



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Ničnostna tožba posameznikov v okviru sodnega varstva EU
Saša Peršolja

Article information:

To cite this document:

Peršolja, S. (2010). Ničnostna tožba posameznikov v okviru sodnega varstva EU, Dignitas, št. 47/48, str. 147-182.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/47/48-8>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Ničnostna tožba posameznikov v okviru sodnega varstva EU¹

Saša Peršolja

1. Uvod

Izmed tožb, ki so posamezniku na razpolago pred SEU, je posebej pomembna ničnostna tožba, ki ima dve ključni funkciji. Prva zajema možnost posameznika, da izpodbija akt EU, ki posega v njegove pravice. SEU lahko na podlagi ničnostne tožbe, če je ta utemeljena, razglasi sporni akt za ničnega. Druga funkcija ničnostne tožbe je sodni nadzor nad zakonitostjo aktov EU, ki jih sprejemajo institucije, agencije, organi in uradi EU. Obravnava ničnostne tožbe temelji na predpostavki, da so bili kriteriji za dopustnost ničnostne tožbe posameznika pred SEU težko izpolnljivi. Še posebej se izpostavlja problematičnost dokazovanja, da akt EU posameznika zadeva posamično. Lizbonska pogodba je v normativno ureditev vnesla spremembe, ki naj bi pomenile večjo legitimacijo posameznika, saj naj bi mu omogočale lažji dostop do SEU. Hkrati se preverja tudi trditev, postavljena v sodni praksi, da pravo EU vsebuje popoln sistem pravnih sredstev.

2. Ničnostna tožba

SEU je bilo zaradi svoje aktivistične vloge in teleološke razlage večkrat kritizirano.² S sodbami v zadevah van Gend and Loos³,

¹ Prispevek je pripravljen na podlagi diplomskega dela avtorice Uveljavljanje pravic posameznikov pred Sodiščem EU.

² Forrester, The judicial function in european law and pleading in the european courts, Tulane Law Review, št. 81, 2007, str. 647.

³ 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen.

Frankovich,⁴ Von Colson and Kammann⁵ in še nekaterimi je na različne načine okrepilo moč aktov EU. Slednji pa zato lahko vedno bolj posegajo v nacionalno pravo,⁶ pa tudi v pravice posameznikov. Iz tega logično sledi, da imajo posamezniki vedno večje in bolj utemeljene motive za izpodbijanje evropske zakonodaje, ki posega v njihove interese.⁷

I. Veljavna ureditev po Lizbonski pogodbi

SEU ima za presojo veljavnosti pravnih aktov na voljo le eno možnost, tj. direktno ničnostno tožbo, ki jo ureja 263. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

Ničnostno tožbo pred SEU lahko sprožijo privilegirani ali pa nepriviligirani tožniki. Po 263(2) členu PDEU je Sodišče pristojno za tožbe, ki jih vložijo države članice, Evropski parlament, Svet ali Komisija. Na podlagi te določbe se lahko sklepa, da je državam članicam, Evropskemu parlamentu in Svetu vedno dovoljeno vložiti ničnostno tožbo, zaradi česar se imenujejo privilegirani tožniki.⁸ Ničnostno tožbo lahko vložijo celo tedaj, ko je odločba naslovljena na kakšno drugo osebo ali organ. Posamezniki so nepriviligirani tožniki, saj morajo za vložitev ničnostne tožbe izpolnjevati še druge kriterije.⁹ 263(4) člen PDEU pravi, da lahko fizične in pravne osebe vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

⁴ Združeni zadevi C-6/90 in C-19/90, Andrea Francovich in Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki.

⁵ Zadeva 14/83, Sabine von Colson in Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen.

⁶ Posebno povečanje učinka akta se lahko opazi na področju direktiv, kjer so se ustvarila nova pravila, ki delujejo neodvisno od pravila neposrednega učinka. Poseg v nacionalno pravo se vrši s pomočjo naslednjih institutov: dolžnost lojalne razlage, uporaba koncepta učinkovitega sodnega varstva, odškodninska odgovornost držav članic.

⁷ Ward, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, New York, 2007, str. 259.

⁸ Računsko sodišče, Evropska centralna banka in Odbor regij lahko ravno tako vložijo ničnostno tožbo, vendar samo zaradi varovanja svojih prerogativov (člen 163(3) PDEU). Računsko sodišče, Evropska centralna banka in Odbor regij so opredeljeni kot semi-privilegirani tožniki.

⁹ »The need to show standing is the primary distinction between institutional and private plaintiffs«, Xavier, *Standing of private plaintiffs to annul generally applicable european community measures: If the system is broken, where should it be fixed?*, *Fordham International Law Journal*, št. 30, 2007, str. 1496.

Posameznikom, ki želijo vložiti ničnostno tožbo proti aktom Unije, ni potrebno delovati v prejšnjem postopku,¹⁰ ničnostno tožbo pa morajo vložiti pred Splošnim sodiščem.¹¹

Ničnostno tožbo se lahko vloži zaradi štirih razlogov:¹² a) zaradi nepristojnosti, b) zaradi bistvene kršitve postopka, c) zaradi kršitve Pogodb ali kateregakoli pravnega pravila, ki se nanaša na njuno uporabo¹³ in č) zaradi zlorabe pooblastil.¹⁴

