobičajenim shvaćanjem, izraz „ugledan" znači „onaj koji se cijeni" ili „koji se općepoznato poštuje". Takva definicija, koja osobito upućuje na mišljenje javnosti, ne isključuje da ugled osobe ovisi o njezinom stručnom znanju. Osim toga, u skladu s uvodnom izjavom 8. Direktive 2007/44[564], čije su odredbe preuzete u Direktivi 2013/36, primjena kriterija koji se odnosi na ugled predloženog stjecatelja podrazumijeva da se utvrdi postoje li sumnje o njegovu poštenju i [„stručnom znanju"] te jesu li te sumnje utemeljene.

Opći sud također smatra da je to što se prilikom ispitivanja ugleda predloženog stjecatelja uzima u obzir njegovo stručno znanje u skladu s ocjenom „primjerenosti" tog stjecatelja, kao i s ciljem nadzora stjecanja kvalificiranih udjela, koji se sastoji u tome da se osigura dobro i razborito upravljanje kreditnom institucijom. Budući da imatelj kvalificiranog udjela može utjecati na dotičnu kreditnu instituciju, njegovo stručno znanje doprinosi takvom dobrom i razboritom upravljanju tom institucijom. Zajedničke smjernice[565] potkrepljuju to tumačenje, s obzirom na to da se u njima navodi da ocjena ugleda predloženog stjecatelja treba obuhvaćati njegovo poštenje i stručno znanje. Osim toga, na temelju izraza upotrijebljenih u njemačkom pravu u tom području nije moguće isključiti takvo tumačenje jer se u obrazloženju njemačkog zakona kojim se prenosi Direktiva 2007/44 navodi da se kriterij pouzdanosti sastoji od provjere postojanja sumnji u poštenje i „stručno znanje" predloženog stjecatelja i osnovanost tih sumnji.

Opći sud iz toga zaključuje da kriterij ugleda naveden u Direktivi 2013/36 treba tumačiti na način da uključuje procjenu stručnog znanja predloženog stjecatelja.

---

561 Članak 23. stavak 1. točka (a) Direktive 2013/36

562 Članak 23. stavak 1. točka (b) Direktive 2013/36

563 Članak 91. stavak 1. Direktive 2013/36

564 Direktiva 2007/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o izmjeni Direktive Vijeća 92/49/EEZ i direktiva 2002/83/EZ, 2004/39/EZ, 2005/68/EZ i 2006/48/EZ o pravilima postupanja i kriterijima procjene za bonitetnu procjenu stjecanja i povećanja udjela u financijskom sektoru (SL 2007., L 247, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 164.)

565 Zajedničke smjernice za bonitetnu procjenu stjecanja i povećanja kvalificiranih udjela u financijskom sektoru koje su 20. prosinca 2016. donijeli Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)

XII. Javna nabava koju provode Unijine institucije

Presuda od 21. veljače 2024., Inivos i Inivos/Komisija (T-38/21, EU:T:2024:100)

„Javna nabava – Pregovarački postupak bez prethodne objave obavijesti o nadmetanju – Opskrba europskih bolnica robotima za dezinfekciju – Iznimna žurnost – COVID-19 – Nesudjelovanje tužiteljâ u postupku provedbe nabave – Tužba za poništenje – Nepostojanje osobnog utjecaja – Ugovorna priroda spora – Nedopuštenost – Odgovornost"

Odlučujući u proširenom sastavu od pet sudaca, Opći sud odbacuje kao nedopuštenu tužbu koju su podnijeli tužitelji, Inivos Ltd i Inivos BV, kojom su zahtijevali, među ostalim, poništenje triju odluka Europske komisije o dodjeli javne nabave koju je provodila Unija radi kupnje robota za dezinfekciju. Opći sud u svojoj presudi iznosi pojašnjenja o pretpostavkama dopuštenosti tužbe gospodarskog subjekta koji nije bio pozvan sudjelovati u pregovaračkom postupku bez prethodne objave obavijesti o nadmetanju (u daljnjem tekstu: PPPOON) radi poništenja odluke o dodjeli nabave donesene u okviru tog postupka.

Komisija je na temelju razloga žurnosti koji je proizlazio iz krize zbog bolesti COVID-19 odlučila primijeniti PPPOON za kupnju 200 autonomnih robota za dezinfekciju ultraljubičastim (UV) svjetlom kako bi ih uvela u europske bolnice[566]. Prethodnom provjerom tržišta utvrđeno je šest dobavljača, koji nisu jedni od tužitelja, koji su ispunjavali unaprijed utvrđene kriterije i koje je Komisija pozvala da podnesu ponudu u okviru PPPOON-a. Komisija je donijela odluku o dodjeli te nabave dvojici od tih dobavljača, s kojima su stoga sklopljeni okvirni ugovori o robotima za dezinfekciju.

Nakon obavijesti od 9. prosinca 2020. o dodjeli nabave, u kojoj je bilo navedeno da su sporni okvirni ugovori bili sklopljeni 19. studenoga 2020., tužitelji su podnijeli tužbu za poništenje protiv odluke o primjeni PPPOON-a, odluke o dodjeli te nabave (u daljnjem tekstu: pobijana odluka o dodjeli) i odluke o sklapanju okvirnih ugovora s dvama odabranim gospodarskim subjektima, te su ujedno podnijeli i odštetni zahtjev.

Ocjena Općeg suda

U okviru ocjene dopuštenosti dijela tužbenog zahtjeva za poništenje pobijane odluke o dodjeli Opći sud osobito odlučuje o pitanju aktivne procesne legitimacije tužiteljâ[567].

Kao prvo, Opći sud ispituje odnosi li se pobijana odluka o dodjeli izravno na tužitelje. On utvrđuje, na prvom mjestu, da je učinak te odluke bila konačna uskrata tužiteljima mogućnosti sudjelovanja u PPPOON-u čime ih se na taj način isključilo iz njega. Stoga je navedena odluka izravno proizvela učinke na njihov pravni položaj. Ističući da tužitelji moraju dokazati da su gospodarski subjekti koji djeluju na mjerodavnom tržištu, Opći sud smatra da su tužitelji u dovoljnoj mjeri dokazali da su djelovali na tržištu autonomnih robota za dezinfekciju u kojima se koristi zračenje UV.

Na drugom mjestu, u pobijanoj odluci o dodjeli konačno su određena dva gospodarska subjekta kao uspješni ponuditelji s trenutačnim i obvezujućim učinkom. Budući da ta odluka proizvodi pravne učinke, a da pritom nije potrebna nikakva dodatna mjera, njome se adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu ne ostavlja nikakva diskrecijska ovlast. Opći sud iz toga zaključuje da je pobijana odluka o dodjeli izravno utjecala na tužitelje.

---

566 Primjenom Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.)

567 U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju […].

Kao drugo, Opći sud ispituje odnosi li se pobijana odluka o dodjeli osobno na tužitelje. Naime, u posebnim okolnostima PPPOON-a, treba smatrati da subjekt koji nije bio pozvan sudjelovati u tom postupku, iako je mogao ispuniti kriterije koje je javni naručitelj primijenio kako bi odabrao poduzeća kojima je poslan poziv na dostavu ponuda, pripada uskom krugu konkurenata koji su mogli podnijeti ponudu da su bili pozvani sudjelovati u postupku.

Komisija je u tom pogledu objasnila da su kriteriji korišteni u predmetnom postupku bili oznaka CE, proizvodni kapacitet od najmanje 20 jedinica mjesečno i iskustvo u uvođenju robota u bolnicama u pogledu najmanje 10 robota. Tužitelji su o tim kriterijima bili obaviješteni u okviru sudskog postupka.

Na prvom mjestu, što se tiče kriterija koji se odnosi na oznaku CE, Opći sud smatra da su tužitelji dokazali da je njihov robot ispunjavao taj kriterij.

Na drugom mjestu, što se tiče kriterija koji se odnosi na proizvodni kapacitet, iako su tužitelji na raspravi tvrdili da ispunjavaju taj kriterij pa čak i da ga mogu povećati, Opći sud ističe da nisu podnijeli nikakav dokaz o tome da njihov proizvodni kapacitet može dosegnuti 20 robota mjesečno.

Na trećem mjestu, što se tiče kriterija koji se odnosi na potrebno iskustvo u uvođenju robota u bolnicama, Opći sud utvrđuje da se na temelju dokaza koje su podnijeli tužitelji ne može utvrditi točan broj uvedenih robota.

Opći sud iz toga zaključuje da tužitelji nisu dokazali da su mogli ispuniti kriterije koje je Komisija upotrijebila za odabir subjekata pozvanih na podnošenje ponuda u okviru PPPOON-a. Tužitelji stoga nisu podnijeli dokaz da su bili dio uskoga kruga subjekata koji su mogli biti pozvani na podnošenje ponuda i da su je mogli podnijeti. Dakle, pobijana odluka o dodjeli ne odnosi se osobno na tužitelje.

Stoga Opći sud utvrđuje da je dio tužbenog zahtjeva koji se odnosi na poništenje pobijane odluke o dodjeli nedopušten. Nakon što je odbacio kao nedopuštene dijelove tužbenog zahtjeva usmjerene protiv drugih dviju pobijanih odluka, Opći sud odbacuje tužbu za poništenje u cijelosti. Usto, Opći sud odbija i zahtjev tužiteljâ za naknadu štete.

Presuda od 2. listopada 2024., VC/EU-OSHA (Isključenje iz postupaka javne nabave na temelju suspendirane nacionalne upravne odluke) (T-126/23, EU:T:2024:666)

„Javna nabava – Financijska uredba – Dvogodišnje isključenje iz provedbe postupaka javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava financiranih iz općeg proračuna Unije i iz ERF-a – Objava informacija o isključenjima – Upis u bazu podataka sustava ranog otkrivanja i isključenja – Teška povreda dužnosti – Odluka nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja – Suspenzija od strane nacionalnog suda – Obveza obrazlaganja – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Korektivne mjere – Neograničena nadležnost – Očita pogreška u ocjeni – Pogreška u ocjeni – Proporcionalnost”

Odlučujući u proširenom sastavu, Opći sud odbio je tužbu za poništenje koju je tužitelj VC podnio protiv odluke kojom ga se, na razdoblje od dvije godine, isključuje iz sudjelovanja u postupcima javne nabave u Europskoj uniji zbog teške povrede dužnosti[568]. Opći se sud svojom presudom izjasnio, s jedne strane i prvi put, o učincima nacionalne sudske odluke kojom se suspendira upravna odluka koja je bila temelj za isključenje. S druge strane, na nov je način pojasnio granice svoje neograničene nadležnosti za ocjenu dostatnosti korektivnih mjera koje je donio ponuditelj kao i nužnost zamjene sankcije isključenja financijskom sankcijom.

Tužitelj je podnio ponudu za jednu grupu iz poziva na nadmetanje koji je objavila Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) u vezi s pružanjem usluga informacijske i komunikacijske tehnologije. EU-OSHA je – nakon što je doznala za postojanje odluke Comisióna Nacional de los

[568] Odluka Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu od 13. siječnja 2023. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

Mercados y la Competencia (Nacionalno povjerenstvo za javnu nabavu i tržišno natjecanje, Španjolska) (u daljnjem tekstu: CNMC) kojom je utvrđeno tužiteljevo sudjelovanje u povredi prava tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: CNMC-ova odluka) – zatražila od povjerenstva, sazvanog u skladu s Financijskom uredbom[569], da donese preporuku u vezi s isključenjem ili financijskom sankcijom tužitelju.

Nakon toga je Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud, Španjolska) naložila suspenziju primjene CNMC-ove odluke (u daljnjem tekstu: nacionalna odluka o suspenziji). Međutim, nakon što je provelo preliminarnu pravnu ocjenu tužiteljeva postupanja[570], prethodno navedeno tijelo preporučilo je EU-OSHA-i da ga se isključi, ocjenjujući da njegovo postupanje treba smatrati „teškom povredom dužnosti". EU-OSHA slijedila je tu preporuku i donijela pobijanu odluku.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud pojasnio je doseg učinaka nacionalne odluke o suspenziji.

Prvo, Opći sud podsjetio je na to da iz Financijske uredbe[571] proizlazi da se subjekt – u nedostatku pravomoćne presude ili konačne upravne odluke – može isključiti iz sudjelovanja u postupcima javne nabave na temelju preliminarne pravne ocjene njegova postupanja koju provodi nadležno tijelo Unije s obzirom na utvrđene činjenice ili nalaze do kojih se došlo, osobito, u odlukama nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Iz toga proizlazi da nepostojanje pravomoćne presude ili konačne odluke kojom se utvrđuje predmetno protupravno postupanje ne sprječava nadležno tijelo Unije da donese mjeru isključenja.

Opći je sud iz toga zaključio da je namjera zakonodavca Unije da nadležnom tijelu Unije omogući provođenje vlastite ocjene o djelima koja je počinio dotični gospodarski subjekt, bez čekanja da sud donese svoju presudu.

Stoga je u ovom slučaju EU-OSHA, u nedostatku konačne odluke, bila dužna provesti vlastitu ocjenu tužiteljeva postupanja na temelju CNMC-ove odluke, ali i na temelju drugih relevantnih elemenata konteksta, među kojima je osobito suspenzija te odluke.

U ovom je slučaju Opći sud utvrdio da je EU-OSHA doista uzela u obzir suspenziju CNMC-ove odluke i da je pravilno smatrala da suspenzija CNMC-ove odluke ne sprečava da se utvrđenja iz te odluke uzmu u obzir radi dokazivanja postojanja tužiteljeve teške povrede dužnosti i donošenja mjere isključenja.

Naime, prije svega, činjenice koje se tužitelju stavljaju na teret ne temelje se na pukim pretpostavkama ili predmnjevama, nego su utvrđene na temelju elemenata koji proizlaze iz istrage koju je proveo CNMC.

Nadalje, iz nacionalne odluke o suspenziji ne proizlazi nikakvo zauzimanje stajališta o osnovanosti CNMC-ove odluke. Opći je sud pojasnio da utvrđenja i razmatranja iz CNMC-ove odluke koja se odnose na tužiteljevu povredu prava tržišnog natjecanja stoga ni na koji način nisu dovedena u

---

569 Članak 143. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba)

570 Vidjeti članak 136. stavak 2. Financijske uredbe.

571 Članak 106. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.), kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2015/1929 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. listopada 2015. (SL 2015., L 286, str. 1.) (u daljnjem tekstu: stara Financijska uredba), i članak 136. Financijske uredbe

pitanje niti je u njih posumnjao nacionalni sud, koji svoju odluku o suspenziji temelji na razmatranjima koja proizlaze isključivo iz posljedica izrečene novčane kazne i zabrane sklapanja ugovora o obavljanju tužiteljevih djelatnosti. U svakom slučaju, činjenica da je nacionalni sud, kao što to tvrdi tužitelj, time što je odredio privremenu mjeru implicitno, ali nužno priznao vjerodostojnost njegovih tvrdnji, nije dovoljna da bi se dovela u pitanje izričita utvrđenja i razmatranja iz CNMC-ove odluke.

Naposljetku, nije važno to što se nacionalnom odlukom o suspenziji, osim plaćanja novčane kazne izrečene CNMC-ovom odlukom, suspendira i zabrana tužitelju da sklopi ugovore o javnoj nabavi u Španjolskoj, koja je određena tom odlukom. Naime, razlozi suspenzije CNMC-ove odluke ne dovode u pitanje postojanje činjenica na kojima se u pobijanoj odluci temeljilo izricanje isključenja tužitelja. Usto, iz nacionalne odluke o suspenziji ne proizlazi nijedna informacija u vezi s tužiteljevim donošenjem korektivnih mjera i opravdanjem suspenzije donošenjem takvih mjera.

Drugo, kad je riječ o navodnoj povredi načela djelotvorne sudske zaštite donošenjem odluke o isključenju, Opći je sud podsjetio na svoju sudsku praksu prema kojoj bi propis koji u potpunosti zanemaruje učinke podnošenja upravnog ili sudskog pravnog sredstva na mogućnost sudjelovanja u postupku javne nabave mogao povrijediti temeljna prava zainteresiranih osoba. Međutim, kao što je prethodno navedeno, ne može se smatrati da je u ovom slučaju nacionalna odluka o suspenziji bila ignorirana i da je ugrožena sudska zaštita tužitelja.

Usto, korištenjem mogućnosti da se iz postupaka dodjele ugovora o javnoj nabavi Unije isključi osoba ili subjekt, u ovom slučaju tužitelj, na temelju preliminarne pravne ocjene njegova postupanja, ne povređuje se članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Naime, postojanje pravnog lijeka za osporavanje pobijane odluke pred sudom Unije omogućuje upravo da se osigura sudska zaštita tužitelja.

Opći je sud smatrao da stoga nacionalnoj odluci o suspenziji ne treba priznati isti učinak kao što je onaj koji se priznaje konačnim odlukama ili pravomoćnim presudama. Ako bi ovlast isključenja tijelâ Unije bila onemogućena samom činjenicom podnošenja pravnog sredstva sa suspenzivnim učinkom protiv nacionalne odluke koja može služiti kao osnova za isključenje ili suspenzijom te odluke, time bi se takva ovlast lišila korisnog učinka.

Naposljetku, Opći sud dodao je da je, u slučaju da nakon nacionalne odluke o suspenziji uslijedi pravomoćna presuda kojom se poništava CNMC-ova odluka, Financijskom uredbom predviđeno[572] da dužnosnik za ovjeravanje bez odgađanja okončava isključenje, čime daje puni učinak nacionalnoj sudskoj odluci i istodobno jamči sudsku zaštitu tužitelja, koja je u ovom slučaju povezana s nacionalnom sudskom odlukom koja u tom slučaju obvezuje tijelo Unije.