Če je tožba utemeljena, Sodišče razglasi zadevni akt za ničnega.¹⁵ Sodba učinkuje erga omnes in praviloma ex tunc. Institucija, organ, urad ali agencija, katere akt je bil razglašen za ničnega, mora sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe SEU. V praksi to pomeni, da mora institucija, organ, urad ali agencija prenehati z izvrševanjem ničnega akta in izdati nov akt, ki nima tistih lastnosti, zaradi katerih je bil prejšnji akt razglašen za ničnega. Za izpolnitev navedenega je dovoljeno razumno obdobje.¹⁶ Ta obveznost pa ne vpliva na morebitne obveznosti, ki bi lahko izhajale iz nepogodbene odškodninske odgovornosti.¹⁷

II. Razvoj ureditve ničnostne tožbe

A. Pogodbe Skupnosti in začetek sodne prakse

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju: Pogodba o ustanovitvi EGS) in Pogodba o ustanovitvi Euratom sta leta 1957 predvideli ničnostno tožbo, ki je podobna današnji po PDEU. Po 173. členu Pogodbe o ustanovitvi EGS je Sodišče pristojno za presojo zakonitosti aktov Sveta in Komisije, razen priporočil ali mnenj. Fizične in pravne osebe lahko sprožijo postopke zoper nanje naslovljene odločbe ali zoper odločbe, ki

¹⁰ Grilc/Ilešič, *Pravo Evropske Unije*, 2001, str. 299; glej tudi naprej pojasnila o pravilni vložitvi tožbe (rok za vložitev tožbe).

¹¹ Za tožbe, ki jih vložijo posamezniki, je od leta 1995 pristojno Splošno sodišče (takrat poimenovano Sodišče 1. stopnje); glej člen 256 PDEU in člen 5 Statuta o Sodišču EU.

¹² Člen 263(2) PDEU.

¹³ Pravno pravilo, ki se nanaša na uporabo Pogodb, bi lahko predstavljala vsa zakonodaja, ki je nastala na temelju Pogodb, skupaj s splošnimi načeli, ki jih uporablja SEU (Lasok/ Millett /Howard, *Judicial control in the EU : procedures and principles*, Richmond, 2004, str. 59).

¹⁴ Isti razlogi pridejo v poštev, ko se poskuša akt izpodbijati preko posrednega postopka, tj. preko postopka predhodnega odločanja po 267. členu PDEU (Craig, de Búrca, *EU law - text, cases and materials*, New York, 2008, str. 538).

¹⁵ Člen 264(1) PDEU.

¹⁶ Člen 266(1) PDEU; Lasok/ Millett/ Howard, *Judicial control in the EU: procedures and principles*, Richmond, 2004, str. 62.

¹⁷ Člen 266(2) PDEU v povezavi s členom 340(2) PDEU.

jih neposredno in posamično zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe naslovljene na drugo osebo. Kdaj odločba posameznika zadeva posamično, ni bilo jasno, saj Pogodba o ustanovitvi EGS tega ni določala.

Kriterij posamičnega zadevanja pa je zato opredelilo Sodišče v primeru *Plaumann & co. proti Komisiji Evropske gospodarske skupnosti*.¹⁸ Podjetje *Plaumann* je vložilo tožbo za razglasitev ničnosti odločbe Komisije o zavrnitvi odobritve Zvezni republiki Nemčiji, da delno opusti carine za sveže mandarine in klementine, ki se uvažajo iz tretjih držav. Sodišče zatrjuje, da določba 173(2) člena dovoljuje posamezniku, da vloži tožbo zoper odločbe naslovljene na drugo osebo, če ga »neposredno in posamično zadevajo«. Navedeni člen izrazov neposrednega in posamičnega zadevanja ne opredeljuje in niti ne omejuje, prav tako nobene omejitve ne izhajajo iz Pogodbe. Nasprotno, določb Pogodbe glede pravice vložiti tožbo se ne bi smelo razlagati omejevalno. Iz tega izhaja, da besedilo in smisel te določbe, ki posamezniku dovoljuje vložiti ničnostno tožbo, upravičujeta najširšo razlago. Sodišče v navedeni zadevi pravi, da »/.../ je treba najprej ugotoviti, ali je izpolnjen drugi pogoj za dopustnost, saj če odločba tožnika ne zadeva posamično, ni treba ugotavljati, ali ga zadeva neposredno.« Sodišče je tako moralo odločiti, kdaj tožnika odločba zadeva posamično. »/.../ Osebe, ki niso naslovniki odločbe, lahko trdijo, da jih odločba zadeva posamično samo, če nanje učinkuje zaradi nekaterih lastnosti, ki so njihova posebnost, ali na podlagi okoliščin, ki jih ločijo od vseh drugih oseb in jih na podlagi tega posamično določajo na podoben način kot tiste, na katere je odločba naslovljena.« Sodišče je ničnostno tožbo v danem primeru razglasilo za nedopustno, ker je sporna določba zadevala tožečo stranko kot uvoznika klementin zaradi trgovinske dejavnosti. Trgovinsko dejavnost pa, kot razlaga Sodišče, lahko opravlja kdor koli, kadar koli in zato tožeče stranke ne označuje na enak način kot naslovljenca odločbe.

Razlaga, ki jo je glede posamičnega interesa razvilo in jo še razvija Sodišče, je bila predmet neštetihih kritik in obsežnih razprav. Po mnenju nekaterih kritikov gre za sodno prakso Sodišča, ki je naj-

¹⁸ 25-62, *Plaumann & co. proti Komisiji Evropske gospodarske skupnosti* (v nadaljevanju: *Plaumann*).

manj transparentna in najbolj kontroverzna.¹⁹ Sledeč literaturi,²⁰ definicija posamične prizadetosti posameznika z odločbo zahteva, da se dokaže pripadnost zaprti kategoriji subjektov, ki so prizadeti z odločbo. Ta prizadetost posameznika pa mora biti podobna prizadetosti naslovnika odločbe. Že naveden kriterij, ki ga mora posameznik dokazati, je dovolj strog. Sodišče pa gre še naprej v razlagi posamičnega interesa, ko zahteva, da se zaprta, abstraktno določena skupina prizadetih subjektov v prihodnosti ne bo nikoli več širila. V zadevnem primeru je že sama dejavnost uvažanja klementin taka, da vedno obstaja potencialna možnost, da bo še kdo začel z uvažanjem, kar ne zadosti zadnjemu kriteriju o neširjenju zaprte skupine prizadetih subjektov.

Uporaba Plaumannovega testa je tudi ekonomsko gledano ne-realna. Nепrepričljiva je namreč trditev, da se lahko zaprta skupina subjektov (uvoznikov klementin) kadarkoli poveča. Število uvoznikov klementin ni odraz naključja, ampak rezultat načela ponudbe in povpraševanja.²¹ Zato trditev, da uvoz klementin lahko opravlja kdorkoli, na more biti eden od razlogov, da se posamezniku onemogoči izpodbijanje akta. Problem je seveda še v tem, da se akti po večini nanašajo na neko obdobje v prihodnosti, ko pa skupina individualno prizadetih posameznikov v času sprejetja akta ni ne določena in ne določljiva.²² Na tak način si je težko predstavljati, kako bi sploh lahko uspela ničnostna tožba posameznika, ko mora ta izkazati posamični interes.²³ Kriterij posamične prizadetosti je posameznikom onemogočil tudi izpodbijanje splošnih aktov (uredb), zaradi česar je pri nekaterih zavladata (skrajna) ideja o nepovratni in globoki izgubi demokratičnosti v Skupnosti.²⁴

¹⁹ Cortes, At the european constitutional crossroads: easing the conditions for standing of individuals seeking judicial review of Community acts, Michigan State Journal of International Law, št. 12, 2003, str. 121.

²⁰ Ibidem.

²¹ Tudi če bi se interes po uvažanju klementin povečal, bi lahko uvozniki klementin uvažali več klementin; pa tudi če bi k uvozu klementin želeli pristopiti še drugi uvozniki, bi to vseeno vzelo nekaj časa (Craig, De Búrca, EU law - text, cases and materials, 4. izdaja, New York, 2008, str. 512).

²² Berry, Boyes, Access to justice in the community courts: A limited right?, Civil Justice Quarterly, 2005, str. 224-245.

²³ Craig, De Búrca, EU law - text, cases and materials, 4. izdaja, New York, 2008, str. 513. Do leta 1976 je Sodišče, kljub velikemu številu ničnostnih tožb posameznikov, ugotovilo dopustnost tožbe le v treh primerih (Ward, Judicial review and the rights of private parties in EU law, 2. izdaja, New York, 2007, str. 288).

²⁴ Cortes, At the european constitutional crossroads: easing the conditions for standing of individuals seeking judicial review of Community acts, Michigan State Journal of International Law, št. 12, 2003, str. 121.

B. Izpodbojni akti

Sodišče po 263(1) členu PDEU nadzoruje zakonitost širokega spektra aktov EU. To so zakonodajni akti,²⁵ akti Sveta, Komisije, Evropske centralne banke,²⁶ razen priporočil in mnenj. V spekter presoje zakonitosti pa sodijo tudi akti Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe. Seznama aktov še ni konec, saj se presoja zakonitosti širi tudi na akte organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe.

Gre torej za presojo obveznih pravnih aktov, ki imajo navzven zavezujoče pravne učinke.²⁷ Kateri so ti akti, določa PDEU v 288. členu, ko navaja, da institucije Unije sprejemajo uredbe, direktive in sklepe, čeprav je na tem področju sodna praksa izoblikovala dodatna pravila.²⁸ V primeru ERTA se je postavilo vprašanje učinkovitosti tistih aktov, ki jih sprejemajo institucije, ki niso v obliki uredb, direktiv ali (po prejšnji ureditvi) odločb. Sodišče je odločilo, da bo dopustilo tožbo zoper vsak akt, ki ustvarja pravne učinke, ne glede na njegovo obliko ali poimenovanje. V literaturi se navaja primer IBM,²⁹ ki pokaže, da je termin »pravnih učinkov« lahko kontroverzen.³⁰ Podjetje IBM je vložilo ničnostno tožbo zoper dopis Komisije, s katerim je Komisija to podjetje obvestila o uvedbi konkurenčnega postopka, z namenom ugotoviti, ali je podjetje IBM kršilo pravila konkurence. Dopis Komisije je od podjetja IBM zahteval, da odgovori na v dopisu navedene trditve. Sodišče je sprejelo stališče, da je vsak akt, ki povzroča zavezujoče pravne učinke in prizadene interese posameznika tako, da bistveno spreminja njegov pravni položaj, lahko predmet ničnostne tožbe. Pri tem je oblika akta načeloma nepomembna. Kakorkoli, enako ne velja za akte, ki jih sprejemajo institucije znotraj internega postopka in ne predstavljajo končne odločitve te institucije. T. i. pripravljalni akti ne morejo biti predmet izpodbijanja, je pa zato lahko predmet izpodbijanja končni akt, ki ga izda institucija v postopku.³¹

²⁵ Pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, so zakonodajni akti (289. člen PDEU).

²⁶ V nadaljevanju: ECB.

²⁷ Nerad, v: Grad et. al., Ustavno pravo Evropske Unije, 2007, str. 277.