Kao drugo, Opći je sud pojasnio prirodu svoje nadležnosti i intenzitet svojeg nadzora nad korektivnim mjerama koje je donio tužitelj.

Najprije, nakon što je podsjetio na neograničenu nadležnost za preispitivanje odluke o isključenju[573], Opći sud smatrao je da doseg te nadležnosti treba biti strogo ograničen na utvrđivanje sankcije, što isključuje bilo kakvu izmjenu konstitutivnih elemenata postupanja koje opravdava tu sankciju.

Međutim, u ovom je slučaju Opći sud smatrao da je ispitivanje korektivnih mjera obuhvaćeno ocjenom postupanja koje opravdava sankciju. Naime, ocjena koju treba donijeti o korektivnim mjerama odgovara provjeri postojanja teške povrede dužnosti, koja u ovom slučaju proizlazi iz povrede koju je utvrdilo nacionalno tijelo, i mogućnosti njezina ponavljanja. U tom je pogledu nevažno to što do korektivnih mjera obično dolazi nakon nastanka povrede koju je utvrdilo nacionalno tijelo. Opći je sud iz toga zaključio da ne može izvršavati svoju neograničenu nadležnost za potrebe ispitivanja tužbenog razloga koji se odnosi na korektivne mjere koje je donio tužitelj. On stoga ne

572 Članak 136. stavak 2. treći podstavak Financijske uredbe

573 Članak 143. stavak 9. Financijske uredbe

može zamijeniti EU-OSHA-inu ocjenu svojom vlastitom ocjenom predmetnih korektivnih mjera te se mora ograničiti na nadzor zakonitosti navedene ocjene.

Nadalje, kad je riječ o ocjeni suda Unije o postojanju očite pogreške u ocjeni, Opći sud, s jedne strane, pojašnjava da, kako bi se utvrdilo da je institucija počinila očitu pogrešku u ocjeni složenih činjenica, dokazi koje je podnio tužitelj moraju biti dovoljni da se ocjena činjenica iz tog akta učini nevjerodostojnom. Podložno tom ispitivanju vjerodostojnosti, nije na Općem sudu da svojom ocjenom složenih činjenica zamijeni ocjenu autora te odluke. Naime, budući da institucije raspolažu marginom prosudbe pri ocjeni može li se postupanje kvalificirati kao teška povreda dužnosti i da ocjena korektivnih mjera čini sastavni dio ocjene takvog postupanja, također im se mora dati margina prosudbe pri ocjeni korektivnih mjera.

S druge strane, Opći sud pojasnio je elemente koji se mogu uzeti u obzir radi izvršavanja nadzora zakonitosti EU-OSHA-ine ocjene korektivnih mjera koje je donio tužitelj. Time što predviđa da se osoba ili subjekt ne isključuju ako su poduzeli korektivne mjere dostatne za dokazivanje svoje pouzdanosti[574], Financijska uredba prebacuje na osobu ili subjekt o kojem je riječ teret dokazivanja toga da su donesene korektivne mjere takve prirode da mogu spriječiti njihovo isključenje. Opći je sud iz toga zaključio da se, osim ako bi se teret dokazivanja koji se nameće tim odredbama lišio učinka, ne može prihvatiti da dotični gospodarski subjekt Općem sudu podnese dokaze koji nisu bili dostavljeni tijekom postupka isključenja. *A fortiori*, Opći sud ne može u okviru ovog postupka odlučivati o korektivnim mjerama koje nisu bile iznesene pred EU-OSHA-om.

Usto, bilo bi štetno za dobro sudovanje i za institucionalnu ravnotežu to da Opći sud odlučuje o novim korektivnim mjerama ili novim dokazima koji su, ovisno o slučaju, istodobno dostavljeni dužnosniku za ovjeravanje i koji bi ga mogli navesti da preispita pobijanu odluku tijekom postupka. Prema tome, Opći je sud smatrao da se u obzir mogu uzeti samo dokazi koji su EU-OSHA-i dostavljeni prije donošenja pobijane odluke.

Kao treće, Opći je sud, u okviru ispitivanja proporcionalnosti sankcije isključenja, napomenuo da je EU-OSHA korektivne mjere koje je donio tužitelj uzela u obzir kao olakotne okolnosti radi ograničavanja trajanja isključenja. Stoga je u ovom slučaju riječ o tome da se korektivne mjere koje je donio tužitelj analiziraju ne u mjeri u kojoj doprinose utvrđivanju protupravnog postupanja, već utvrđivanju sankcije za njega, čime se opravdava to da Opći sud izvršava svoju neograničenu nadležnost.

Dakle, u izvršavanju te nadležnosti Opći sud ima pravo uzeti u obzir dokazne elemente koji su prvi put dostavljeni u okviru ovog postupka a da prethodno nisu bili dostavljeni EU-OSHA-i, pod uvjetom, međutim, da se poštuju pravila o dopuštenosti utvrđena Poslovnikom Općeg suda.

Opći se sud, naposljetku, izjasnio o navodnom izostanku procjene primjene financijske sankcije kao alternative isključenju.

S jedne strane, Opći je sud iz odredbi Financijske uredbe[575] zaključio da EU-OSHA u ovom slučaju nije bila dužna ispitati hipotezu zamjene sankcije isključenja financijskom sankcijom.

S druge strane, kad je riječ o zahtjevu upućenom Općem sudu da on sam provede tu zamjenu u okviru svoje neograničene nadležnosti, Opći sud odbio je taj zahtjev kao neosnovan. Naime, tužitelj nije pojasnio razloge zbog kojih bi u ovom slučaju sankciju isključenja trebalo zamijeniti financijskom sankcijom. Usto i u svakom slučaju, smatrao je da iz ispitivanja tužiteljevih argumenata proizlazi da je ta sankcija isključenja, koja je izrečena u ovom slučaju, prikladna i da je stoga ne treba zamijeniti financijskom sankcijom.

---

574 Članak 106. stavak 7. točka (c) stare Financijske uredbe i članak 136. stavak 6. točka (a) Financijske uredbe

575 Članak 106. stavak 13. točka (a) stare Financijske uredbe

XIII. Arbitražna klauzula

Presuda od 11. prosinca 2024., UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898)

Arbitražna klauzula – Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava u vezi s projektom TTD.EU (‚European Quality Wines: Taste the Difference') – Informiranje i promotivne mjere za poljoprivredne proizvode na unutarnjem tržištu i u trećim zemljama – Suspenzija ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava – Sumnje na prijevaru u okviru kaznene istrage u vezi s drugim sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava – Ugovorna odgovornost"

U postupku na temelju članka 272. UFEU-a i arbitražne klauzule, Opći sud odlučuje o novom pitanju valjanosti odluke Europske izvršne agencije za istraživanje (REA) o suspenziji sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU[576] (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Svojom presudom Opći sud proglašava da je pobijana odluka nevaljana, utvrđuje da se obustavlja postupak o zahtjevu da se REA-i naloži da ukine suspenziju Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU i odbija zahtjev za naknadu štete koji mu je također podnesen.

U prosincu 2019., nakon poziva na podnošenje prijedloga za bespovratna sredstva za mjere informiranja i promicanja u vezi s poljoprivrednim proizvodima s unutarnjeg tržišta i iz trećih zemalja, tužitelj, talijanska udruga Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi) sklopila je s Izvršnom agencijom za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (Chafea) Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU. Od travnja 2021. REA-i je povjerena zadaća provedbe mjera koje osigurava Chafea.

U svibnju 2021. u Italiji je protiv tužiteljeva glavnog izvršnog direktora i financijskog direktora pokrenut kazneni postupak na nacionalnoj razini zbog sumnji na prijevaru u okviru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji je koordinirao tužitelj različitog od Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU (u daljnjem tekstu: talijanska kaznena istraga). U srpnju 2021. tužitelj je obavijestio REA-u da je Guardia di Finanza di Milano (Financijska policija u Milanu, Italija) provela reviziju kod njega u okviru te kaznene istrage. Zatim su se u kolovozu 2021. sastali tužitelj i osoba zadužena za Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU u REA-i. Na tom je sastanku odgovorna osoba u REA-i primijetila da je, s obzirom na to da se talijanska kaznena istraga odnosila na drugi sporazum, Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU mogao nastaviti svoju uobičajenu provedbu a da pritom nije potrebno poduzeti mjeru u vezi s navedenim izvršenjem.

U siječnju 2022. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) obavijestio je REA-u da je u prosincu 2021. pokrenuo istragu u vezi s navodnim prijevarama i drugim nepravilnostima u provedbi sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koje je sklopio tužitelj, među kojima je i Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU.

Mjesec dana poslije REA je prethodnim informativnim dopisom obavijestila tužitelja o svojoj namjeri da suspendira Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU. Nakon što je odbila tužiteljeva očitovanja, REA je u svibnju 2022. potvrdila svoju volju da pobijanom odlukom suspendira Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU, na temelju članka 33.2.1. točke (a) navedenog sporazuma, kako bi zaštitila financijske interese Unije. U skladu s tim člankom, REA može suspendirati provedbu aktivnosti iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava „[a]ko je korisnik (ili fizička osoba koja je ovlaštena zastupati ga ili donositi odluke u njegovo ime) počinio ili je osumnjičen da je počinio bitne pogreške, nepravilnosti, prijevaru ili ozbiljnu povredu obveza koje proizlaze iz ovog sporazuma […]". U tim je okolnostima tužitelj pokrenuo postupak pred Općim sudom kako bi utvrdio nevaljanost

576 Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava br. 874904 čiji je predmet provedba projekta naslovljenog „European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU" kojim se nastoje promicati talijanska i španjolska vina na tržištima Kine i Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: Sporazum o bespovratnim sredstvima TTD.EU)

pobijane odluke, naložio REA-i da ukine suspenziju Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU te da mu isplati naknadu neimovinske i imovinske štete koju je navodno pretrpio.

Nakon podnošenja te tužbe OLAF-ova istraga zaključena je u prosincu 2022. Na temelju zaključaka te istrage OLAF je uputio REA-i financijske preporuke, čija provedba u pogledu Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU na dan rasprave nije dovela do provedbenih mjera.

Slijedom toga, REA je podnijela zahtjev za obustavu postupka u kojem je obavijestila Opći sud da je ukinuta suspenzija navedenog sporazuma. Nakon ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka, tužitelj je podnio svoja očitovanja o tom zahtjevu za obustavu postupka, kojoj se protivio.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, nakon što je, s jedne strane, podsjetio na relevantne odredbe prava Unije i belgijskog građanskog prava kojima se uređuje ugovor u koji je unesena arbitražna klauzula u ovom slučaju i, s druge strane, odbio REA-in zahtjev za obustavu postupka u dijelu u kojem tužitelj svojom tužbom traži da Opći sud odluči o sporu između njega i REA-e u pogledu primjene Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU i utvrdi nevaljanost odluke o suspenziji navedenog sporazuma, Opći sud ispituje valjanost pobijane odluke. U tu svrhu tumači članak 33.2.1. Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU.

Najprije, s obzirom na tekst članka 33.2.1. točke (a) podtočke i., Opći sud utvrđuje da su tužiteljev glavni izvršni direktor i financijski direktor, koji su bili predmet talijanske kaznene istrage zbog sumnji na prijevaru povezanu s izvršenjem drugog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, fizičke osobe ovlaštene da zastupaju tužitelja ili donose odluke u njegovo ime. U ovom slučaju, tužiteljev financijski direktor je potpisao i Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU i sporazum o kojem je bila riječ u talijanskoj kaznenoj istrazi, a glavni izvršni direktor, u ime tužitelja, dopis o dodjeli za provedbu mjera povezanih sa Sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU. Prema tome, sumnje na prijevaru u pogledu tužiteljeva glavnog izvršnog direktora i financijskog direktora u načelu mogu opravdati suspenziju Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU jer su oni ovlašteni zastupati tužitelja ili donositi odluke u njegovo ime.

Nadalje, Opći sud utvrđuje je li REA mogla kvalificirati te fizičke osobe kao „osobe osumnjičene da su počinile prijevaru” u smislu članka 33.2.1. točke (a) podtočke i., čime se opravdava suspenzija sporazuma. U tom pogledu ističe se da se navedeni članak općenito odnosi na sumnje da su počinile „značajne pogreške, nepravilnosti ili prijevaru” a da se pritom ne navodi podrijetlo ili izvor takvih sumnji. Stoga postojanje kaznene istrage koja se temelji na sumnjama na prijevaru, kao u ovom slučaju, može predstavljati izvor „sumnji na prijevaru” u smislu članka 33.2.1. točke (a) podtočke i. Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU.

Naposljetku, Opći sud razmatra pitanje je li REA donošenjem pobijane odluke mogla suspendirati Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU na temelju članka 33.2.1. točke (a) podtočke i., unatoč činjenici da sumnje u prijevaru na teret tužiteljeva glavnog izvršnog direktora i financijskog direktora proizlaze iz talijanske kaznene istrage koja se odnosila na drugi sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. U tom pogledu Opći sud detaljno tumači točke (a) i (b) članka 33.2.1., osobito s obzirom na odredbe belgijskog Građanskog zakonika.

S jedne strane, što se tiče članka 33.2.1. točke (a), Opći sud pojašnjava da točka (a) podtočka i. Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU ne sadržava nikakvo upućivanje na taj sporazum, tako da bi sumnje u prijevaru koje se odnose na izvršenje drugog sporazuma mogle opravdati suspenziju Sporazuma TTD.EU. Međutim, točka (a) podtočka ii. sadržava takvo upućivanje. S druge strane, u skladu s člankom 33.2.1. točkom (b), REA može suspendirati provedbu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava „[a]ko je korisnik (ili fizička osoba koja je ovlaštena zastupati ga ili donositi odluke u njegovo ime) počinio – u okviru drugih bespovratnih sredstava [Unije] ili Euratoma koja su mu dodijeljena pod sličnim uvjetima – pogreške, nepravilnosti, prijevaru […]”. Stoga bi tumačenje

članka 33.2.1. točke (a) podtočke i. prema kojem bi sumnje na prijevaru u pogledu drugog sporazuma mogle opravdati suspenziju Sporazuma TTD.EU oduzelo koristan učinak članku 33.2.1. točki (b).

Stoga Opći sud smatra da je REA, time što je odlučila suspendirati Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU zbog činjenice da su tužiteljev glavni izvršni direktor i financijski direktor bili osumnjičeni za prijevaru u okviru drugog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, povrijedila članak 33.2.1. točku (a) podtočku i. Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU i time prouzročila nevaljanost te odluke.

Kao drugo, budući da je suspenzija Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU u međuvremenu ukinuta, Opći sud je utvrdio da se obustavlja postupak o zahtjevu kojim se traži da Opći sud naloži REA-i da ukine suspenziju.

Kao treće, što se tiče zahtjeva za naknadu štete, nakon što je utvrdio da treba odlučiti o tom zahtjevu unatoč činjenici da je suspenzija Sporazuma o bespovratnim sredstvima TTD.EU ukinuta, Opći sud ističe da, u skladu s belgijskim Građanskim zakonikom, moraju biti ispunjena tri kumulativna uvjeta kako bi se nadoknadila šteta ugovorne prirode, odnosno neizvršenje ugovora, šteta i uzročna veza između neizvršenja i štete.

Točno je da Opći sud primjećuje da je REA pobijanom odlukom odlučila suspendirati Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU, protivno njegovu članku 33.2.1. točki (a) podtočki i. Međutim, on smatra da, iako je doista vjerojatno da je nakon suspenzije Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava TTD.EU tužitelj vjerojatno morao suspendirati ili otkazati određena događanja planirana u svrhu provedbe Sporazuma, on ipak ne dokazuje da je imovinska šteta koju navodi stvarno nastala u ovom slučaju. Tužitelj nije dokazao ni neimovinsku štetu u obliku negativnih posljedica za njegov ugled i imidž, koju je navodno pretrpio.

XIV. Proračun Unije

Presuda od 4. rujna 2024., IMG/Komisija (T-509/21, EU:T:2024:590)

„Financijska pravila Unije – Izvršenje proračuna Unije u okviru neizravnog upravljanja od strane međunarodne organizacije – Odluka kojom se pravnoj osobi odbija priznati status međunarodne organizacije – Tužba za poništenje – Zakonitost punomoći dane tužiteljevim odvjetnicima – Dopuštenost – Odluka donesena u okviru izvršenja presude Suda – Članak 266. UFEU-a – Pravomoćnost – Načelo dobre uprave – Pravna sigurnost – Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 – Članak 58. – Delegirana uredba (EU) br. 1268/2012 – Članak 43. – Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 – Članak 156. – Pojmovi ‚međunarodna organizacija' i ‚međunarodni sporazum' – Pogreške koje se tiču prava – Očita pogreška u ocjeni – Izvanugovorna odgovornost"

Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, odbija tužbu koju je podnijelo društvo International Management Group (IMG) radi, s jedne strane, poništenja odluke od 8. lipnja 2021. kojom mu je Europska komisija odbila priznati, s retroaktivnim učinkom od 16. prosinca 2014., status međunarodne organizacije predviđen financijskim pravilima Europske unije za korištenje sredstava Unije prema neizravnom načinu upravljanja[577] (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) i, s druge strane, naknade materijalne i nematerijalne štete koju je to društvo pretrpjelo. Ispitivanje zakonitosti pobijane odluke daje Općem sudu priliku da pojasni, s jedne strane, odgovarajući stupanj nadzora koji u tom području provodi sud Unije i, s druge strane, pojmove „međunarodni sporazum" i „međunarodna organizacija", kako se definiraju u instrumentima međunarodnog javnog prava i sudskoj praksi, posebno sudskoj praksi međunarodnih sudova.

IMG, tužitelj, osnovan je 25. studenoga 1994.[578] s ciljem da se državama i međunarodnim organizacijama koje sudjeluju u obnovi Bosne i Hercegovine omogući da u tu svrhu raspolažu posebnim subjektom.

Komisija je 7. studenoga 2013. donijela provedbenu odluku o godišnjem programu djelovanja za 2013. u korist Mjanmara/Burme[579] koji se trebao financirati iz općeg proračuna Unije na temelju Uredbe br. 966/2012[580]. Tom se odlukom među ostalim predviđao program razvoja trgovine čiji je trošak trebala financirati Unija i čiju je provedbu trebalo osigurati u okviru zajedničkog upravljanja s tužiteljem.

Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) obavijestio je 17. veljače 2014. Komisiju da je pokrenuo istragu o tužiteljevu statusu. Komisija je 15. prosinca 2014. primila izvješće koje je OLAF sastavio nakon provođenja istrage. U tom izvješću OLAF je u bitnome utvrdio da tužitelj nije međunarodna organizacija u smislu Uredbe br. 1605/2002[581] i Uredbe br. 966/2012 koja ju je zamijenila.

Komisija je 16. prosinca 2014. odlučila da će provedbu, u okviru neizravnog upravljanja, programa razvoja trgovine koji je predviđen spomenutom provedbenom odlukom povjeriti drugoj organizaciji umjesto tužitelju (u daljnjem tekstu: odluka od 16. prosinca 2014.).

---

577 Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.)

578 Osnivanje na temelju dokumenta od 25. studenoga 1994. o uspostavi International Management Group – Infrastruktura za Bosnu i Hercegovinu (IMG-IBH) (u daljnjem tekstu: rezolucija od 25. studenoga 1994.)

579 Provedbena odluka C(2013) 7682 *final*

580 Članak 84. Uredbe br. 966/2012

581 Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.)

Konačno, Komisija je 8. svibnja 2015. tužitelju uputila dopis u kojem ga je obavijestila o mjerama koje namjerava poduzeti slijedom OLAF-ova izvješća te mu je priopćila da je među ostalim odlučila da dok se s potpunom sigurnošću ne utvrdi da on ima status međunarodne organizacije, njezine službe s njime više neće sklapati nove sporazume o delegiranju prema načinu neizravnog upravljanja predviđenom Uredbom br. 966/2012 (u daljnjem tekstu: odluka od 8. svibnja 2015.).

Tužitelj je Općem sudu podnio dvije tužbe kojima je tražio, s jedne strane, poništenje odluke od 16. prosinca 2014. i, s druge strane, poništenje odluke od 8. svibnja 2015. te naknadu štete koja je njome prouzročena. Nakon odbijanja tih dviju tužbi u presudama od 2. veljače 2017., International Management Group/Komisija[582], i od 2. veljače 2017., IMG/Komisija[583], tužitelj je podnio žalbu Sudu. Presudom od 31. siječnja 2019., International Management Group/Komisija[584], Sud je ukinuo te dvije presude Općeg suda, poništio odluke od 16. prosinca 2014. i 8. svibnja 2015. te vratio predmet T-381/15 Općem sudu na ponovno odlučivanje o zahtjevu tužitelja za naknadu štete koja mu je navodno prouzročena odlukom od 8. svibnja 2015.

Presudom od 9. rujna 2020., IMG/Komisija[585], Opći je sud odbio tužiteljev zahtjev za naknadu štete navodno prouzročene odlukom od 8. svibnja 2015. Tužitelj je podnio žalbu Sudu.

Komisija je 8. lipnja 2021., nakon prepiske s tužiteljem koji je iznio svoja očitovanja, konačno donijela pobijanu odluku.

Presudom od 22. rujna 2022., IMG/Komisija[586], Sud je djelomično ukinuo presudu Općeg suda od 9. rujna 2020. i vratio predmet T-381/15 RENV tom sudu na ponovno odlučivanje o tužiteljevu zahtjevu za naknadu imovinske štete navodno prouzročene odlukom od 8. svibnja 2015.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije odbija zahtjev tužitelja za poništenje pobijane odluke.

Opći sud prije svega utvrđuje da je u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri iznesena pravna i činjenična argumentacija na kojoj se ona temeljila i na temelju koje je tužitelj mogao ocijeniti njezinu zakonitost, a Opći sud provesti nadzor.

Nadalje, Opći sud odbija prvi tužbeni razlog tužitelja, koji se odnosi na više pogrešaka koje se tiču prava, uključujući povredu članka 266. UFEU-a, pravomoćnosti, načela zabrane retroaktivnosti akata Unije i načela jednakosti. Opći sud također odbija treći tužbeni razlog koji se odnosi na povredu načela pravne sigurnosti te drugi tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze postupanja s dužnom pažnjom i načela nepristranosti.

Konačno, Opći sud odbija četvrti tužbeni razlog vezan uz očite pogreške u ocjeni i pogreške koje se tiču prava, kojim je tužitelj prigovarao Komisiji da je odbila kvalificirati njegov osnivački akt kao međunarodni sporazum o osnivanju međunarodne organizacije i priznati mu status međunarodne organizacije unatoč naknadnoj praksi njezinih članica.

Stupanj nadzora suda Unije u konkretnom slučaju

U okviru ispitivanja četvrtog tužbenog razloga Opći sud iznosi pojašnjenja o stupnju nadzora koji sud Unije provodi nad zakonitošću odluke, kao što je pobijana odluka. S tim u vezi podsjeća na to da

---

582 Presuda od 2. veljače 2017., *International Management Group/Komisija* (T-29/15, EU:T:2017:56)

583 Presuda od 2. veljače 2017., *IMG/Komisija* (T-381/15, EU:T:2017:57)

584 Presuda od 31. siječnja 2019., *International Management Group/Komisija* (C-183/17 P i C-184/17 P, EU:C:2019:78)

585 Presuda od 9. rujna 2020**.,** *IMG/Komisija* (T-381/15 RENV, EU:T:2020:406)

586 Presuda od 22. rujna 2022., *IMG/Komisija* (C-619/20 P i C-620/20 P, EU:C:2022:722)

Komisija ima široku diskrecijsku ovlast u izvršavanju svoje odgovornosti za izvršenje proračuna Unije, osobito kada odluči izvršiti taj proračun prema neizravnom načinu upravljanja te, u skladu s tim načinom upravljanja, povjerava zadaće izvršenja proračuna međunarodnim organizacijama. Stoga, kada Komisija izvršava gore definirane ovlasti, odluke koje negativno utječu na osobu koje Komisija donese u tom okviru podliježu nadzoru Općeg suda koji je ograničen na očite pogreške u ocjeni, ne dovodeći u pitanje ispitivanje drugih razloga nezakonitosti koji mogu biti istaknuti u okviru tužbe za poništenje, u skladu s člankom 263. drugim stavkom UFEU-a.

Međutim, kada Komisija, kao što je to u ovom slučaju, odbije organizaciji povjeriti zadaće izvršenja proračuna prema neizravnom načinu upravljanja s obrazloženjem da ta organizacija nema status međunarodne organizacije, zakonitost takve odluke podliježe nadzoru Općeg suda, i to kako u pogledu pogrešaka koje se tiču prava tako i u pogledu očitih pogrešaka u ocjeni.

Naime, u takvom slučaju Komisijina provedba općih pravnih pravila na temelju kojih se određuju međunarodne organizacije i utvrđuje koje organizacije imaju takav status, obuhvaćena je nadzorom pogrešaka koje se tiču prava, dok se nad tumačenjem pravila same organizacije koja tvrdi da je međunarodna organizacija radi izvršenja proračuna Unije prema neizravnom načinu upravljanja te nad tumačenjem stajališta njezinih članica, koja mogu biti donekle složena, provodi nadzor koji je ograničen samo na očite pogreške u ocjeni.

Pojmovi „međunarodna organizacija" i „međunarodni sporazum" predviđeni financijskim pravilima Unije za izvršenje njezina proračuna prema neizravnom načinu upravljanja

Opći sud uvodno podsjeća na to da pojam „međunarodna organizacija", kako je definiran uzastopnim odredbama financijskih pravila Unije[587], obuhvaća organizacije iz područja međunarodnog javnog prava uspostavljene međunarodnim sporazumima. Naime, pravo Unije treba tumačiti u svjetlu mjerodavnih pravila međunarodnog prava jer to pravo čini dio pravnog sustava Unije i obvezuje njezine institucije.

Međutim, kada se pojmovi „međunarodna organizacija" i „međunarodni sporazum" u financijskim pravilima Unije koriste za posebnu namjenu izvršenja njezina proračuna, oni se moraju usko tumačiti, i to kako bi se zaštitili financijski interesi Unije.

Stoga, u sporu kao što je ovaj u konkretnom slučaju, Opći sud treba primijeniti pojmove međunarodnog javnog prava na koje upućuju financijska pravila Unije koristeći se instrumentima tog prava u kojima se ti pojmovi definiraju, kako se tumače u sudskoj praksi. Konkretno, u ovom predmetu Opći sud tumači pojmove „međunarodna organizacija" i „međunarodni sporazum", predviđene financijskim pravilima Unije za izvršenje njezina proračuna u okviru neizravnog upravljanja, uzimajući u obzir običajna načela međunarodnog javnog prava sadržana među ostalim u Bečkoj konvenciji[588] i Nacrtu članaka o odgovornosti međunarodnih organizacija[589].

U tom pogledu, iz članka 2. stavka 1. točke (i) Bečke konvencije proizlazi da izraz „međunarodna organizacija" konkretno znači međuvladina organizacija. Osim toga, u članku 2. točki (a) Nacrta članaka pojašnjava se da taj izraz označava svaku organizaciju osnovanu ugovorom ili drugom

---

587 Pojam „međunarodna organizacija", naveden u člancima 53. i 53.d Uredbe br. 1605/2002, članku 58. Uredbe br. 966/2012 te članku 62. Uredbe 2018/1046, bio je definiran, gotovo jednakim riječima, u članku 43. stavku 2. Uredbe br. 2342/2002, a zatim u članku 43. stavku 1. Delegirane uredbe br. 1268/2012, kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredba br. 2342/2002, te u članku 156. Uredbe 2018/1046. Na temelju tih triju posljednjih odredbi, taj pojam tako obuhvaća organizacije iz područja međunarodnog javnog prava osnovane međunarodnim sporazumima.

588 Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331., u daljnjem tekstu: Bečka konvencija)

589 Nacrt članaka o odgovornosti međunarodnih organizacija koji je donijela Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo na svojem 63. zasjedanju 2011. godine te koji je podnesen Općoj skupštini u okviru njezina izvješća o radu s navedenog zasjedanja (A/66/10) (Godišnjak Komisije za međunarodno pravo, 2011., sv. II.(2), u daljnjem tekstu: Nacrt članaka)

ispravom uređenom međunarodnim pravom, koja ima vlastitu međunarodnu pravnu osobnost, te da članovi međunarodne organizacije mogu osim država biti i drugi subjekti.

Kao prvo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na osnivanje ugovorom ili drugom ispravom uređenom međunarodnim pravom, iz članka 2. stavka 1. točke (a) Bečke konvencije proizlazi da „ugovor" znači međunarodni sporazum koji je u pisanom obliku sklopljen između država i uređen međunarodnim pravom, neovisno o tome je li sadržan u jedinstvenoj ispravi ili u dvjema ili više međusobno povezanih isprava i bez obzira na njegov poseban naziv. Dakle, taj ili ti instrumenti mogu predstavljati izraz suglasnosti volja dvaju ili više subjekata međunarodnog prava koje su u njima sadržane. Nadalje, iz sudske prakse međunarodnih sudova proizlazi da dokument koji su potpisale države, neovisno o njegovoj političkoj važnosti, ne može činiti međunarodni sporazum ako ne sadržava nijednu odredbu kojom se stvaraju prava i obveze na koje su te države pristale[590].

Kao drugo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na to da organizacija mora imati vlastitu međunarodnu pravnu osobnost, iz sudske prakse međunarodnih sudova proizlazi, prvo, da je priznavanje međunarodne organizacije uvjetovano time da dotična organizacija ima pravnu osobnost. Naime, subjekt koji su osnovale države i, ovisno o slučaju, jedna ili više međunarodnih organizacija, ako nema vlastitu pravnu osobnost, nije međunarodna organizacija nego tijelo koje je ovisno ili o državama koje su ga osnovale[591] ili o međunarodnoj organizaciji u čijem se sustavu taj subjekt nalazi[592].

Drugo, iz sudske prakse međunarodnih sudova također proizlazi da međunarodne organizacije načelno uživaju povlastice i imunitete koji su nužni za izvršavanje njihovih zadaća[593]. Naime, za razliku od imuniteta država od vođenja sudskih postupaka, koji se temelji na načelu *par in parem non habet imperium*, imuniteti međunarodnih organizacija u načelu se dodjeljuju ugovorima o osnivanju tih organizacija i funkcionalne su naravi jer im je cilj izbjegavanje stvaranja prepreka za funkcioniranje i neovisnost dotičnih organizacija.

Treće, iz sudske prakse proizlazi da su osnivački akti međunarodnih organizacija ugovori posebne vrste jer je njihova svrha stvoriti nove subjekte prava, koji imaju određenu autonomiju i kojima ugovorne strane povjeravaju zadaću ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Stoga se na međunarodne organizacije primjenjuje „načelo specifikacije", što znači da im države koje ih stvaraju dodjeljuju ovlasti, čije granice ovise o zajedničkim interesima čije su im promicanje one povjerile, a koje su obično izričito navedene u njihovu osnivačkom aktu[594].

Prema tome, međunarodna organizacija ne može se svesti na puki neobvezni mehanizam stavljen na raspolaganje ugovornim stranama, kojim bi se svaka od njih mogla služiti po svojoj volji. Naime, stvaranjem međunarodne organizacije i pružanjem toj organizaciji svih sredstava potrebnih za njezin rad, njezini osnivači izražavaju svoju volju da pruže najbolja moguća jamstva stabilnosti, kontinuiteta i

---

590 Vidjeti presudu Međunarodnog suda pravde od 1. listopada 2018., Obveza pregovaranja o pristupu Tihom oceanu (Bolivija protiv Čilea), Zbornik 2018., str. 507., t. 105. i 106. te navedenu sudsku praksu.

591 Vidjeti u tom smislu presudu Međunarodnog suda pravde od 26. lipnja 1992., Određena fosfatna zemljišta na Nauruu (Nauru protiv Australije), preliminarni prigovori, Zbornik 1992., str. 240., t. 47.

592 Vidjeti u tom smislu savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o presudi br. 2867 Upravnog suda Međunarodne organizacije rada povodom zahtjeva protiv Međunarodnog fonda za razvoj poljoprivrede od 1. veljače 2012., Zbornik 2012., str. 10., t. 57. i 61.

593 Vidjeti u tom smislu odluku Stalnog arbitražnog suda od 22. studenoga 2002., D^{r}. Reineccius i dr. protiv Bank for International Settlements, predmet br. 2000-04, t. 108.; savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o presudi br. 2867 Upravnog suda Međunarodne organizacije rada povodom zahtjeva protiv Međunarodnog fonda za razvoj poljoprivrede od 1. veljače 2012., Zbornik 2012., str. 10., t. 58., i presudu Međunarodnog suda pravde od 20. travnja 2010., Tvornice celuloze na rijeci Uruguay (Argentina protiv Urugvaja), Zbornik 2010., str. 14., t. 88.

594 Vidjeti u tom smislu savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 8. srpnja 1996., Zakonitost upotrebe nuklearnog oružja države u oružanom sukobu, Zbornik 1996., str. 66., t. 19. i 25.; presude Međunarodnog suda pravde od 11. lipnja 1998., Kopnena i morska granica između Kameruna i Nigerije, preliminarni prigovori, Zbornik 1998., str. 275., t. 64. do 67., i od 20. travnja 2010., Tvornice celuloze na rijeci Uruguay (Argentina protiv Urugvaja), Zbornik 2010., str. 14., t. 89.

učinkovitosti za izvršavanje zadaća povjerenih toj organizaciji, tako da iz tog okvira ne mogu izići jednostrano i u trenutku koji oni smatraju prikladnim niti ga zamijeniti drugim komunikacijskim kanalima[595].

Način na koji Opći sud kvalificira osnivački akt IMG-a kao „međunarodni sporazum"

Opći sud ispituje sadržaj i doseg rezolucije od 25. studenoga 1994. kako bi se utvrdilo sadržava li taj dokument obveze koje su za njegove potpisnike pravno obvezujuće.

U tom smislu, Opći sud ističe da iz teksta rezolucije od 25. studenoga 1994. proizlazi da su njezini potpisnici odobrili tužiteljeva pravila organizacije, osobito potvrđivanjem njegova glavnog direktora i donošenjem odluke o uspostavljanju njegova upravljačkog odbora. Konkretno, iako ta rezolucija nije ni u kojem pogledu podrazumijevala obvezu njezinih potpisnika da postanu tužiteljevi članovi, u njezinoj se točki 5. predviđala obveza država potpisnica da odluče uključiti tužitelja u opći okvir za obnovu Bosne i Hercegovine ili da se postupno prekine s njegovim aktivnostima. Dakle, navedena je rezolucija doista sadržavala barem jednu pravno obvezujuću obvezu za svoje potpisnike, tako da se ne može smatrati izjavom od isključivo političke važnosti.

Slijedom navedenog, Opći sud ocjenjuje da je Komisija u pobijanoj odluci počinila pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdila da rezolucija od 25. studenoga 1994. predstavlja političku izjavu koja nije pravno obvezujuća.

Opći sud također smatra da je Komisija u pobijanoj odluci počinila još jednu pogrešku koja se tiče prava time što je tu rezoluciju odbila kvalificirati kao međunarodni sporazum zbog toga što sudionici sastanka od istog dana nisu bili opunomoćeni, s obzirom na to da su barem dvije države naknadno potvrdile potpisivanje navedene rezolucije.