²⁸ 22-70, Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti, zadeva ERTA (v nadaljevanju: ERTA): ».../an action for annulment must be available in the case of all measures adopted by the institutions, whatever their nature or form, which are intended to have legal effects.«

²⁹ 60/81, International Business Machines Corporation proti Komisiji Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: IBM).

³⁰ Craig, De Búrca, EU law – text, cases and materials, 4. izdaja, New York, 2008, str. 504.

³¹ 10., 11., 12. odstavek sodbe v zadevi IBM (60/81).

a) Vsebinske omejitve

Po ureditvi, ki je veljala do Lizbonske pogodbe, so se akti, ki so lahko bili predmet presoje zakonitosti Sodišča, delili na akte v prvem stebru ali v stebru Skupnosti, akte v drugem in v tretjem stebru. PEU na splošno ni omogočala izpodbijanja aktov, ker so bili akti iz drugega in tretjega stebra predmet meddržavnega urejanja.³² Gre za področje skupne zunanje in varnostne politike ter sodelovanje na področju pravosodja in notranje politike. Ureditev, ki v tretjem stebru (pravosodje in notranja politika) ni omogočala ničnostne tožbe posameznikov, se je zdela posebej vprašljiva od primera Puppino³³ dalje.³⁴

Lizbonska pogodba je odpravila stebrno strukturo in zato prav tako razlikovanje aktov znotraj stebrov. SEU še vedno ni pristojno za določbe v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko in akte, sprejete na njihovi podlagi. Pomembno pa je, da je Sodišče na področju skupne zunanje in varnostne politike vendarle pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vložijo posamezniki, v katerih se nadzoruje zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam.³⁵

Zaradi kritik o spornosti omejene pristojnosti Sodišča v tretjem stebru, je delovna skupina X (WGX) v okviru Konvencije o prihodnosti Evrope zavzela stališče, da taka pristojnost Sodišča na področju, ki neposredno prizadene temeljne človekove pravice, ni več sprejemljiva. PDEU zato opušča posebna pravila o pristojnosti za področje svobode, varnosti in pravice.³⁶ Akti zadevnega področja so predmet presoje zakonitosti in tako omogočajo tudi direktno ničnostno tožbo posameznika. SEU pa ni pristojno za preverjanje veljavnosti ali sorazmernosti ukrepov policije ali drugih organov kazenskega pregona države članice ali za določbe o

³² Izjema je obstajala le, če je država članica priznala pristojnost Sodišča za presojanje veljavnosti in razlage okvirnih sklepov v postopku predhodnih vprašanj (35. člen PEU).

³³ C-105/03, kazenski postopek proti Marii Pupino. Sodišče je sprejelo stališče, da morajo sodniki držav članic razlagati nacionalno pravo tudi v skladu z ukrepi iz tretjega stebra. Ukrepi na področju pravosodja in notranje politike lahko bistveno posegajo v pravice posameznikov, ti pa zoper take ukrepe ne morejo sprožiti ničnostne tožbe.

³⁴ Sodišče je nakazalo širitev svoje pristojnosti na področje tretjega stebra s sodbo v zadevi Segi (C-355/04 P, Segi, Araitz Zubimendi Izaga in Aritz Galarraga proti Svetu Evropske unije). Sodišče je odločilo, da skupno stališče, ki ga je sprejel Svet, lahko daje pravne učinke v razmerju do tretjih oseb. S tem je Sodišče preprečilo Svetu, da bi zgolj z izbiro pravnega akta s tretjega stebra ušlo sodnemu nadzoru (53. in 54. odstavek).

³⁵ Člen 275 PDEU in člen 24(2) PEU.

³⁶ Carruthers, The Treaty of Lisbon and the reformed jurisdictional powers of the European Court of Justice in the field of justice and home affairs, *European Human Rights Law Review*, št. 6, 2009, str. 784-804.

izpolnjevanju obveznosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti.³⁷

b) Odločbe (sklepi)

Čeprav veljavna ureditev ničnostne tožbe sklepov ne omenja, je ureditev iz Nice določala, da posamezniki lahko sprožijo postopke zoper nanje naslovljene odločbe ali zoper odločbe, ki jih neposredno in posamično zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe naslovljene na drugo osebo. Iz pravkar povedanega se lahko razume dvoje. Posamezniki so bili aktivno legitimirani samo, če je bila odločba naslovljena nanje. Če odločba nanje ni bila naslovljena, so morali izkazati neposredni in posamični interes. V najtežjem primeru je bilo potrebno dokazati še, da je uredba v resnici odločba in ima samo obliko uredbe.

Težava leži tudi v tem, da EU do sprejema Lizbonske pogodbe ni oblikovala jasne hierarhije pravnih norm.³⁸ Normativne omejitve ničnostne tožbe, ki so omogočale le izpodbivanje »vsebinskih odločb«, so izhajale iz zakonodajne narave uredb in so odražale strah, da bi izpodbivanje splošnih aktov s strani posameznikov sprožilo poplavo zadev pred SES.³⁹

c) Uredbe

Ker je razlika med uredbami in odločbami, ki so le v obliki uredb, bistvenega pomena za aktivno legitimacijo posameznika, je moralo SES začrtati razlike med tema aktoma, pri čemer se je sklicevalo tudi na ureditev v Pogodbah.⁴⁰ V zadevi Plaumann je Sodišče za odločbe reklo, da je zanje značilno, da se nanašajo na omejeno število oseb. Za ugotovitev, ali gre za odločbo, je zato treba raziskati, ali se zadevni akt nanaša na določene osebe.

³⁷ Člen 276 PDEU.

³⁸ Uredba se je lahko uporabljala za ureditev najpomembnejše zakonodajne materije, ali pa kot izvedbeni akt Komisije. Lizbonska pogodba je uvedla potrebno razmejitev med zakonodajnimi akti in izvedbenimi akti stricto sensu ter novo kategorijo delegiranih aktov (Vatovec, v: Accetto et. al., Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili, 2010, str. 67).

³⁹ Albors-Llorens, The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

⁴⁰ »Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.« in »Odločba je v celoti zavezujoča za vse, na katere je naslovljena.« (Člen 249 PES, Pogodba iz Nice.)

V zadevi Calpak⁴¹ je prikazano, kako težko je dokazati »nepravo uredbo« oziroma, da ima akt naravo odločbe. Poleg tega sodba v primeru Calpak pove, kakšen je namen ureditve, ki predvideva izpodbijanje uredb, ki imajo naravo odločbe. Sodišče pravi, da je taka ureditev potrebna, da se prepreči institucijam Skupnosti, da bi le z izbiro uredbe kot oblike akta preprečile ničnostno tožbo posameznikov zoper odločbo, ki jih zadeva neposredno in individualno.⁴² V zadevi Calpak sta dve italijanski podjetji vložili ničnostno tožbo zoper uredbo Komisije, ki je omejevala dodeljevanje pomoči pri proizvodnji hrušk Viljamovk. Tožnika sta trdila, da je na trgu Skupnosti omejeno število proizvajalcev hrušk Viljamovk, kar predstavlja zaprto in določljivo skupino posameznikov, ki je bila Komisiji znana, ko je sprejemala sporne določbe akta. Zaradi tega tožnika trdita, da sta neposredno in posamično prizadeta. Sodišče je ugotovilo nedopustnost tožbe, saj je izpodbijani akt akt splošne uporabe. To je utemeljilo s tem, da se akt nanaša na objektivno določene situacije in na skupino posameznikov, ki je določena na splošen in abstrakten način. Samo dejstvo, da je mogoče določiti število ali celo identiteto prizadetih posameznikov, še ne pomeni, da je uredba v resnici odločba.⁴³

Sodišče je to mnenje spremenilo na področju anti-dumpinških postopkov. V zadevi Extramet⁴⁴ se je istoimensko podjetje, kot glavni uvoznik kalcijeve kovine iz Kitajske in Rusije v Skupnosti, pritožilo zoper uredbo Sveta, ki je določala anti-dumpinške dajatve na kalcijevo kovino. Sodišče je tožbo dopustilo in ublažilo kriterije, ki so določeni v primeru Plaumann. Sledeč sodbi so uredbe, ki uvažajo anti-dumpinške dajatve, po svoji naravi in obsegu zakonodajni akti, saj se nanašajo na celotno skupino uvoznikov. Vseeno pa lahko določbe te uredbe določene uvoznike posamično zadevajo. Iz naslova posamičnega interesa je Sodišče razširilo tudi obseg izpodbojnih aktov. Sodišče pravi: »Akti, ki določajo anti-dumpinške

⁴¹ Združeni zadevi 789 in 790/79, Calpak SpA and Societ Emiliana Lavorazione Frutta SpA proti Komisiji Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Calpak). Glej tudi zadevo Zuckerfabrik Watenstedt proti Svetu (6/68), ki je že pred primerom Calpak določila razlikovanje med pravnimi in nepravimi uredbami.

⁴² 7. odstavek sodbe v zadevi Calpak (Združeni zadevi 789 in 790/79).

⁴³ 9. odstavek sodbe v zadevi Calpak (Združeni zadevi 789 in 790/79). Craig in De Búrca uporabljata izraz »abstract terminology test«. Poudarjata, da se nepomembnost oblike akta odraža v presoji norm, ki so oblikovane splošno in abstraktno, vendar pa je norme vedno mogoče oblikovati na tak način, da se izogne možnosti izpodbijanja akta s strani posameznika (Craig, De Búrca, EU law - text, cases and materials, 4. izdaja, New York, 2008). Sodišče je svojo sodbo v zadevi Calpak omililo s sodno prakso, ki je priznavala, da lahko prave uredbe vsebujejo določbe, ki imajo naravo odločb (Arnulf, The European Union and its Court of Justice, 2. izdaja, New York, 2006, str. 70, 71).

⁴⁴ C-358/89, Extramet Industrie SA proti Svetu Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Extramet).

dajatve, lahko določene uvoznike v določenih okoliščinah, ne da bi izgubili svojo naravo uredbe, individualno zadevajo.«⁴⁵ Kljub liberalnemu stališču, ki ga je v tem primeru glede dopustnosti ničnostne tožbe posameznika sprejelo SES, literatura še vedno opozarja na določene pomanjkljivosti.⁴⁶ Sodba v primeru Extramet namreč ni jasno povedala, da gre za odmik od dotedanje sodne prakse, prav tako se ni izjasnila glede njene uporabe izven anti-dumpinškega konteksta.