U tom smislu, Opći sud podsjeća na to da, kada dokument potpisuju osobe koje nemaju potrebne ovlasti za preuzimanje obveze za svoje države, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Bečke konvencije, takav se dokument ne može smatrati pravno obvezujućim međunarodnim sporazumom, osim ako su te osobe ovlaštene za preuzimanje obveza za navedene države a da ne moraju podnijeti punomoć, u skladu sa stavkom 2. istog članka[596].

Međutim, Opći je sud u konkretnom slučaju utvrdio da su određene države potpisnice rezolucije od 25. studenoga 1994. svojim sudjelovanjem u usvajanju prvotnih ili kasnijih statuta tužitelja ili svojim sudjelovanjem u njegovu upravljačkom odboru ili njegovu stalnom odboru postupale na takav način da se čini da priznaju čin potpisivanja tog akta koji su izvršili njihovi predstavnici te su stoga naknadno potvrdile, u smislu članka 8. Bečke konvencije, potpisivanje te rezolucije čija je svrha bila osnivanje tužitelja.

Međutim, Opći sud smatra da te pogreške koje se tiču prava u ovoj fazi ispitivanja tužiteljeve argumentacije ne utječu na zakonitost pobijane odluke, s obzirom na to da ne utječu na uvjet propisan financijskim pravilima Unije u skladu s kojim je tužitelj, za izvršavanje proračuna Unije prema neizravnom načinu upravljanja predviđenom za međunarodne organizacije, trebao biti osnovan međunarodnim sporazumom čija je svrha bila njegovo osnivanje kao međunarodne organizacije. Stoga utvrđene nezakonitosti ne mogu same po sebi dovesti do poništenja pobijane odluke.

Način na koji Opći sud tumači namjeru potpisnica osnivačkog akta IMG-a te naknadne prakse država potpisnica i država članica tog subjekta

---

595 Vidjeti u tom smislu presudu Međunarodnog suda pravde od 20. travnja 2010., Tvornice celuloze na rijeci Uruguay (Argentina protiv Urugvaja), Zbornik 2010., str. 14., t. 90. i 91.

596 Vidjeti u tom smislu presudu Međunarodnog suda za pravo mora od 14. ožujka 2012., Razgraničenje morske granice u Bengalskom zaljevu (Bangladeš/Mjanmar), Zbornik ITLOS-a 2012., str. 4., t. 96. i 98.

U konkretnom slučaju, Opći sud smatra da prilikom donošenja pobijane odluke Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdila da rezolucija od 25. studenoga 1994. nije imala ni cilj ni učinak da se tužitelju prizna status međunarodne organizacije.

U tom pogledu, Opći sud podsjeća na to da se u skladu s člankom 31. Bečke konvencije, koji je izraz međunarodnog običajnog prava, ugovor mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz tog ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe tog ugovora.

Opći sud nadalje smatra da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je u pobijanoj odluci utvrdila da naknadna praksa nakon usvajanja rezolucije od 25. studenoga 1994., a zatim i usvajanja prvotnih statuta i statuta iz 2012., ne potvrđuje da potpisnice te rezolucije, kao ni tužiteljeve članice, dovoljno općenito i jasno priznaju tužiteljevo svojstvo međunarodne organizacije.

U tom smislu, Opći se sud poziva na sudsku praksu prema kojoj se isprave ne mogu smatrati naknadnim sporazumom ili naknadnom praksom kojom se ustanovljuje sporazum između strana o tumačenju ugovora, u smislu članka 31. stavka 3. točaka (a) i (b) Bečke konvencije, ako te isprave nisu usvojene uz potporu svih država koje su strane navedenog ugovora[597].

Opći sud nakon toga odbija tužiteljev zahtjev za naknadu imovinske i neimovinske štete za koju tvrdi da je pretrpio, pri čemu posebno ističe da je zahtjev za poništenje pobijane odluke odbijen pa samim time nije ispunjen prvi uvjet za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Unije koji se odnosi na postojanje povrede pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima.

597 Vidjeti u tom smislu presudu Međunarodnog suda pravde od 31. ožujka 2014., Kitolov na Antarktici (Australija protiv Japana; Novi Zeland, intervenijent), Zbornik 2014., str. 226., t. 83.

XV. Pristup dokumentima institucija

1. Iznimka koja se odnosi na zaštitu sudskih postupaka

Presuda od 10. srpnja 2024., Mađarska/Komisija (T-104/22, EU:T:2024:467)

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na korespondenciju koju su mađarska tijela uputila Komisiji u pogledu nacrta poziva na podnošenje prijedlogâ koji je sufinanciran sredstvima Unije u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova – Dokumenti koji potječu iz države članice – Protivljenje države članice – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja – Pojam ‚dokument koji se odnosi na pitanje o kojem institucija još nije odlučivala' – Obveza obrazlaganja – Lojalna suradnja"

Odbivši tužbu za poništenje koju je Mađarska podnijela protiv odluke Europske komisije kojom se trećoj strani koja je podnijela zahtjev odobrava pristup korespondenciji koju su mađarska tijela uputila toj instituciji u pogledu nacrta poziva na podnošenje prijedlogâ koji se financira iz fondova Europske unije (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), Opći sud pojašnjava doseg izuzeća koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja predviđenog Uredbom br. 1049/2001[598], osobito s obzirom na točnu definiciju pojma „postupak odlučivanja institucije". Usto, taj relativno rijetki spor kojim država članica izražava svoje protivljenje otkrivanju, od strane institucije Unije, dokumenata koje su donijela njezina vlastita tijela, daje priliku Općem sudu da odluči o dosad nepostavljenom pitanju može li se država članica pozvati na to izuzeće kako bi se usprotivila otkrivanju dokumenata koji se odnose na poziv na podnošenje prijedlogâ koji je sastavilo nacionalno tijelo za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima (u daljnjem tekstu: ESI fondovi) u okviru podijeljenog upravljanja proračunom Unije.

Komisiji je 2021. upućen zahtjev za pristup koji se odnosio na službenu korespondenciju između nje i mađarskih tijela u vezi s pozivom na podnošenje prijedlogâ koji je obuhvaćen operativnim programom koji se financira iz ESI fondova[599] na temelju Uredbe br. 1303/2013[600]. Prilikom savjetovanja na temelju Uredbe br. 1049/2001[601] mađarska tijela usprotivila su se otkrivanju dokumenata koji potječu od njih na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja. Istaknula su da bi, s obzirom na to da je postupak odlučivanja o pozivu na podnošenje prijedlogâ o kojem je riječ još uvijek bio u tijeku, otkrivanje navedenih dokumenata moglo ozbiljno ugroziti načela jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti.

Komisija je najprije trećoj strani koja je podnijela zahtjev odobrila pristup šest od jedanaest dokumenata za koje je utvrđeno da su obuhvaćeni zahtjevom za otkrivanje, ali joj je odbila odobriti pristup dokumentima koji potječu od mađarskih tijela. Međutim, nakon ponovnog zahtjeva i ponovnog savjetovanja s mađarskim tijelima, Komisija je, unatoč njihovu izričitom protivljenju, odobrila pristup dokumentima koji potječu od mađarskih tijela, uključujući novoidentificirane dokumente.

---

598 Članak 4. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

599 Poziv na podnošenje prijedloga „EFOP 2.2.5", naslovljen „Poboljšanje prijelaza sa zdravstvene skrbi u ustanovi na usluge koje se pružaju u zajednici – zamjena institucionalnog smještaja do 2023.".

600 Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.)

601 Članak 4. stavci 4. i 5. Uredbe br. 1049/2001

Ocjena Općeg suda

Odlučujući o tužbenom razlogu kojim Mađarska prigovara Komisiji da u ovom slučaju nije primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja, Opći sud utvrđuje, kao prvo, da u trenutku donošenja pobijane odluke nijedan Komisijin postupak odlučivanja nije bio u tijeku.

U tom pogledu napominje da, iako su ESI fondovi obuhvaćeni podijeljenim upravljanjem, odredbe Uredbe br. 1303/2013[602] koje se odnose na kriterije koji moraju biti ispunjeni za odabir operacija koje će se financirati iz tih fondova pokazuju da su pozivi na podnošenje prijedlogâ isključiva odgovornost država članica. Stoga se Uredbom br. 1303/2013 Komisiji ne dodjeljuje posebna nadležnost u postupku završetka poziva na podnošenje prijedlogâ uređenog tom uredbom.

Štoviše, u skladu s doslovnim, kontekstualnim i teleološkim tumačenjem članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, Opći sud primjećuje da primjena izuzeća predviđenog tom odredbom ovisi o utvrđivanju postupka nakon kojeg je institucija Unije ovlaštena donijeti određenu odluku na temelju prava Unije. Međutim, samim sudjelovanjem Komisije u postupku koji je uređen proračunskim pravilima podijeljenog upravljanja ne može se opravdati to da taj postupak predstavlja postupak odlučivanja te institucije. Naime, Komisijino delegiranje nacionalnim upravljačkim tijelima, koje obilježava podijeljeno upravljanje, ne utječe na nadležnosti Komisije i država članica koje su jasno definirane odredbama Uredbe br. 1303/2013, tako da valja razlikovati njihove postupke odlučivanja.

Stoga Opći sud zaključuje da Komisija u ovom slučaju nije morala donijeti odluku. Stoga se ne može smatrati da se dokumenti koje je zaprimila odnose na postupak odlučivanja institucije Unije koji je u tijeku. Slijedom toga, za njih se ne može smatrati da se „odnos[e] na pitanje o kojem [institucija Unije] nije odlučivala”[603].

Kao drugo, Opći sud odbija argumentaciju Mađarske o primjenjivosti izuzeća koje se temelji na članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001 na postupak odlučivanja nacionalnih upravljačkih tijela.

U tom pogledu ističe da cilj tog članka nije zaštita postupka odlučivanja država članica ili pravnih osoba koje nisu institucije Unije, s obzirom na to da su samim tekstom te odredbe obuhvaćeni samo dokumenti koji se odnose na „pitanje o kojem [institucija] nije odlučivala”. Tumačenje tog izuzeća tako da se njime štiti i postupak odlučivanja nacionalnih upravljačkih tijela dovelo bi, s ciljem ograničavanja, do toga da zakonodavac Unije ponovno uvodi pravilo o autoru koje je ukinuo za svaki dokument koji utječe na donošenje odluke države članice. Međutim, takvo tumačenje ne bi bilo u skladu ni s predmetom ni s ciljem članka 15. UFEU-a i Uredbe br. 1049/2001, a to je davanje javnosti najšireg mogućeg prava na pristup dokumentima institucija u svim područjima aktivnosti Unije. Osim toga, svako tumačenje te odredbe koje izlazi iz okvira samog teksta dovelo bi do širokog tumačenja izuzeća predviđenog tom odredbom na temelju kojeg se ne bi mogao ograničiti doseg razloga za odbijanje o kojem je riječ.

2. Iznimka koja se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca

Presuda od 8. svibnja 2024., Izuzquiza i dr./Parlament (T-375/22, EU:T:2024:296)

„Pristup dokumentima – Zaštita osobnih podataka – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na naknade i troškove isplaćene zastupniku u Parlamentu te na plaće i naknade parlamentarnih asistenata – Odbijanje pristupa – Iznimka koja se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca – Članak 4. stavak 1. točka (b) i članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1049/2001 – Zaštita legitimnih interesa ispitanika –

602 Članak 110. stavak 2. točka (a) i članak 125. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1303/2013

603 U skladu s člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001

Potreba za prijenosom osobnih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu – Članak 9. stavak 1. Uredbe (EU) 2018/1725"

Postupajući po tužbi za poništenje koju su podnijele tri fizičke osobe, Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, poništava odluku Europskog parlamenta od 8. travnja 2022.[604] kojom je ta institucija tužiteljima uskratila pristup dokumentima vezanima uz sredstva koja je ta institucija isplatila Ioannisu Lagosu, zastupniku u Parlamentu, te njegovim parlamentarnim asistentima, u okviru mandata tog zastupnika. Opći sud pritom pojašnjava iznimku od javnog pristupa dokumentima zbog zaštite privatnosti i integriteta pojedinca, predviđenu Uredbom br. 1049/2001[605]. Zaključuje da je Parlament trebao odobriti pristup dokumentima koji sadržavaju osobne podatke I. Lagosa i njegovih parlamentarnih asistenata, a konkretno se odnose na naknadu putnih troškova i naknade za boravak koje je ta institucija isplatila I. Lagosu te na naknadu putnih troškova njegovih asistenata.

I. Lagos bio je izabran na izborima u Grčkoj te je preuzeo dužnost zastupnika u Parlamentu 2. srpnja 2019. Dana 7. listopada 2020. grčki su ga sudovi osudili na kaznu od trinaest godina i osam mjeseci zatvora i plaćanje novčane kazne zbog sudjelovanja u zločinačkom udruženju i njegovu vođenju, kao i zbog dvaju manjih kaznenih djela. Nakon što mu je 27. travnja 2021. ukinut parlamentarni imunitet, belgijska tijela uhitila su I. Lagosa i predala ga grčkim tijelima. Trenutačno on izdržava zatvorsku kaznu u Grčkoj.

Nakon izricanja osuđujuće presude, ukidanja imuniteta i zatvaranja, I. Lagos nije podnio ostavku na mjesto europskog zastupnika. Nadalje, njegova osuda nije dovela do toga da grčka tijela obavijeste Parlament o oduzimanju njegova mandata.

Tužitelji su 7. prosinca 2021. na temelju Uredbe br. 1049/2001 Parlamentu podnijeli zahtjev za pristup dokumentima koji se odnose na I. Lagosa, i to za sve dokumente vezane uz naknade koje su mu odobrene te uz troškove plaća njegovih akreditiranih parlamentarnih asistenata i lokalnih parlamentarnih asistenata. Parlament je u odluci od 4. veljače 2022. tužiteljima odbio odobriti pristup tim dokumentima. Povodom ponovljenog zahtjeva tužiteljâ, Parlament je donio pobijanu odluku kojom je potvrdio svoje prvotno odbijanje da im se odobri pristup zatraženim dokumentima, pozivajući se pritom na iznimku od prava na pristup dokumentima vezanu uz zaštitu osobnih podataka, predviđenu Uredbom br. 1049/2001, te na obvezu tužitelja da dokažu nužnost prijenosa osobnih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu, na temelju Uredbe 2018/1725[606].

Ocjena Općeg suda

Opći sud uvodno naglašava da članak 9. stavak 1. točka (b) Uredbe 2018/1725 uvjetuje prosljeđivanje osobnih podataka ispunjavanjem niza kumulativnih uvjeta. Podnositelj zahtjeva za pristup tako mora dokazati nužnost prijenosa osobnih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu, a zatim i dokazati činjenicu da je taj prijenos najprikladnija od svih mogućih mjera za ostvarivanje cilja koji se želi postići te da je ta mjera proporcionalna navedenom cilju. Nakon što se pruži taj dokaz, dotična institucija mora provjeriti postoji li neki drugi razlog zbog kojeg bi se moglo pretpostaviti da bi tim prijenosom

---

604 Odluka Europskog parlamenta s oznakom A(2021) 10718C od 8. travnja 2022. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

605 I to posebno člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) Prema toj odredbi, institucije moraju uskratiti pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca, među ostalim u skladu s propisima Zajednice o zaštiti osobnih podataka.

606 Na temelju članka 9. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL 2018., L 295, str. 39.), osobni podaci prenose se primateljima s poslovnim nastanom u Uniji koji nisu institucije i tijela Unije samo ako primatelj utvrdi da je potrebno izvršiti prijenos tih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu, a voditelj obrade, u slučaju da postoji razlog za mišljenje da bi legitimni interesi ispitanika mogli biti ugroženi, utvrdi da je prijenos osobnih podataka u te svrhe razmjeran, nakon što je dokazano odvagnuo različite suprotstavljene interese.

mogli biti ugroženi legitimni interesi ispitanika te u takvom slučaju na provjerljiv način odvagnuti različite suprotstavljene interese kako bi ocijenila proporcionalnost zatraženog prijenosa osobnih podataka.

U prvom redu, Opći sud u tom smislu ispituje jesu li u kontekstu iznimke od prava na pristup dokumentima vezane uz zaštitu osobnih podataka[607] tužitelji ispunili obvezu dokazivanja nužnosti prijenosa osobnih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu[608].

On prvo provodi analizu pitanja predstavlja li svrha na koju se tužitelji pozivaju za prijenos predmetnih osobnih podataka posebnu svrhu u javnom interesu.

U tom smislu, Opći sud precizira da taj prijenos može počivati na općem cilju, kao što je pravo javnosti na informaciju o ponašanju članova Parlamenta prilikom izvršavanja njihovih dužnosti. U konkretnom slučaju, svrha na koju se tužitelji pozivaju bila je utvrđivanje točnih iznosa sredstava koje je Parlament dodijelio I. Lagosu tijekom predmetnog razdoblja i načina na koji su ta sredstva korištena u okviru izvršavanja zastupničkog mandata, kako bi se olakšala javna kontrola u pogledu pristupa I. Lagosa javnim sredstvima. Suprotno navodima Parlamenta, taj cilj nije opći već je konkretno vezan uz specifične okolnosti predmetnog slučaja koje su potpuno iznimne naravi. Naime, te se činjenice tiču zastupnika u Parlamentu koji je – nakon što je među ostalim bio osuđen na kaznu od trinaest godina i osam mjeseci zatvora te je bio u zatvoru zbog toga što je, među ostalim, počinio teška kaznena djela kao što su sudjelovanje u zločinačkom udruženju i vođenje tog udruženja – i dalje ostao zastupnik u Parlamentu te je nastavio primati naknade za obnašanje te dužnosti. Stoga je, imajući u vidu te činjenice, Parlament u pobijanoj odluci pogriješio kada je odbio priznati svrhu na koju su se tužitelji pozvali kao posebnu svrhu u javnom interesu.