Bolj jasna je bila sodba v zadevi Codorniu,⁴⁷ ki je pomembna tudi zaradi vsebine izpodbijanega akta, ki spada v področje skupne kmetijske politike. Sodišče je ponovilo, da lahko posamezniki izpodbijajo le uredbo, ki je v resnici odločba, pri čemer ni pomembno, ali se lahko določi število ali identiteta naslovljencev uredbe. Potrdilo pa je, da imajo lahko tudi določbe zakonodajnega akta oziroma uredbe individualni učinek zoper nekatere posameznike.⁴⁸

d) Direktive in drugi akti

Direktive niso bile nikoli del normativne ureditve, ki bi dopuščala ničnostno tožbo zoper njih. Vseeno pa SEU ni nikdar odločilo, da direktive ne morejo biti predmet izpodbijanja. Prav nasprotno, SEU je obravnavalo direktive enako kot vsak drugi akt. Dopustnost ničnostne tožbe, naperjene proti direktivi, je presojalo glede na to, ali je posameznik izkazal neposredno in posamično zadevanje.⁴⁹ Ker pa direktive po svoji naravi določajo le splošne standarde, ki jih morajo države članice implementirati, je posamični interes težko dokazljiv. Enako velja za neposredni učinek, saj je država članica zadolžena za sprejemanje ustrezne oblike in načina za implementacijo direktive.⁵⁰ Ničnostno tožbo proti direktivi je Sodišče v zadevah Gibraltar⁵¹ in Salamander⁵² na primer razglasilo

⁴⁵ 14. odstavek sodbe v zadevi Extramet (C-358/89).

⁴⁶ Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 72.

⁴⁷ C-309/89, Codorniu SA proti Svetu Evropske unije (v nadaljevanju: Codorniu).

⁴⁸ V zadevnem primeru je posameznik izkazal individualni interes z geografsko označbo, kot pravico intelektualne lastnine, ki ga ločuje od vseh ostalih naslovljencev uredbe. Vprašamo se lahko, ali sploh obstaja zahteva po tem, da ima uredba naravo odločbe, ali pa je dovolj le izkazan posamični interes, Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 72.

⁴⁹ Lewis, *Standing of private plaintiffs to annul generally applicable european community measures: If the system is broken, where should it be fixed?*, *Fordham International Law Journal*, št. 30, 2007, str. 1496.

⁵⁰ Ward, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, New York, 2007, str. 297.

⁵¹ C-298/89, *Government of Gibraltar proti Svetu Evropskih skupnosti*.

⁵² Združene zadeve T-172/98, T-175/98 do T-177/98, *Salamander AG, Una Film »City Revue« GmbH*,

za nedopustno. Sodišče je v obeh primerih zaključilo, da direktiva ne predstavlja prikrite odločbe niti ne vsebuje določb, ki bi imele tako naravo. V primeru UEPME proti Svetu⁵³ je Sodišče dopolnilo svojo sodno prakso. Poudarilo je, da se posameznikom s tem, ko se kot obliko akta izbere direktivo, ne more preprečiti uporabe sredstev, ki jim jih zagotavlja Pogodba.⁵⁴

Nenazadnje je SES celo opustilo zahtevo, da so akti po svoji pravni naravi v resnici odločbe in uporabljalo besedi »odločba« ter »akt« kot sinonima.⁵⁵ Slednje je razvidno iz sodbe v primeru Reynolds,⁵⁶ kjer Sodišče pravi, da »le ukrepi, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da pomembno spremenijo njen pravni položaj, pomenijo akte ali odločbe, ki so lahko predmet ničnostne tožbe.« V tem primeru sklep o vložitvi pravnega sredstva ni spreminjal spornega pravnega položaja, zaradi česar je bila ničnostna tožba nedopustna.⁵⁷

C. Pasivno legitimirani upravičenci

PDEU v 263(1) členu določa, da Sodišče nadzoruje zakonitost zakonodajnih aktov ter aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke, razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe. Nadzoruje tudi zakonitost aktov organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe. Čeprav je bilo o izpodbojnih aktih že veliko povedanega, je potrebno poudariti dvoje: status Evropskega parlamenta in širitev pasivno legitimiranih subjektov po Lizbonski pogodbi.

Alma Media Group Advertising SA & Co. Partnership, Panel Two and Four Advertising SA, Rythmos Outdoor Advertising SA, Media Center Advertising SA, Zino Davidoff SA in Davidoff & Cie SA proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije.

⁵³ T-135/96, Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) proti Svetu Evropske unije.

⁵⁴ Hojnik, Izpodbijanje aktov Evropske skupnosti s strani lokalnih skupnosti, *Lex localis*, št. 3, 2006, str. 38 in 39.

⁵⁵ Lewis, Standing of private plaintiffs to annul generally applicable european community measures: If the system is broken, where should it be fixed?, *Fordham International Law Journal*, št. 30, 2007, str. 1496.

⁵⁶ C-131/03, R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti. O tem tudi: *European Union, International Law Update Vol. 9*, april 2003, <http://www.internationalallawupdate.com>.

⁵⁷ 54., 55., 56. odstavek sodbe v primeru Reynolds. Z vidika učinkovitega pravnega varstva Sodišče zaključuje, da posameznikom ni preprečen dostop do Sodišča, saj lahko sprožijo postopek na podlagi nepogodbene odškodninske odgovornosti.

Presoja zakonitosti aktov Evropskega parlamenta dolgo ni bila mogoča.⁵⁸ Ker pa je Parlament sodeloval pri procesu odločanja, je bil njegov status sporen in je bila sprememba neizogibna.⁵⁹ V primeru Parti écologiste »Les Verts« proti Evropskemu parlamentu⁶⁰ Sodišče pojasni, da Parlament v Pogodbi ni eksplicitno označen kot pasivno legitimiran zaradi njegovih prvotnih pristojnosti, ki so zajemale le posvetovanja in politično kontrolo.⁶¹ Sodišče pa poudarja, da Evropska ekonomska skupnost sloni na vladavini prava, zato se ne države članice in ne institucije Skupnosti ne morejo izogniti presoji skladnosti svojih aktov s Pogodbo. Akti Evropskega parlamenta pa lahko posegajo v pristojnosti držav članic ali drugih institucij ali prekoračijo pristojnosti, dane Evropskemu parlamentu, ne da bi bili predmet sodne presoje. Zato Sodišče zaključuje, da je dopustna ničnostna tožba proti aktom Evropskega parlamenta s pravnim učinkom za tretje osebe.⁶²

Lizbonska pogodba je pristojnosti Sodišča podvrgla še akte Evropskega sveta, ki povzročajo pravne učinke za tretje osebe. Prav tako se je stvarna pristojnost Sodišča razširila z akti organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe. V aktih o ustanovitvi organov, uradov in agencij Unije se lahko določijo posebni pogoji in podrobnosti glede tožb fizičnih ali pravnih oseb zoper akte teh organov, uradov in agencij, ki imajo zanje pravni učinek.⁶³ Lizbonska pogodba je s tako določbo napovedala možnost prenosa širših pristojnosti na organe, urade in agencije, ki drugače izvajajo le operativne naloge.⁶⁴

D. Posamezniki kot aktivno legitimirani upravičenci

a) Pojem posameznika

263(4) člen PDEU omogoča ničnostno tožbo posameznikov,⁶⁵ ki jih označuje kot »fizične ali pravne osebe«. Teorija pravi, da se kot »fizične ali pravne osebe« obravnavajo posamezniki v smislu fi-

⁵⁸ Člen 173 Pogodbe o EGS (ničnostna tožba) ni omogočal presoje aktov Parlamenta.

⁵⁹ Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 63.

⁶⁰ 294/83, Parti écologiste »Les Verts« proti Evropskemu parlamentu (v nadaljevanju: Les Verts).

⁶¹ Smiselno po 24. odstavku sodbe v zadevi Les Verts (294/83).

⁶² 25. odstavek sodbe v zadevi Les Verts (294/83).

⁶³ 263(5) PDEU.

⁶⁴ Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, CMLR, št. 45, 2008, str. 617-703.

⁶⁵ »Private party« ali »private applicant«.

zičnih oseb, podjetja in njim podobne organizacije ter pravne osebe javnega prava.⁶⁶ Arnall v svoji literaturi navaja primer Sinochem Heilongjiang proti Svetu Evropske unije.⁶⁷ V navedenem primeru je Sodišče razložilo pomen »pravne osebe«. Sodišče pravi, da je dopustnost ničnostne tožbe, ki jo vloži organizacija, odvisna od njene pravne osebnosti. V nadaljevanju Sodišče podaja kriterij za priznanje pravne osebnosti. Ta se prizna, če je pridobljena po pravu ustanovitve, ali pa, če so jo že prej priznale institucije Unije.

V primeru Regione Friuli Venezia Giulia proti Komisiji Evropskih skupnosti⁶⁸ je Sodišče dopustilo ničnostno tožbo regionalne samouprave.⁶⁹ Sodišče pravi, da je namen ničnostne tožbe zagotoviti ustrezno sodno varstvo vseh oseb, fizičnih in pravnih, ki so neposredno in posamično prizadete z akti institucij Skupnosti. Ravno tako to velja za tožnika, ki je oseba javnega prava. Zato mora biti ničnostna tožba na voljo vsem, ki izpolnjujejo predpisane pogoje; torej tistim, ki imajo pravno osebnost ter so z aktom posamično in neposredno prizadeti.⁷⁰ Hojnik opozarja, da imajo lokalne skupnosti pri izvrševanju prava EU dvojno naravo.⁷¹ V okviru načela neposrednega učinka, s pomočjo katerega se lahko posamezniki sklicujejo na pravo EU pred sodišči, lokalne skupnosti štejejo za del države. Drugače pa je torej v okviru ničnostne tožbe, kjer lokalne skupnosti sodijo v kategorijo neprivilgiranih tožnikov.

b) Neposredni učinek

Posameznik lahko izpodbija akt EU, ki nanj ni naslovljen, le, če dokaže, da ima akt nanj neposredni učinek. Akt ima neposredni učinek, če neposredno prizadene pravni položaj posameznika in naslovnikom ne dopušča nobene diskrecije za njegovo implementacijo.⁷² Po drugi strani Arnall trdi, da ima akt neposredni učinek v treh primerih: 1. če akt ne dopušča diskrecije, 2. če akt diskrecijo dopušča, vendar naslovnik diskrecije v konkretni zadevi ni imel

⁶⁶ Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 69.

⁶⁷ T-161/94, Sinochem Heilongjiang proti Svetu Evropske unije.

⁶⁸ T-288/97, Regione Friuli Venezia Giulia proti Komisiji Evropskih skupnosti.

⁶⁹ »Sub-State body« ali »regional authority«.

⁷⁰ Povzeto po sodbi Regione Friuli Venezia Giulia proti Komisiji Evropskih skupnosti.

⁷¹ Hojnik, *Izpodbijanje aktov Evropske skupnosti s strani lokalnih skupnosti*, Lex localis, št. 3, 2006, str.

⁸¹r. 27.