Drugo, Opći sud analizira jesu li tužitelji dokazali nužnost prijenosa osobnih podataka te, posebno, je li taj prijenos bio najprikladnija mjera za ostvarivanje posebne svrhe u javnom interesu koju tužitelji nastoje postići i je li bio proporcionalan navedenom cilju.

S jedne strane, kada je riječ o naknadi za opće troškove[609] i mjesečnoj plaći[610] I. Lagosa, Opći sud utvrđuje da su informacije o tim pravima slobodno i besplatno dostupne javnosti na internetskoj stranici Parlamenta. Dakle, budući da otkrivanje predmetnih osobnih podataka nije najprikladnija mjera za ostvarivanje svrhe koju tužitelji žele postići, potonji nisu uspjeli dokazati nužnost takvog prijenosa. Prema mišljenju Općeg suda, situacija je drukčija kad je riječ o naknadi putnih troškova i isplati naknade za boravak zastupnika jer iz informacija koje su u tom pogledu javno dostupne ne mogu se utvrditi ni iznosi sredstava koje je Parlament isplatio I. Lagosu u izvršavanju njegova zastupničkog mandata tijekom predmetnog razdoblja, niti svrha putovanja, odredište ili put koji je on poduzeo. Dakle, budući da bi prijenos tih podataka javnosti omogućio da ima pristup navedenim informacijama, njihovo je otkrivanje prikladnija mjera za postizanje svrhe koju tužitelji žele postići nego pristup informacijama koje su već u javnoj domeni. Opći sud slijedom toga zaključuje da je prijenos podataka koji se odnose na I. Lagosa mjera koja je nužna za ostvarivanje posebne svrhe u javnom interesu na koju su se tužitelji pozivali kako bi opravdali prijenos predmetnih osobnih podataka te da je Parlament pogrešno ocijenio da oni nisu ispunili obvezu dokazivanja da je navedeni prijenos nužan u tu svrhu.

---

607 Kako je predviđen u članku 4. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 1049/2001

608 Članak 9. stavak 1. točka (b) Uredbe 2018/1725

609 Iz članaka 25. i 26. Odluke 2009/C 159/01 Predsjedništva Europskog parlamenta od 19. svibnja i 9. srpnja 2008. o mjerama za provedbu Statuta zastupnika u Europskom parlamentu (SL 2009., C 159, str. 1.) proizlazi da zastupnici u Parlamentu mjesečno primaju paušalnu naknadu za opće troškove, po podnošenju jedinstvenog zahtjeva na početku njihova mandata.

610 Na temelju članka 10. Odluke 2005/684/EZ, Euratom Europskog parlamenta od 28. rujna 2005. o donošenju Statuta članova Europskog parlamenta (SL 2005., L 262, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 181., u daljnjem tekstu: Statut zastupnika), mjesečna plaća zastupnika isplaćuje se automatski.

S druge strane, kada je riječ o plaćama akreditiranih parlamentarnih asistenata i lokalnih parlamentarnih asistenata I. Lagosa, Opći sud naglašava da su one bile isplaćivane neovisno o njihovim konkretnim aktivnostima u okviru pružanja parlamentarne pomoći I. Lagosu. Prema tome, budući da prijenos dokumenata koji se odnose na isplatu tih plaća ne može tužiteljima pružiti informacije o eventualnom izravnom ili neizravnom doprinošenju financiranju ili izvršavanju kriminalne ili nezakonite aktivnosti koju je obavljao I. Lagos, tužitelji nisu uspjeli dokazati nužnost takvog prijenosa. Međutim, troškovi putovanja parlamentarnih asistenata I. Lagosa usko su povezani s njegovim aktivnostima te mogu pružati informacije o mogućoj povezanosti, makar i neizravnoj, s nezakonitim aktivnostima I. Lagosa. Opći sud slijedom toga zaključuje da prijenos osobnih podataka sadržanih u dokumentima koji se odnose na naknadu tih troškova jest nužna mjera za ostvarivanje svrhe na koju se tužitelji pozivaju te da je Parlament pogrešno ocijenio da tužitelji nisu ispunili obvezu dokazivanja nužnosti prijenosa osobnih podataka za posebnu svrhu u javnom interesu.

U drugom redu, Opći se sud očituje o mogućem postojanju povrede legitimnih interesa I. Lagosa i njegovih asistenata nastale zbog prijenosa predmetnih osobnih podataka. U tom smislu, u okviru ispitivanja proporcionalnosti tog prijenosa Opći sud odvaguje različite suprotstavljene interese[611]. Tako, s jedne strane, kada je riječ o interesu zaštite slobodnog izvršavanja mandata zastupnika, vezano uz zahtjev za pristup informacijama o naknadi putnih troškova i isplati naknada za boravak koje je primio I. Lagos, informiranje javnosti o takvim putovanjima ne može ni na koji način ograničiti slobodno izvršavanje njegova mandata. Dakle, nije dokazano kako bi otkrivanje informacija o obavljenim putovanjima moglo utjecati na slobodno izvršavanje mandata europskog zastupnika. S druge strane, kada je riječ o interesu da se zajamči sigurnost I. Lagosa, s obzirom na to da je riječ o dokumentima koji se odnose na naknade za boravak i naknade putnih troškova koje su primljene u prošlosti, sigurnost zastupnika u načelu se više ne može smatrati ugroženom prijenosom predmetnih osobnih podataka jer se radi o putovanjima koja su se već dogodila u trenutku podnošenja zahtjeva tužiteljâ. Iako je točno da bi javno otkrivanje čestih putovanja I. Lagosa, osobito u privatni dom u Grčkoj, moglo ugroziti njegovu sigurnost, Opći sud naglašava da je na Parlamentu da pri odvagivanju suprotstavljenih interesa osigura zaštitu osobnih podataka koja je neophodna za sigurnost I. Lagosa, primjerice njegove osobne adrese. Nadalje, kada je riječ o sigurnosti I. Lagosa tijekom njegovih budućih putovanja u okviru obnašanja mandata, to se pitanje ne postavlja s obzirom na to da je I. Lagos u trenutku donošenja pobijane odluke bio u zatvoru te se stoga nije mogao kretati. U tom kontekstu Opći sud smatra da je, s obzirom na to da su se putovanja o kojima je riječ dogodila u razdoblju kada je I. Lagos već bio osuđen za teška kaznena djela, bilo legitimno da tužitelji mogu dobiti informacije o svrsi i odredištima tih putovanja. Budući da rizici od mogućeg ugrožavanja slobodnog izvršavanja mandata zastupnika I. Lagosa i njegove sigurnosti nisu dovoljni da bi se opravdalo odbijanje otkrivanja predmetnih osobnih podataka, Parlament je pogrešno ocijenio da bi se prijenosom tih podataka ugrozili legitimni interesi I. Lagosa i njegovih asistenata te da takav prijenos, nakon odvagivanja raznih suprotstavljenih interesa, ne bi bio proporcionalan.

Slijedom navedenog, Opći sud poništava pobijanu odluku u dijelu u kojem je Parlament odbio pristup dokumentima koji sadržavaju osobne podatke I. Lagosa, a koji se odnose na naknade putnih troškova i naknade za boravak koje mu je Parlament isplatio, kao i dokumentima koji sadržavaju osobne podatke parlamentarnih asistenata I. Lagosa, koji se odnose na naknade putnih troškova koje su potonji primili.

611 Kako je utvrđeno u članku 9. stavku 1. točki (b) Uredbe 2018/1725

XVI. Javna služba

1. Stegovni postupak

Presuda od 29. svibnja 2024., Canel Ferreiro/Vijeće (T-766/22, EU:T:2024:336)

„Javna služba – Dužnosnici – Stegovni postupak – Stegovna sankcija – Ukor – Radnje koje su u suprotnosti s dostojanstvom službe – Članci 12. i 21. Pravilnika o osoblju – Nadležnost donositelja akta – Obveza obrazlaganja – Načelo dobre uprave – Nepristranost – Članak 41. Povelje o temeljnim pravima"

Postupajući po tužbi dužnosnice Vijeća Europske unije, Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, poništava odluku te institucije kojom je dotičnoj izrečena stegovna sankcija ukora.

Opći se sud tom prigodom očituje, s jedne strane, o zasad nerazmatranom pitanju može li odluku o stegovnoj sankciji i odluku o odbijanju žalbe protiv te sankcije donijeti jedna te ista osoba. S druge strane, njegovom se presudom žele dokinuti razlike koje u sudskoj praksi postoje kada je riječ o redoslijedu kojim Opći sud odlučuje o tužbenim razlozima koji su samostalno istaknuti protiv odluke donesene povodom žalbe.

U konkretnom slučaju, nakon provođenja upravne istrage nad tužiteljicom, tijelo za imenovanje utvrdilo je da je potonja iznijela uvredljive i agresivne riječi prema svojoj nadređenoj optužujući je za uznemiravanje te joj je izreklo predmetnu stegovnu sankciju. Tužiteljica je protiv te odluke podnijela žalbu, ali ju je tijelo za imenovanje odbilo. Tužiteljica je stoga pokrenula postupak pred Općim sudom tražeći, među ostalim, poništenje odluke kojom joj je izrečen ukor i odluke o odbijanju žalbe.

Ocjena Općeg suda

Uvodno, Opći sud podsjeća na to da tužiteljica mora imati mogućnost zatražiti od suda Unije da provede nadzor zakonitosti odluke o odbijanju žalbe kad on istakne tužbeni razlog koji se konkretno odnosi na žalbeni postupak. Naime, ako bi tužiteljica u takvom slučaju imala pravo osporavati samo prvotnu odluku, bila bi isključena svaka mogućnost osporavanja u vezi s predsudskim postupkom. Ona bi stoga izgubila pravo na postupak čija je svrha omogućiti i potaknuti sporazumno rješavanje spora koji je nastao između službenika i upravnog tijela te obvezati tijelo kod kojeg je taj službenik zaposlen da preispita svoju odluku, u skladu s pravilima, imajući u vidu eventualne prigovore tog službenika. U tim okolnostima, Opći sud smatra da najprije treba ispitati tužbeni razlog vezan uz nezakonitost donošenja odluke o odbijanju žalbe, a nakon toga odlučiti o tužbenim razlozima istaknutima protiv odluke koja je predmet žalbe. Naime, ako Opći sud poništi odluku o odbijanju žalbe, upravno tijelo mora preispitati žalbu vodeći računa o zakonitosti predsudskog postupka. U takvom slučaju, zahtjev koji je istaknut protiv prvotne odluke trebao bi biti odbačen kao nedopušten, s obzirom na to da je preuranjen, jer ta odluka može podlijegati sudskom nadzoru samo ako je prethodno bila predmet preispitivanja u okviru redovnog predsudskog postupka.

Kada je riječ o osobi nadležnoj za donošenje odluke o odbijanju žalbe, Opći sud napominje, s jedne strane, da članak 90. stavak 2. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) nikako ne propisuje da bilo koje drugo tijelo osim tijela za imenovanje koje je donijelo akt kojim se osobi nanosi šteta odlučuje o žalbi podnesenoj protiv tog akta. Naprotiv, Opći sud precizira da iz tog članka proizlazi da je zakonodavac Unije mislio na slučaj kad isto tijelo donosi odluku kojom se dužnosniku nanosi šteta, a potom odlučuje o žalbi podnesenoj protiv te odluke.

S druge strane, kada je riječ o samoj prirodi postupka koji se vodi povodom žalbe, treba reći da on ne predstavlja žalbeni postupak, već mu je svrha obvezati upravno tijelo kod kojeg je dužnosnik zaposlen da preispita svoju odluku uzimajući u obzir njegove eventualne prigovore.

Stoga, imajući u vidu prirodu žalbenog postupka, Opći sud precizira da se ne može zaključiti da postoji povreda članka 41. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojim se jamči pravo osobe da institucije Unije nepristrano odlučuju u njezinu predmetu, samo zbog činjenice da je odluku o odbijanju žalbe donijela, u skladu s internim organizacijskim pravilima Vijeća, ista osoba koja je donijela i odluku protiv koje je podnesena ta žalba.

Kada je riječ o dosegu obveze obrazlaganja odluke kojom se osobi nanosi šteta, Opći sud precizira da ona ima za cilj, s jedne strane, da se zainteresiranoj osobi pruži dovoljno informacija za ocjenu osnovanosti akta kojim joj se nanosi šteta i svrsishodnosti pokretanja postupka pred sudom Unije i, s druge strane, da se tom sudu omogući provođenje nadzora nad zakonitošću akta. Dostatnost obrazloženja treba ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i u odnosu na činjenični i pravni kontekst u kojem je donesen pobijani akt.

Opći sud u tom smislu utvrđuje da se, u konkretnom slučaju, pri navođenju djela za koje tijelo za imenovanje optužuje tužiteljicu samo djelomično preuzima jedna točka zaključaka iz izvješća o istrazi, a to je samo kratak sažetak zaključaka istražiteljâ sadržanih u prethodnim dijelovima navedenog izvješća. Citiran izvan konteksta, iz tog se odjeljka ne može točno vidjeti za koja se djela tužiteljica optužuje.

Tijelo za imenovanje nije tužiteljici pružilo ni pojašnjenja u pogledu djela za koja se optužuje u odluci o odbijanju žalbe, iako je tužiteljica u svojoj žalbi iznijela argumente vezane uz povredu obveze obrazlaganja. Ta se odluka također ograničava samo na djelomično ponavljanje iste točke zaključaka iz izvješća o istrazi.

Međutim, bez obzira na te različite komentare u pogledu neprimjerene komunikacije tužiteljice tijekom cjelokupne suradnje s njezinom nadređenom, Opći sud precizira da iz izvješća o istrazi nije jasno i objektivno vidljivo na temelju kojih su okolnosti istražitelji donijeli svoje zaključke o povredi Pravilnika o osoblju. Stoga, bez obzira na to što pobijana odluka nije donesena u kontekstu koji je tužiteljici bio potpuno nepoznat, potonja s pravom tvrdi da pobijana odluka, sagledavana zajedno s navedenim izvješćem o istrazi, ne sadržava dostatno obrazloženje. Nenavođenje detalja o djelima koja se tužiteljici stavljaju na teret sprečava Opći sud da ispita osnovanost pobijane odluke, što opravdava njezino poništenje.

2. Naknade

Presuda od 5. lipnja 2024., VA/Komisija (T-123/23, EU:T:2024:359)

„Javna služba – Dužnosnici – Primici od rada – Obiteljske naknade – Naknada za uzdržavano dijete – Naknada za obrazovanje – Odluke o ukidanju određenih naknada – Uvjeti dodjeljivanja – Pojam ‚završetak školovanja' – Jednako postupanje – Načelo dobre uprave – Povrat preplaćenih iznosa – Članak 85. prvi stavak Pravilnika o osoblju – Odgovornost"

Nakon što mu je dužnosnik Vijeća Europske unije podnio tužbu, Opći sud djelomično je poništio Komisijine odluke u dijelu u kojem se njima ukida pravo tog dužnosnika na naknadu za uzdržavano dijete, naknadu za obrazovanje kao i na porezni odbitak povezan s naknadom za uzdržavano dijete, tijekom razdoblja između posljednjeg sveučilišnog ispita njegova djeteta i objave konačnih rezultata od strane obrazovne ustanove. U tom okviru Opći sud odlučio je o novom pitanju, tj. od kojeg datuma dužnosnik više ne ispunjava uvjete za ta novčana prava jer se njegovo dijete više ne obrazuje i strukovno se ne osposobljava u smislu članka 2. stavka 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) i više ne pohađa redovito i u punom vremenu obrazovnu ustanovu u smislu članka 3. stavka 1. tog priloga.

U predmetnom slučaju tužiteljeva kći pohađala je sveučilišni studij na belgijskom sveučilištu. Među ostalim, posljednji ispit studijskog programa polagala je 18. lipnja 2021., 2. srpnja 2021. saznala je da je uspješno položila ispite te je 27. kolovoza 2021. primila potvrdu o završetku studija. Akademska godina završila je 13. rujna 2021.

Do rujna 2021. tužitelj je za svoju kćer primao naknadu za uzdržavano dijete i naknadu za obrazovanje, koje su predviđene člancima 2. i 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, te je ostvario pravo na porezni odbitak povezan s naknadom za uzdržavano dijete. Međutim, budući da je njegova kći položila ispite u lipnju 2021. na prvom ispitnom roku, Komisija je odlučila da tužitelj više nema pravo primati predmetna novčana prava od srpnja 2021. te je stoga provela povrat tih novčanih prava za srpanj, kolovoz i rujan 2021.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije podsjeća na to da se, u skladu s člancima 2. i 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, naknada za obrazovanje može dodijeliti samo ako su prethodno ispunjeni uvjeti za dobivanje naknade za uzdržavano dijete. Iz toga proizlazi da se ocjena uvjeta redovitog pohađanja obrazovne ustanove u punom vremenu mora provesti nakon što se utvrdi da dijete za koje se traži naknada za obrazovanje dužnosnik uzdržava.

U slučaju da dijete pohađa sveučilišni studij, pravo na naknadu za uzdržavano dijete ovisi o ispunjenju triju uvjeta, odnosno da dužnosnik stvarno uzdržava svoje dijete, da dijete ima između 18 i 26 godina te da se obrazuje ili strukovno osposobljava.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da se „obrazovanje” sastoji od više faza kao što su sudjelovanje na kolegijima predviđenima studijskim programom te ispita koji se odnose na te kolegije, ocjenjivanje tih kolegija i po završetku zadnjeg od tih ispita, objave konačnih rezultata o uspješnom završetku obrazovanja od strane obrazovne ustanove koja ga provodi. Te su faze međusobno nerazdvojive jer se polaganjem ispitâ omogućava ocjenjivanje toga je li student stekao vještine i znanja prenesena u okviru izvedenih kolegija.

Međutim, budući da student za uspješni završetak obrazovanja može saznati tek nakon što su završili svi ispiti i nakon što obrazovna ustanova objavi rezultate tih ispita, treba smatrati da se student više ne obrazuje u smislu članka 2. stavka 3. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju od trenutka kada su dostupni konačni rezultati.

Stoga dužnosnik ne uzdržava dijete – u dobi od 18 do 26 godina, koje se obrazuje ili strukovno osposobljava – samo do trenutka kada to dijete položi posljednji ispit, nego do trenutka kada obrazovna ustanova objavi konačne rezultate.

U tom kontekstu, dužnosnik stoga mora obavijestiti administrativno tijelo o završetku školovanja svojeg djeteta tako da mu bez odgode priopći datum kada je obrazovna ustanova objavila konačne rezultate kako bi ono odmah prestalo isplaćivati tu naknadu.

Kad je riječ o uvjetu pohađanja predviđenom člankom 3. stavkom 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dodjeljivanje naknade za obrazovanje, Opći sud na analizu tog uvjeta prenosi svoja razmatranja u pogledu naknade za uzdržavano dijete.

Iz toga proizlazi da se od trenutka kada obrazovna ustanova objavi konačne rezultate mora smatrati da dijete dužnosnika više redovito i u punom vremenu ne pohađa obrazovnu ustanovu u smislu članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

Presuda od 26. lipnja 2024., Paraskevaidis/Vijeće i Komisija (T-698/21, EU:T:2024:425)

„Javna služba – Dužnosnici – Primici od rada – Obiteljske naknade – Naknada za obrazovanje – Odbijanje dodjele – Članak 3. stavak 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju – Strukovno osposobljavanje – Visoko obrazovanje – Delegiranje ovlasti – Ponovno preuzimanje delegiranih ovlasti – Nadležno tijelo za imenovanje”

Odlučujući o tužbi koju je podnio dužnosnik Vijeća Europske unije, Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, poništava odluku te institucije u dijelu u kojem je njome tužitelju odbijena dodjela naknade za obrazovanje zbog toga što se program osposobljavanja njegove kćeri ne može smatrati visokoškolskim obrazovanjem u smislu članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju). Razmatrajući tu tužbu Opći sud mora utvrditi koje je nadležno tijelo i koji je akt koji negativno utječe kada institucija, tijekom predsudskog postupka i za jedan pojedinačni slučaj, ponovno preuzme ovlasti koje je delegirala drugoj instituciji. Također odlučuje o pitanju treba li članak 3. stavak 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju tumačiti na način da dopušta dodjelu naknade za obrazovanje u slučaju profesionalnog osposobljavanja.

Odlukom od 13. svibnja 2019.[612], Vijeće je Komisijinu Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) povjerilo izvršavanje ovlasti koje se odnose na dodjelu i upravljanje naknadama za obrazovanje. U skladu s člankom 1. stavkom 2. te odluke, PMO se odriče izvršavanja delegiranih ovlasti u korist Vijeća ako to zatraži tijelo za imenovanje Vijeća u pojedinačnom slučaju.

U ovom slučaju, u razdoblju od studenoga 2019. do kolovoza 2020. tužiteljeva kći pohađala je program osposobljavanja iz pedagoške psihologije. Na temelju članka 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, tužitelju je tijekom tog osposobljavanja isplaćena naknada za obrazovanje. PMO je u veljači 2021. obavijestio tužitelja o odluci kojom mu je odbijeno pravo na naknadu za obrazovanje jer predmetni program osposobljavanja nije bio višeg stupnja. Posljedično, iznosi koji su mu bili isplaćeni kao naknada za obrazovanje morali su biti vraćeni.

Nastavno na tužiteljev zahtjev za preispitivanje odluke PMO je ponovio svoju odluku. Tužitelj je podnio žalbu Vijeću protiv odluka PMO-a. Također je podnio, istovjetan prigovor Komisiji. Vijeće je, obavještavajući tužitelja o ponovnom preuzimanju delegiranih ovlasti, odbilo žalbu.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije utvrđuje da je Vijeće, odlukom o žalbi, u potpunosti izmijenilo obrazloženja iz odluka PMO-a tako što je preispitalo tužiteljevu situaciju. Stoga, odluka o kojoj je riječ ima samostalan sadržaj i različit opseg od odluka PMO-a te se ne može smatrati isključivo njihovom potvrdom. Prema tome, odluka o žalbi zamijenila je odluke PMO-a i predstavlja, u ovom slučaju, akt koji negativno utječe.

Što se tiče nadležnosti Vijeća za ponovno preuzimanje delegiranih ovlasti u pojedinom slučaju, Opći sud ističe, s jedne strane, da zakonodavac u Pravilniku o osoblju nije izričito isključio mogućnost takvog preuzimanja. S druge strane, načelo pravne sigurnosti, na kojemu se temelji formalnost radnji delegacije ovlasti, zahtijeva da tijelo koje delegira ovlasti prethodno donese izričit akt na temelju kojeg ponovno preuzima delegiranu ovlast. Stoga, na isti način na koji delegiranje ovlasti zahtijeva donošenje izričitog akta kojim se prenosi predmetna ovlast, ponovno preuzimanje delegiranih ovlasti također se mora provesti donošenjem izričitog akta. Osim toga, načelo dobre uprave posebno pretpostavlja da raspodjela ovlasti u pitanjima upravljanja osobljem bude jasno definirana i propisno objavljena.

---

612 Odluka Vijeća (EU) 2019/792 od 13. svibnja 2019. o povjeravanju Europskoj komisiji – Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) – izvršavanja određenih ovlasti dodijeljenih tijelu za imenovanje i tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovorâ o radu (SL 2019., L 129, str. 3.)

U ovom slučaju, ponovno preuzimanje delegiranih ovlasti bilo je u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti. Naime, kao prvo, člankom 1. stavkom 2. Odluke 2019/792 Vijeće je izrijekom ovlašteno za ponovno preuzimanje delegiranih ovlasti, točnije u pojedinačnim slučajevima i nakon podnošenja žalbe. Kao drugo, ta je odluka propisno objavljena u *Službenom listu Europske unije*. Kao treće, Vijeće je svoju nadležnost izvršilo tek nakon izričitog i prethodnog akta kojim je od PMO-a zatražilo da se odrekne izvršavanja delegiranih ovlasti u ovom slučaju, a na koji se on odazvao. Iako je obavijest o ponovnom preuzimanju delegiranih ovlasti dostavljena tužitelju tek u fazi odluke o odbijanju žalbe, on ipak nije bio oštećen jer je također podnio žalbu Vijeću.

U tim okolnostima, osobito činjenica da se u članku 90.c Pravilnika o osoblju navodi da se zahtjevi i žalbe koji se odnose na delegirane ovlasti podnose tijelu za imenovanje kojem su delegirane ovlasti ne može se izjednačiti sa zakonodavnom zabranom ponovnog preuzimanja takvih ovlasti od strane njihova nositelja, neovisno o tome je li ono potpuno ili pojedinačno. Ne može se smatrati ni da se navedenom odredbom zabranjuje ponovno preuzimanje ovlasti delegiranih tijekom predsudskog postupka, osobito uzimajući u obzir njegovu razvojnu narav.

Što se tiče profesionalne prirode osposobljavanja, Opći sud zaključuje da ona ne utječe na dodjelu naknade za obrazovanje na temelju članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, pod uvjetom da je pruža obrazovna ustanova.

Naime, ta odredba zahtijeva, među ostalim, tri uvjeta za dodjelu naknade za obrazovanje, odnosno, kao prvo, pohađanje obrazovne ustanove, kao drugo, redovitost navedenog pohađanja i, kao treće, činjenicu da se to pohađanje odvija u punom radnom vremenu.

Iako zakonodavac nije naveo prirodu obrazovanja koje pruža visokoškolska ustanova u okviru članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, dok je to učinio u okviru članka 2. stavka 3. točke (b) istog priloga, ni tijelo za imenovanje dotične institucije ni Opći sud nisu dužni to osposobljavanje odrediti kao dodatni uvjet.

Stoga, doduše, razlika između obrazovanja i strukovnog osposobljavanja iz članka 2. stavka 3. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju omogućuje da se isključi isplata naknade za obrazovanje predviđene člankom 3. stavkom 1. navedenog priloga ako uzdržavano dijete pohađa strukovno osposobljavanje koje nema nikakve veze s obrazovnom institucijom. S druge strane, toj se razlici ne protivi isplata naknade za obrazovanje kada uzdržavano dijete dobije strukovno osposobljavanje koje pruža visokoškolska ustanova koju redovito pohađa u punom vremenu.

3. Status zviždača

Presuda od 11. rujna 2024., TU/Parlament (T-793/22, EU:T:2024:614)

„Javna služba – Akreditirani parlamentarni asistenti – Prestanak dužnosti – Ugovor na određeno vrijeme – Neproduljenje – Status zviždača – Članci 22.a do 22.c Pravilnika o osoblju – Zaštitne mjere – Povjerljivost – Neimovinska šteta”

Djelomično prihvaćajući tužbu koju je podnio TU, bivši akreditirani parlamentarni asistent (u daljnjem tekstu: APA) u Europskom parlamentu, Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, raspravlja o novom pitanju zaštite koju ta institucija treba pružiti APA-u na temelju njegova statusa zviždača.

Tužitelj je zaposlen kao APA u skupini zastupnika kako bi pomagao jednoj zastupnici na razdoblje od kolovoza 2019. do veljače 2022. U srpnju 2021. podnio je zahtjev za pomoć i zaštitu na temelju članka 24. Pravilnika o osoblju Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) koji se odnosio na uznemirivanje koje je pretrpio od zastupnice o kojoj je riječ. Tužitelj je u toj poruci elektroničke

pošte naveo i da želi zaštititi financijske interese Unije te je u tom zahtjevu dostavio informacije o financijskim nepravilnostima koje je navodno počinila zastupnica o kojoj je riječ. Usto, te je nepravilnosti prijavio Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF).

U istom mjesecu Parlament je donio mjeru privremene zaštite kojom je tužitelja premjestio pod nadležnost predsjednika izaslanstva, koji je bio i član skupine kojoj je pripadala zastupnica. Kasnije, nakon navodne osvete uprave tog izaslanstva, tužitelj je, na svoj zahtjev, oslobođen od dužnosti do isteka svojeg ugovora.

Tužitelj je također zatražio premještaj na bilo koje drugo radno mjesto u okviru Parlamenta i to da potonji predvidi produljenje njegova ugovora kako bi mu omogućio da s tom institucijom i OLAF-om surađuje u pogledu istraga koje su u tijeku i istodobno uživa punu zaštitu. Naposljetku je podnio nekoliko zahtjeva za obnovu svojeg ugovora.

Budući da su ti zahtjevi odbijeni, tužitelj je Općem sudu podnio tužbu kojom je zahtijevao, s jedne strane, poništenje odluke Parlamenta o neproduljenju njegova ugovora APA-a i prešutne odluke kojom mu se odbija priznati status zviždača i odbijaju donijeti druge mjere zaštite uz mjeru oslobađanja od dužnosti kao i, s druge strane, naknadu pretrpljene štete.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije utvrđuje da Parlament nije bio dužan donijeti odluku kojom priznaje da tužitelj ima status zviždača. Naime, zaštita predviđena člankom 22.a stavkom 3. Pravilnika o osoblju dodjeljuje se, bez ikakvih formalnosti, dužnosnicima koji su dali informacije o činjenicama na temelju kojih se može pretpostaviti postojanje nezakonite aktivnosti, i to samo zbog toga što su pružili navedene informacije.

Međutim, to utvrđenje ne dovodi u pitanje činjenicu da institucija mora poštovati prava koja proizlaze iz statusa zviždača osobe o kojoj je riječ.

U tom pogledu, kao prvo, neovisno o OLAF-ovim obvezama obavještavanja u odnosu na tužitelja, Parlament je, kao tijelo nadležno za osiguravanje zaštite službenika institucije koji su u skladu s člancima 22.a i 22.b Pravilnika o osoblju prijavili ozbiljne nepravilnosti, kojem su prijavljene činjenice iz članka 22.a Pravilnika o osoblju, bio također dužan, kao prvo, potvrditi primitak te prijave i zatim, kao drugo, službenika obavijestiti o mjerama poduzetim na temelju njegove prijave, u skladu s dužnošću brižnog postupanja i primjenom internih pravila o provedbi članka 22.c Pravilnika o osoblju.

Kao drugo, što se tiče tereta dokazivanja dostatnosti zaštitnih mjera, u situaciji kao što je ona u ovom slučaju, u kojoj tužitelj iznosi vjerodostojne indicije da je pretrpio štetu nakon donošenja mjere premještaja i u kojoj se njegove prijave o navodnoj osveti koju je izvršila uprava izaslanstva usto i dalje ispituju, Parlament je dužan dokazati da je ispunio svoju obvezu zaštite zviždača donošenjem dostatnih mjera u tu svrhu.

Naime, u situaciji u kojoj je, kao u ovom slučaju, institucija dužna provesti odredbe predviđene člancima 22.a do 22.c Pravilnika o osoblju, kojima se osobito nastoji osigurati zaštita zviždača od eventualnih mjera osvete, ta institucija ne može predvidjeti pravila kojima se pruža manja razina zaštite u odnosu na ona koja je u tom pogledu konkretno donio zakonodavac Unije u području zaštite zviždača koju pružaju države članice[613].

Kao treće, što se tiče dosega obveze institucije da zaštiti zviždače, Opći sud ističe da iz članka 22.a stavka 3. Pravilnika o osoblju proizlazi da institucija mora poduzeti sve potrebne mjere kako bi im

[613] Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.)

osigurala uravnoteženu i učinkovitu zaštitu od svih oblika osvete, uključujući prijetnje i pokušaje osvete.

Točno je da Parlament ne može produljiti ugovor APA-a ako nijedan zastupnik iz skupine to nije izričito zatražio. Naime, ugovor APA-a može se produljiti samo na inicijativu jednog ili više zastupnika, kojima se ne može naložiti da surađuju ili nastave surađivati s APA-om kojeg nisu slobodno izabrali. APA sa zastupnikom ili zastupnicima kojima pomaže ima radni odnos koji obilježava postojanje povjerenja.

Isto tako, dužnost brižnog postupanja ne može značiti da Parlament protivno pravilu sadržanom u članku 21. Statuta članova Parlamenta, u skladu s kojim zastupnici slobodno izabiru svoje osobne suradnike, produlji ugovor APA-a, iako je on stekao status zviždača.

Međutim, to utvrđenje ne utječe na dužnost Parlamenta da poduzme sve potrebne mjere kako bi se tužitelju osigurala uravnotežena i učinkovita zaštita od svih oblika osvete.

Opći sud u tom pogledu smatra da Parlament, time što je samo obavijestio tužitelja da je mjera oslobađanja od dužnosti jedina moguća mjera zaštite, nije dokazao da je u skladu s člankom 22.a stavkom 3. Pravilnika o osoblju poduzeo sve potrebne mjere kako bi se uvjerio da institucija prema tužitelju ne postupa štetno zbog njegova statusa zviždača. S obzirom na tužiteljev status zviždača i na temelju članka 22.a stavka 3. Pravilnika o osoblju, Parlament mu je, uz mjeru oslobađanja od dužnosti, trebao pružiti potporu i pokušati pomoći u pronalasku rješenja.

Osim toga, time što je tužitelju samo priopćio da se ne predviđa nijedna druga mjera zaštite kako bi ga se zaštitilo na temelju njegova statusa zviždača i da produljenje njegova ugovora nije mjera koja se predviđa na temelju tog statusa, Parlament nije dokazao da mu je pružio savjetovanje i pomoć koje mu je trebao pružiti.

Naposljetku, Parlament je povrijedio svoju obvezu povjerljivosti i zaštite tužiteljeva identiteta kao zviždača time što je predsjednika izaslanstva obavijestio da će se tužitelja osloboditi od dužnosti kod njega zbog njegova zahtjeva za pomoć, ali i zbog statusa zviždača, pri čemu tužitelj nije odobrio otkrivanje tog statusa.

Slijedom toga, Opći sud zaključuje da postoji neimovinska šteta koju je pretrpio tužitelj, a koja se ne može popraviti samim poništenjem prešutne odluke u dijelu u kojem je Parlament njome, u odgovoru na tužiteljev zahtjev, tužitelju odbio dodijeliti drugu mjeru zaštite osim mjere oslobađanja od dužnosti. U tim okolnostima Opći sud poništava navedenu odluku, djelomično prihvaća zahtjev za naknadu štete u iznosu od 10 000 eura i odbija tužbu u preostalom dijelu.

XVII. Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu

Rješenje od 9. veljače 2024., Bytedance/Komisija (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)

„Privremena pravna zaštita – Digitalne usluge – Uredba (EU) 2022/1925 – Utvrđivanje statusa nadzornika pristupa – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti"

Predsjednik Općeg suda odbija zahtjev društva Bytedance Ltd za privremenu pravnu zaštitu kojim se traži suspenzija primjene odluke kojom mu je Komisija utvrdila status nadzornika pristupa u smislu Uredbe o digitalnim tržištima[614] (u daljnjem tekstu: ADT) jer nije podnesen dokaz da je ispunjen uvjet hitnosti.

ByteDance je neaktivno holding društvo osnovano u Kini 2012., koje posredstvom lokalnih društava kćeri upravlja platformom za zabavu TikTok. Odlukom od 5. rujna 2023.[615] Europska komisija utvrdila mu je status nadzornika pristupa u smislu članka 3. stavka 1. ADT-a.

Bytedance je Općem sudu podnio tužbu za poništenje te odluke. Zasebnim aktom Bytedance je Općem sudu podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim se u biti traži suspenzija primjene pobijane odluke u dijelu u kojem mu se njome nalažu obveze koje nadzornici pristupa imaju na temelju ADT-a.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Predsjednik Općeg suda najprije podsjeća na to da se suspenzija primjene i druge privremene mjere mogu odrediti ako se utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne. Budući da su ti uvjeti kumulativni, predsjednik Općeg suda najprije ispituje je li u ovom slučaju ispunjen uvjet hitnosti.

Uvjet hitnosti općenito treba ocijeniti s obzirom na potrebu određivanja privremenih mjera kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta.

Međutim, kako bi dokazao tešku i nepopravljivu prirodu navodne štete, Bytedance je u biti tvrdio da bi, u nedostatku suspenzije primjene odluke kojom mu se utvrđuje status nadzornika pristupa, bio dužan ispuniti obveze koje se konkretno navode u člancima 5., 6. i 15. ADT-a u roku od šest mjeseci od utvrđenja tog statusa, što bi dovelo do nepopravljive povrede povjerljivosti, kao i do nepovratnih promjena na tržištu.

S jedne strane, kad je riječ o navodnoj nepopravljivoj povredi povjerljivosti, Bytedance je tvrdio da bi neposredna provedba obveza predviđenih u članku 15. ADT-a mogla dovesti do otkrivanja strateški iznimno važnih informacija o praksama TikToka u pogledu izrade profila korisnikâ, koje inače ne bi bile javne, a koje će konkurentima TikToka i ostalim trećim stranama omogućiti da saznaju informacije o poslovnim strategijama koje se odnose na TikTok na način kojim bi se nanijela znatna šteta njegovim djelatnostima.

Međutim, predsjednik Općeg suda u tom pogledu utvrđuje da Bytedance samo tvrdi da informacije o kojima je riječ treba smatrati povjerljivima za potrebe utvrđivanja hitnosti a da pritom ipak nije dokazao da takva tvrdnja ispunjava uvjet *fumus boni iuris*.

---

614 Uredba (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima) (SL 2022., L 265, str. 1. i ispravak SL 2025./90024, L)

615 Odluka Komisije C(2023) 6102 *final* od 5. rujna 2023. kojom se ByteDanceu utvrđuje status nadzornika pristupa na temelju članka 3. Uredbe (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima) (SL 2022., L 265, str. 1. i ispravak SL 2025./90024, L)

U tom okviru, predsjednik Općeg suda usto ističe da, iako se člankom 15. stavkom 1. ADT-a nadzorniku pristupa nalaže da Komisiji i, neizravno, Europskom odboru za zaštitu podataka (EDPS) dostavi neovisno revidirani opis svih tehnika za izradu profila potrošača koje primjenjuje u okviru svojih osnovnih usluga platforme, tom se odredbom ne zahtijeva objava tog opisa.

Konkretnije, člankom 15. stavkom 3. ADT-a nadzorniku pristupa nalaže se samo da objavi „pregled" neovisno revidiranog opisa koji je izradio sam nadzornik pristupa, koji može „u obzir uzeti potrebu za poštovanjem svojih poslovnih tajni". U potonjem pogledu, konačnim modelom dostave na temelju članka 15. ADT-a izričito se predviđa da pregled koji nije povjerljiv i koji se predviđa u članku 15. stavku 3. ADT-a omogućuje nadzorniku pristupa da, po potrebi, u opisu sažme i izostavi informacije, osobito kako bi se uzela u obzir potreba za zaštitom poslovnih tajni ili drugih povjerljivih informacija.

Osim toga, Bytedance nije u dovoljnoj mjeri dokazao da bi navodni rizik od otkrivanja povjerljivih informacija doveo do teške i nepopravljive štete ili da je navodna teška i nepopravljiva šteta vjerojatna ili neminovna, kao što se to zahtijeva sudskom praksom.

S druge strane, kad je riječ o navodnim nepovratnim promjenama na tržištu, Bytedance je tvrdio da ga se člancima 5. i 6. ADT-a sprečava u tome da svoju platformu TikTok upotrebljava za inovacije i nuđenje novih funkcija i proizvoda. Konkretno, Bytedance je naglasio negativne posljedice koje proizlaze iz ograničenja u pogledu kombiniranja i unakrsne upotrebe osobnih podataka koje se predviđaju člankom 5. stavkom 2. ADT-a.

Međutim, predsjednik Općeg suda u tom pogledu utvrđuje da je šteta koju navodi Bytedance, s jedne strane, isključivo hipotetska i, s druge strane, financijske prirode.

U potonjem pogledu, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se financijska šteta ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom ili čak teško popravljivom, s obzirom na to da je novčanom naknadom u pravilu moguće ponovno uspostaviti stanje u kojem se oštećena osoba nalazila prije nastanka štete.

Međutim, u ovom slučaju Bytedance ne navodi, a još manje dokazuje, tešku i nepopravljivu prirodu financijske štete koju bi mogao pretrpjeti Naime, navodna šteta, pod pretpostavkom da je utvrđena, mogla bi biti predmet tužbe za naknadu štete koju bi Bytedance mogao podnijeti u slučaju da uspije u glavnom postupku.

Naposljetku, predsjednik Općeg suda naglašava da je, s obzirom na to da je šteta koju navodi Bytedance financijske prirode, to društvo moglo podnijeti, u skladu s člankom 9. stavkom 1. ADT-a, zahtjev za suspenziju obveza iz članka 5. stavka 2. točaka (b) i (c) navedene uredbe uz dokaz da bi se ispunjenjem tih obveza, zbog iznimnih okolnosti koje su izvan njegove kontrole, ugrozila gospodarska održivost njegova poslovanja u Uniji. Međutim, kao što je to potvrdila Komisija, ona do danas nije zaprimila nikakav zahtjev u tom smislu otkako je pobijana odluka dostavljena tužitelju.

S obzirom na sve prethodno navedeno, predsjednik Općeg suda odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu jer Bytedance nije dokazao da je ispunjen uvjet hitnosti a da pritom nije potrebno odlučiti o *fumus boni iuris* niti provesti odvagivanje interesa.

Rješenje od 13. lipnja 2024., Vivendi/Komisija (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)[616]

„Privremena pravna zaštita – Tržišno natjecanje – Koncentracije – Zahtjev za pružanje informacija – Članak 11. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 139/2004 – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Fumus boni iuris – *Odvagivanje interesa"*

[616] Zajednički kratak prikaz za predmete ***Vivendi/Komisija*** (T-1097/23 R-RENV) i ***Lagardère/Komisija*** (T-1119/23 R-RENV)

Rješenje od 13. lipnja 2024., Lagardère/Komisija (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)

„Privremena pravna zaštita – Tržišno natjecanje – Koncentracije – Zahtjev za pružanje informacija – Članak 11. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 139/2004 – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Fumus boni iuris – *Odvagivanje interesa"*

Nakon što mu je predmet vraćen na ponovno suđenje, potpredsjednik Općeg suda prihvaća zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu koje su podnijela društva Vivendi SE i Lagardère SA u pogledu zahtjeva za pružanje informacija koji je Europska komisija uputila u okviru provedbe koncentracije.

Lagardère i Vivendi (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji) društva su majke francuskih grupa koje posluju u medijskom sektoru. Komisija je 2023. odobrila koncentraciju koja se očitovala u Vivendijevu stjecanju isključive kontrole nad Lagardèreom, podložno ispunjenju obveza koje je Vivendi preuzeo. Međutim, budući da je sumnjala na moguću prijevremenu provedbu koncentracije, Komisija je u tom pogledu pokrenula službenu istragu te je u tom okviru dvama odlukama od 19. rujna 2023. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke)[617] tužiteljima poslala zahtjeve za pružanje informacija.

Tužitelji su Općem sudu zasebno podnijeli tužbe za poništenje pobijanih odluka. Podnijeli su i dva zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu kojima se traži, s jedne strane, suspenzija primjene navedenih odluka i, s druge strane, da im se kao privremena mjera naloži zadržavanje svih dokumenata na koje se odnose te odluke.

Rješenjima od 19. siječnja 2024.[618] predsjednik Općeg suda odbio je zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu. Komisija je 24. siječnja 2024. produljila rokove utvrđene pobijanim odlukama te je uz tako produljene rokove odredila i periodične penale. Tužitelji su nakon toga Komisiji dostavili dio dokumenata koji ispunjavaju kriterije utvrđene u pobijanim odlukama.

Rješenjima od 11. travnja 2024.[619] potpredsjednik Suda ukinuo je prethodno navedena rješenja od 19. siječnja 2024. Usto, konačno odlučujući o uvjetu hitnosti, utvrdio je da je taj uvjet ispunjen i vratio predmet Općem sudu na ponovno suđenje kako bi se odlučilo o uvjetu koji se odnosi na *fumus boni iuris* i, po potrebi, provelo odvagivanje postojećih interesa.

Ocjena potpredsjednika Općeg suda

Potpredsjednik Općeg suda najprije ispituje postoji li i dalje pravni interes tužiteljâ te presuđuje da se, kad je riječ o Lagardèreu, obustavlja postupak povodom zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu u dijelu u kojem se taj zahtjev odnosi na dokumente koji su već dostavljeni Komisiji u skladu s pobijanom odlukom koja se odnosi na to društvo. Naime, teška i nepopravljiva šteta koju je potpredsjednik Suda utvrdio u svojem rješenju[620] proizlazila je iz tužiteljeva prikupljanja i dostavljanja dokumenata o kojima je riječ, a ne iz pristupa Komisijinih službenika i dužnosnika tim dokumentima ili njihove upotrebe. Lagardère ipak i dalje ima pravni interes u pogledu svih dokumenata koji još nisu dostavljeni Komisiji.

Kad je riječ o Vivendiju, teška i nepopravljiva šteta koju je konačno utvrdio potpredsjednik Suda[621] osobito je proizlazila iz činjenice da osobni podaci koje u skladu s pobijanom odlukom treba prikupiti i

---

617 Odluke Komisije C(2023) 6428 *final* i C(2023) 6429 *final* od 19. rujna 2023. o postupku primjene članka 11. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 (predmet M.11184 – Vivendi/Lagardère), kako su izmijenjene odlukama Komisije C(2023) 7463 *final* i C(2023) 7464 *final* od 27. listopada 2023.

618 Rješenja od 19. siječnja 2024., Vivendi/Komisija (T-1097/23 R, neobjavljeno, EU:T:2024:15) i Lagardère/Komisija (T-1119/23 R, neobjavljeno, EU:T:2024:16)

619 Rješenja od 11. travnja 2024., Lagardère/Komisija (C-89/24 P(R), neobjavljeno, EU:C:2024:312) i Vivendi/Komisija (C-90/24 P(R), neobjavljeno, EU:C:2024:318)

620 Rješenje od 11. travnja 2024., Lagardère/Komisija (C-89/24 P(R), neobjavljeno, EU:T:2024:312)

621 Rješenje od 11. travnja 2024., Vivendi/Komisija (C-90/24 P(R), neobjavljeno, EU:C:2024:318)

dostaviti Komisiji mogu omogućiti donošenje preciznih zaključaka o privatnom životu osoba o kojima je riječ. Međutim, budući da su dokumenti koji su podneseni Komisiji u skladu s pobijanom odlukom bili zapečaćeni i Komisija im nije prethodno pristupila, Vivendi i dalje ima interes zahtijevati suspenziju navedene odluke za sve dokumente na koje se ona odnosi.

Kad je riječ o meritumu, potpredsjednik Općeg suda najprije ispituje uvjet koji se odnosi na *fumus boni iuris* i smatra da je on ispunjen za oba tužitelja.

Kad je riječ o Lagardèreu, smatra da prigovori koji se u biti odnose na nemogućnost tog društva da provede pobijanu odluku a da se pritom ne izloži nastanku odgovornosti na prvi pogled nisu bez ozbiljnog temelja. Naime, Lagardère bi radi potpunog izvršenja te odluke trebao pristupiti komunikacijama nekih svojih zaposlenika i direktora, iako nije tijelo javne vlasti i iako mu se francuskim pravom ne dodjeljuje izričito takva ovlast. Stoga bi bio primoran postupati na način kojim bi se mogao izložiti kaznenim sankcijama.

Kad je riječ o Vivendiju, potpredsjednik Općeg suda smatra da tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava na privatni život[622] na prvi pogled nije bez ozbiljnog temelja. U tom smislu osobito ističe da je, s obzirom na vrlo opsežnu prirodu obveza koje se pobijanom odlukom nalažu Vivendiju, vrlo vjerojatno da velik broj dokumenata koje tako treba dostaviti Komisiji neće ulaziti u poslovnu sferu i da bi mogli pružati informacije o privatnom životu osoba o kojima je riječ. Međutim, pobijana odluka ne sadržava nikakav mehanizam namijenjen tomu da se općenito spriječi prikupljanje i dostavljanje Komisiji dokumenata povezanih s privatnim životom dotičnih osoba ili pruže jamstva u pogledu obrade takvih dokumenata.

Potpredsjednik Općeg suda zatim provodi odvagivanje interesa i zaključuje da pred javnim interesom za očuvanje učinkovitosti pravilâ Unije o tržišnom natjecanju prednost treba imati interes koji brani svaki od tužitelja, s obzirom na to da bi odbijanje njihovih zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu oduzelo koristan učinak presudi o poništenju.

U ovom slučaju prednost treba imati Lagardèreov interes da izbjegne tešku i nepopravljivu štetu koja može proizići iz činjenice da bi radi izvršenja pobijane odluke bio primoran postupati na način kojim bi se vjerojatno izložio kaznenim sankcijama. Naime, u slučaju odbijanja zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, Lagardère bi bio obvezan postupati na takav način i stoga pridonijeti teškoj i nepopravljivoj šteti koja bi iz toga mogla proizići.

Isto tako, prednost treba imati Vivendijev interes da izbjegne tešku i nepopravljivu štetu koja bi mogla proizići iz povrede prava na privatni život osoba zbog provedbe pobijane odluke jer bi odbijanje zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu obvezalo to društvo da pruži zatražene informacije koje nisu dostavljene i da omogući pregledavanje informacija koje jesu, čime bi se pridonijelo navedenoj šteti.

Budući da su u tu svrhu bili ispunjeni svi uvjeti, potpredsjednik Općeg suda prihvaća zahtjeve za suspenziju primjene pobijanih odluka u dijelu u kojem se odnose, s jedne strane, na dokumente koje Lagardère nije dostavio Komisiji i, s druge strane, u slučaju Vivendija, na dokumente koji sadržavaju podatke o privatnom životu osoba o kojima je riječ. Usto je strankama odredio dodatne mjere kako bi se osiguralo zadržavanje navedenih dokumenata.

Rješenje od 12. kolovoza 2024., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuctech Netherlands/Komisija (T-284/24 R, EU:T:2024:564)

„Privremena pravna zaštita – Strane subvencije – Inspekcije unutar Unije – Uredba (EU) 2022/2560 – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti – Nepostojanje fumus boni iuris *– Odvagivanje interesa"*

[622] Zajamčenog člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

Predsjednik Općeg suda odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji su društva Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. i Nuctech Netherlands BV (u daljnjem tekstu: tužitelji) podnijela u pogledu odluke Europske komisije kojom im se nalaže da dopuste da se u odnosu na njih provedu inspekcije, s obzirom na to da nisu ispunjeni uvjeti za određivanje suspenzije primjene.

Tužitelji su društva koja se bave razvojem, proizvodnjom i isporukom opreme za sigurnosne preglede i pružanjem postprodajnih usluga nakon prodaje te opreme. U cijelosti su u vlasništvu društva Nuctech Hong Kong Co. Ltd, koje je registrirano u Kini.

Komisija je 16. travnja 2024. donijela odluku[623] kojom je naložena inspekcija u skladu s člankom 14. stavkom 3. Uredbe 2022/2560 o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište[624].

Na temelju te odluke, Komisija je provela inspekciju u prostorima tužiteljâ. U tom je okviru od tužitelja zatražila da virtualno zapečate elektroničke poruke zaposlenikâ čiji se podaci nalaze na poslužiteljima u Kini.

Tužitelji su Općem sudu podnijeli tužbu kojom se traži, među ostalim, poništenje pobijane odluke. Istodobno su podnijeli zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim se traži suspenzija primjene pobijane odluke, kao i svakog naknadnog Komisijina akta ili zahtjeva te zahtjevâ za virtualno pečaćenje.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Predsjednik Općeg suda najprije podsjeća na to da se suspenzija primjene i druge privremene mjere mogu odrediti ako se utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne, pri čemu su ti uvjeti kumulativni. Sudac privremene pravne zaštite po potrebi provodi i odvagivanje postojećih interesa.

Kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na *fumus boni iuris*, predsjednik Općeg suda napominje da zahtjev za privremenu pravnu zaštitu treba biti dovoljno jasan i precizan kako bi sam po sebi omogućio tuženiku da pripremi očitovanja i sucu privremene pravne zaštite da odluči o tom zahtjevu. Međutim, budući da su određene tužbene razloge iznijeli u samo jednoj rečenici, tužitelji nisu ispunili svoju obvezu dokazivanja da postoji *fumus boni iuris* u pogledu navedenih tužbenih razloga.

Predsjednik Općeg suda smatra da se ni drugim istaknutim tužbenim razlozima ne može dokazati da postoji *fumus boni iuris*. Kad je riječ o prvom tužbenom razlogu, predsjednik Općeg suda najprije napominje da Komisijin pristup koji uključuje upućivanje odluke o inspekciji poduzetniku koji je osnovan izvan Unije, ali posluje u Uniji, te provođenje inspekcija u prostorima tog poduzetnika koji se nalaze u Uniji, nije nov. Naime, iz sudske prakse primjenjive u području prava tržišnog natjecanja proizlazi da je, kako bi se opravdala Komisijina nadležnost s obzirom na međunarodno javno pravo, dovoljno utvrditi kvalificirane učinke prakse ili njezinu primjenu u Uniji. Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno tvrdnjama tužiteljâ, Komisija mora imati pravo zatražiti informacije od poduzetnika koji se nalaze izvan Unije kako bi provjerila povređuju li svojim postupanjem pravo Unije i može li to proizvesti znatan učinak na unutarnje tržište. To je utvrđenje tim više neminovno zbog narušavanja tržišnog natjecanja na tom tržištu uzrokovanog stranim subvencijama iz članka 1. Uredbe 2022/2560. Kad je riječ o odredbama kineskog prava kojima se predviđaju kaznene sankcije, tužitelji nisu dokazali ni da se te odredbe primjenjuju na zatražene informacije ni da su pokušali ishoditi odobrenja koja su potrebna za njihovo prosljeđivanje Komisiji. Usto, tužitelji nisu predložili druge metode koje bi omogućile pružanje informacija a da se pritom ne povrijedi kinesko pravo. Kad je riječ

---

623 Odluka Europske komisije od 16. travnja 2024. kojom se poduzetniku aktivnom u sektoru sustavâ za otkrivanje prijetnji nalaže da dopusti da se u odnosu na njega provedu inspekcije na temelju članka 14. stavka 3. Uredbe (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća (predmet FS.100068 – MARE) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

624 Uredba (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište (SL 2022., L 330, str. 1. i ispravak SL 2024./90559, L)

o tužbenom razlogu prema kojem je pobijana odluka nezakonita jer se njome tužitelje obvezuje da povrijede kinesko pravo, predsjednik Općeg suda ističe da valjanost navedene odluke i svih mjera donesenih na temelju nje treba ocijeniti s obzirom na pravo Unije, a ne s obzirom na kinesko pravo.

Nadalje, kad je riječ o uvjetu hitnosti, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da stranka koja traži privremenu zaštitu treba dokazati da ne može čekati ishod postupka o meritumu a da pritom ne pretrpi tešku i nepopravljivu štetu.

U ovom slučaju tužitelji su tvrdili da bi nastavak inspekcije prouzročio takvu štetu, s jedne strane, njihovu ugledu i, s druge strane, njihovoj financijskoj održivosti.

Kad je riječ o šteti ugledu, predsjednik Općeg suda napominje da šteta proizlazi iz utjecaja medijskog praćenja inspekcije, tako da bilo kakva navodna šteta ugledu već postoji. Međutim, svrha postupka privremene pravne zaštite nije osigurati naknadu već nastale štete.

Kad je riječ o ugrožavanju financijske održivosti tužiteljâ, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se financijska šteta ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom. Usto, sudac privremene pravne zaštite u svakom slučaju mora raspolagati konkretnim i preciznim navodima, potkrijepljenima detaljnim dokazima u pisanom obliku i ovjerenima, kojima se dokazuje situacija u kojoj se nalazi stranka koja traži privremene mjere.

Međutim, u ovom slučaju tužitelji nisu dokazali, pa čak ni tvrdili da se nalaze u situaciji koja bi mogla ugroziti njihovu financijsku održivost prije donošenja odluke kojom se okončava postupak o meritumu. Osim toga, odbijena je teza tužiteljâ prema kojoj bi postupanje u skladu s pobijanom odlukom izložilo grupu kojoj pripadaju i njihove predstavnike riziku od kaznenih sankcija u Kini, s obzirom na to da nisu dokazali da bi bili primorani postupati na način koji bi vjerojatno mogao opravdati utvrđivanje njihove kaznene odgovornosti.

Naposljetku, predsjednik Općeg suda provodi odvagivanje interesa i presuđuje da javni interes očuvanja učinkovitosti prava Unije ima prednost pred interesom tužitelja da izbjegnu navodnu štetu koja bi mogla proizići iz činjenice da su radi izvršenja pobijane odluke primorani postupati na način koji bi mogao dovesti do utvrđivanja njihove pravne odgovornosti, uključujući kaznenu odgovornost.

U tom je smislu istaknuo da su tužitelji, time što su odabrali da će obavljati poslovne djelatnosti na unutarnjem tržištu Unije, pristali na to da se na njih primijene pravila Unije kojima se uređuje funkcioniranje tog tržišta i da se ne mogu pozivati na pravila treće države kako bi izbjegli tu primjenu. Suprotno tomu, kad je riječ o Komisijinim interesima, njezina je zadaća osigurati da uvjeti tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu Unije nisu narušeni. Komisija stoga treba imati pravo učinkovito provoditi svoje istrage i zatražiti informacije od svih poduzetnika koji obavljaju poslovne djelatnosti +u Uniji, neovisno o tome kontroliraju li ih subjekti iz država članica ili iz trećih država.

Rješenje od 22. studenoga 2024., UniCredit/ESB (T-324/24 R, EU:T:2024:858)

„Privremena pravna zaštita – Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Utvrđivanje bonitetnih zahtjeva – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti – Nepostojanje fumus boni iuris *– Odvagivanje interesa"*

U postupku pokrenutom na temelju članaka 278. i 279. UFEU-a, predsjednik Općeg suda odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim se traži suspenzija primjene odluke Europske središnje banke (ESB) kojom se utvrđuju bonitetni zahtjevi za dodatno smanjenje rizika povezanih s aktivnostima tužitelja, društva UniCredit SpA, na državnom području Ruske Federacije.

Tužitelj je kreditna institucija na čelu bankovne grupe koja posluje na međunarodnoj razini i koja svoje djelatnosti obavlja u Rusiji posredstvom četiriju društava kćeri, među kojima je i AO UniCredit Bank,

koja su u stopostotnom tužiteljevu vlasništvu te koja su uključena u njegovu konsolidiranu bilancu. Kao značajni subjekt[625], ESB u odnosu na njega provodi izravni bonitetni nadzor.

ESB je 22. travnja 2024. donio pobijanu odluku[626] kojom je tužitelju naložio pet zahtjeva te je izdao preporuku. Tužitelj je zatim podnio akcijski plan za provedbu određenih zahtjeva naloženih pobijanom odlukom. Međutim, ponovio je da ne može provesti sve zahtjeve naložene pobijanom odlukom zbog ograničenja povezanih s ruskim pravnim okvirom.

Istodobno s podnošenjem tužbe kojom se traži, najprije, poništenje pobijane odluke, tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji se, nakon njegova djelomičnog povlačenja, odnosi na suspenziju primjene pobijane odluke u dijelu u kojem se njome predviđaju zahtjev u pogledu depozitâ i zahtjev u pogledu plaćanja, s obzirom na to da se odnosi na plaćanja u eurima, američkim dolarima (USD), kineskim juanima renminbijima (CNY) i kazahstanskim tengama (KZT).

Ocjena predsjednika Općeg suda

Predsjednik Općeg suda podsjeća na kumulativne uvjete na temelju kojih sudac postupka privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere, odnosno da se utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne u smislu da ih je nužno odrediti i da proizvode učinak već prije odluke o glavnom predmetu kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta interesima stranke koja ih traži. Usto, sudac privremene pravne zaštite po potrebi provodi i odvagivanje postojećih interesa.

Kao prvo, predsjednik Općeg suda najprije ispituje, isključivo na temelju informacija dostavljenih u okviru zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, je li ispunjen uvjet koji se odnosi na *fumus boni iuris*. U tom pogledu odbija sve tužbene razloge koje je tužitelj istaknuo kako bi dokazao da je pobijana odluka nezakonita te presuđuje da to ovdje nije slučaj.

Konkretno, prvo, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela dobre uprave zbog neprovođenja istrage, predsjednik Općeg suda odbija prvi dio koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja. Utvrđuje da iz pobijane odluke proizlazi da je ESB proveo analizu rizikâ[627]. Naime, ESB je najprije naveo da tužitelj i njegova grupa posluju u pravnom okviru koji je postao sve složeniji zbog više sustava mjera ograničavanja i sankcija. Utvrdio je i aspekte ruskog prava koji stvaraju rizike za pouzdano upravljanje i usklađenost. Nadalje, kad je riječ o odnosu između zahtjeva naloženih tužitelju i njegova ukupnog profila rizičnosti, ESB je smatrao da se tužitelj i dalje suočava s glavnim preprekama za sveobuhvatno pokrivanje rizika usklađenosti.

Kad je riječ o argumentu prema kojem ESB ne može pretpostaviti da će tužitelj povrijediti sustav sankcija a da pritom ne podnese detaljne i precizne dokaze, predsjednik Općeg suda ističe da je ESB naveo činjenične elemente povezane s ruskim pravnim okvirom i probleme u upravljanju društvima kćerima koji povećavaju rizik od neusklađenosti. Usto, predsjednik Općeg suda naglašava da je bonitetna analiza koju provodi ESB prognostičke prirode.

Naposljetku, kad je riječ o obrazloženju proporcionalnosti osporavanih zahtjeva, predsjednik Općeg suda ističe da je ESB iznio razloge zbog kojih tužiteljev akcijski plan ili nalaganje dodatnih kapitalnih i likvidnosnih zahtjeva nisu prikladni i dovoljni kako bi se odgovorilo na rizike.

Predsjednik Općeg suda također odbija dio koji se temelji na navodnom neprovođenju istrage. Iz samog teksta pobijane odluke proizlazi da je sam ESB istaknuo pravna i operativna ograničenja koja

---

625 U smislu članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.)

626 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (f), člankom 16. stavkom 1. točkom (c) i člankom 16. stavkom 2. točkama (e) i (f) Uredbe br. 1024/2013

627 S obzirom na zahtjeve iz članka 16. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 1024/2013

proizlaze iz ruskog pravnog okvira. Upravo je zbog tih ograničenja ESB donio pobijanu odluku, s obzirom na to da ona otežavaju tužiteljevo pravilno upravljanje rizicima.

Predsjednik Općeg suda odbija i treći dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na navodnoj ESB-ovoj povredi obveze da provede pojedinačno ispitivanje. Naime, ESB je u pobijanoj odluci utvrdio rizike koji proizlaze iz tužiteljevih aktivnosti u Rusiji, pri čemu je pojasnio aspekte ruskog prava kojima se dovodi u pitanje pouzdano upravljanje rizicima i njihovo pokrivanje. Analizirao je radnje koje je tužitelj već poduzeo te je zaključio da postoje nedostaci koji onemogućuju pouzdano upravljanje rizicima i njihovo pokrivanje.

Drugo, predsjednik Općeg suda odbija tužbeni razlog koji se temelji na nemogućnosti izvršenja pobijane odluke zbog prepreka koje proizlaze iz ruskog regulatornog okvira. S jedne strane, odlučuje da se tužitelj ne može pozvati na rusko pravo i neizvjesnosti u pogledu načina na koji će ga primijeniti ruska tijela kako bi izbjegao obveze koje ima na temelju prava Unije. Kao subjekt u odnosu na koji ESB provodi bonitetni nadzor, tužitelj je dužan otkloniti bonitetne rizike koje je utvrdio ESB. S druge strane i u svakom slučaju, tužitelj se u svojim primjedbama kojima raspolaže ESB samo općenito pozvao na to da zahtjevi naloženi pobijanom odlukom nisu usklađeni s ruskim pravom.

Na trećem mjestu, predsjednik Općeg suda odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti. U tom pogledu podsjeća na to da je cilj Uredbe br. 1024/2013 unaprijediti sigurnost i pouzdanost kreditnih institucija i stabilnost financijskog sustava unutar Unije. Cilj je donesenih mjera[628] da se u ranoj fazi otklone rizici utvrđeni u okviru nadzorne provjere koju provodi ESB. Osim toga, ESB se u okviru široke margine prosudbe kojom raspolaže mora osloniti na scenarije koji s obzirom na raspoložive podatke nisu nevjerojatni, a pritom ipak nije dužan dokazati postojanje nekadašnjih događaja koji imaju ista obilježja kao i analizirani scenarij.

Na četvrtom mjestu, Predsjednik Općeg suda odbija tužbeni razlog koji se temelji na ESB-ovoj nenadležnosti za donošenje pobijane odluke. U tom pogledu, nakon što je podsjetio na to da je pobijana odluka upućena isključivo tužitelju, kao društvu majci grupe UniCredit, kreditne institucije u odnosu na koju ESB provodi bonitetni nadzor, predsjednik Općeg suda osobito ističe[629] da rizici za sigurnost i pouzdanost kreditne institucije mogu nastati i na razini pojedine kreditne institucije i na razini bankovne grupe ili financijskog konglomerata. Posebni nadzorni aranžmani za ublažavanje tih rizika važni su za osiguranje sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija. Osim nadzora pojedinih kreditnih institucija, zadaće ESB-a trebale bi uključivati i zadaću nadzora na „konsolidiranoj razini”.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda smatra da uvjet hitnosti nije ispunjen u ovom slučaju.

Prvo, kad je riječ o šteti koja proizlazi iz neusklađenosti pobijane odluke s ruskim regulatornim okvirom, postojanje takve neusklađenosti samo po sebi ne predstavlja štetu. U ovom slučaju tužitelj nije podnio dokaze na temelju kojih bi se moglo utvrditi da je nastala šteta i ocijeniti da je ona teška i nepopravljiva. Usto, negativne posljedice koje proizlaze iz neusklađenosti s ruskim propisima i koje navodi tužitelj predstavljaju financijsku štetu.

U tom pogledu, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se financijska šteta ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom, s obzirom na to da je novčanom naknadom u pravilu moguće ponovno uspostaviti stanje u kojem se oštećena osoba nalazila prije nastanka štete. Međutim, u ovom slučaju tužitelj nije podnio nijednu informaciju koja bi omogućila da se precizno utvrdi i kvantificira financijska šteta koja bi mogla nastati.

Drugo, kad je riječ o šteti povezanoj s rizikom od gubitka kontrole i vlasništva nad ruskim društvima kćerima, predsjednik Općeg suda najprije ističe da tužitelj nije podnio nijedan dokaz koji bi omogućio da se shvati na koji bi način mogla nastati ta šteta ili razloge zbog kojih se može smatrati da bi ona bila

628 U skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe br. 1024/2013

629 U skladu s uvodnom izjavom 26. Uredbe br. 1024/2013

teška i nepopravljiva. Nadalje, šteta koja proizlazi iz gubitka kontrole i vlasništva nad društvima kćerima financijske je prirode. Međutim, tužitelj nije podnio nijednu informaciju koja bi omogućila da se precizno utvrdi i kvantificira financijska šteta koja bi mogla nastati.

Treće, kad je riječ o šteti povezanoj s potencijalnim vrlo strogim osobnim sankcijama za rukovodeće osoblje ruskih društava kćeri, tužitelj je samo naveo da bi zahtjevi koji se nalažu pobijanom odlukom doveli do takvih sankcija a da pritom nije iznio nikakvo dodatno pojašnjenje.

Kao treće i posljednje, na temelju odvagivanja interesa, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da je sam cilj odvagivanja postojećih interesa ocijeniti može li, unatoč negativnom utjecaju na interese podnositelja zahtjeva koji za njega ima rizik od snošenja teške i nepopravljive štete, uzimanje u obzir interesa povezanih s neposrednim izvršenjem pobijane odluke opravdati da se odbije određivanje zatraženih privremenih mjera.

Međutim, u ovom slučaju, tužitelj prije svega ne iznosi nikakvo razmatranje u pogledu odvagivanja postojećih interesa. Nadalje, kad je riječ o interesima koji se uzimaju u obzir u pobijanoj odluci, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se ESB-u dodjeljuju posebne zadaće s ciljem unapređenja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija te stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici. Usto, ESB-ova ovlast da od kreditnih institucija zahtijeva da u ranoj fazi poduzmu mjere nužne za rješavanje problema koje je utvrdio odražava važnost koju je zakonodavac pridao uvođenju odgovarajućih mjera što je prije moguće kako bi se izbjegao nastanak utvrđenih rizika. Naposljetku, sam tužitelj tvrdio je da je ruski regulatorni okvir osobito nepovoljan i neprestano se mijenja zbog lokalne dinamike koja nije uvijek predvidljiva ili koja ne odgovara standardima koji proizlaze iz demokratskih procesa. Usto, njihovo tumačenje i primjena ovise o tijeku ruskog rata u Ukrajini.

Predsjednik Općeg suda iz toga zaključuje da pred tužiteljevim interesom prednost treba dati interesu koji brani ESB.

Sud
L-2925 Luxembourg
Tel. +352 4303-1

Opći sud
L-2925 Luxembourg
Tel. +352 4303-1

internetska stranica Suda:
curia.europa.eu

Tekst dovršen u veljači 2025. / Stanje podataka na dan 31. 12. 2024.

Oblikovanje: Sud Europske unije / Uprava za istraživanje i dokumentaciju, 2025.

Sve fotografije © Europska unija, osim ako je navedeno drukčije.

Zabranjuje se svaka upotreba ili umnožavanje fotografija ili drugih dokumenata za koje Europska unija nema autorska prava bez dopuštenja nositelja autorskih prava.

Ni Sud Europske unije ni osoba koja djeluje u njegovo ime ne odgovaraju za uporabu podataka iz ove publikacije.

Umnožavanje je dopušteno uz navođenje izvora.
© Europska unija, 2025.

PDF WEB	QD-01-25-004-HR-N	ISBN 978-92-829-4961-0	ISSN 2812-3336	doi: 10.2862/2043572
PRINT	QD-01-25-004-HR-C	ISBN 978-92-829-4985-6	ISSN 2812-4111	doi: 10.2862/4981716

SUD
EUROPSKE UNIJE

Uprava za istraživanje i dokumentaciju