⁷² Craig, *De Búrca, EU law – text, cases and materials*, 4. izdaja, New York, 2008, str. 509.

in 3., če v času sprejema spornega akta ni bilo dvoma, kako se bo diskrecija naslovnika izvrševala.⁷³

Sodba v primeru *Les Verts* je večkrat navajana kot pravilo neposrednega učinka in v 31. odstavku pravi, da izpodbijani akt neposredno učinkuje na tožnika, saj je implementacija akta avtomatična, torej ne dopušča diskrecije in izvira le iz pravil Skupnosti.⁷⁴ V primeru *NV International Fruit Company* in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti je Sodišče priznalo neposredno učinkovanje uredbe (ki je po besedah Sodišča v resnici predstavljala konglomerat odločb), ki državam članicam ni puščala diskrecije glede podeljevanja uvoznih licenc. Države članice so za te namene le zbirale podatke, končno odločitev pa je sprejela Komisija, zaradi česar so posamezniki neposredno prizadeti.⁷⁵ Primer *SA Piraiki-Patraiki* in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti⁷⁶ pa služi v podporo dokazovanju neposrednega učinka, ki nastopi, če v času sprejema spornega akta ni bilo dvoma o tem, kako se bo diskrecija izvrševala. Komisija je Franciji odobrila uvedbo kvotnega sistema, ki je omejeval uvoz iz Grčije. Z odločbo, naslovljeno na Francijo, so neposredno prizadeti tudi grški izvozniki. Jasno je, da bo Francija svojo diskrecijo izvrševala tako, da bo kvotni sistem uvedla, saj je zanj tudi zaprosila. Drugačno ravnanje Francije je le teoretičnega pomena.⁷⁷

Ko obstoj diskrecije onemogoči izpodbijanje akta prek direktne ničnostne tožbe, je zaradi sprejema implementacijskega akta države članice (naslovnika) mogoče slednjega izpodbijati pred nacionalnimi sodišči. Posameznik lahko nadalje zaprosi, da sodišče vložijo predlog za predhodno odločanje na SEU.⁷⁸ V kolikor je predlog za predhodno odločanje glede določenega akta (na primer direktive) vložilo že več nacionalnih sodišč, lahko sodišče, glede na predlog stranke, le zadrži izvajanje implementacijskega predpisa (na primer pravilnika).⁷⁹ Pomemben je še zaključek sod-

⁷³ Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 74.

⁷⁴ »/.../They constitute a complete set of rules which are sufficient in themselves and which require no implementing provisions, since the calculation of the share of the appropriations to be granted to each of the political groupings concerned is automatic and leaves no room for any discretion,« 31. odstavek, 294/83.

⁷⁵ Združene zadeve 41 do 44-70, *NV International Fruit Company* in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti.

⁷⁶ 11/82, *SA Piraiki-Patraiki* in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: *Piraiki-Patraiki*).

⁷⁷ 10. odstavek sodbe v zadevi *Piraiki-Patraiki* (11/82).

⁷⁸ Berry, Boyes, *Access to justice in the community courts: A limited right?*, *Civil Justice Quarterly*, 2005, str. 224-245.

⁷⁹ Več o tem: Brkan, *Zadeva Jata: Ustavno sodišče RS in pravo EU*, PP, št. 23, 2006, str. 25.

be v primeru Salamander, kjer je Sodišče 1. stopnje ugotovilo, da ustavnopravna sodna praksa glede vpliva direktiv na nacionalno pravo ne govori v prid neposrednemu učinku.⁸⁰

c) Posamični učinek

V primeru Plaumann je Sodišče najprej ugotavljalo, ali odločba tožnika zadeva posamično, saj če ga ne, ni potrebno presojati, ali ga zadeva neposredno.⁸¹ Sodna praksa Sodišča glede uporabe kriterija posamičnega interesa ni enotna. V določenih primerih je Sodišče že tako zahtevnemu Plaumannovemu testu dodalo še druge kriterije, ki so morali biti izpolnjeni za dopustnost ničnostne tožbe. Po drugi strani pa je Sodišče zaradi nekaterih posebnih lastnosti ali okoliščin posameznika v določenih primerih Plaumannov test omililo.

Plaumannov test posamičnega zadevanja se je razširil tudi na okoljevarstvene primere,⁸² kjer je, glede na splošno in kolektivno naravo okoljevarstvenih pravic, skoraj nemogoče dokazati pripadnost zaprti skupini oseb.⁸³ Še posebej se problematika zaprte kategorije oseb pokaže v primeru, ko želijo akt izpodbijati združenja.⁸⁴ V slednjem primeru je Sodišče še bolj zaostrilo že tako zaostren test posamičnega interesa, saj se za dopustnost ničnostne tožbe posameznika zahteva še dodatni element.⁸⁵ Arnulf dodaja, da je Sodišče 1. stopnje za dopustnost ničnostne tožbe posameznikov določilo tudi zahtevo, ki je precej drugačna od kriterijev posamičnega in neposrednega učinka. Gre za zahtevo po tem, da posameznik dokaže, da ima interes za vložitev tožbe.⁸⁶ Pri tem na-

⁸⁰ Ward, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, New York, 2007 str. 320.

⁸¹ Albors-Llorens pravi, da sta testa neposrednega učinka in posamičnega interesa kumulativna (Albors-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92).

⁸² (T-585/93), *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti*.

⁸³ Albors-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

⁸⁴ Sodišče ne dovoli ničnostne tožbe združenja trgovcev, 1. ker noben predpis Skupnosti ne določa procesne pravice združenja (status združenja po nacionalnem pravu ni pomemben), 2. člani združenja niso posamično prizadeti in zato niso aktivno legitimirani ter 3. izpodbijani akt ne prizadene interesov združenja (Zadeva T-122/96, *Federazione nazionale del commercio oleario (Federolio) proti Komisiji Evropskih skupnosti*).

⁸⁵ Albors-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

⁸⁶ Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 80, »interest in bringing proceedings«.

vaja primer Micheli in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti,⁸⁷ v katerem je Sodišče 1. stopnje najprej presojalo interes posameznika za vložitev tožbe.

Bolj liberalen pristop Sodišča je pogost na področjih anti-dumpinga, konkurence in državnih pomoči. V določenih primerih pa je Sodišče dopustilo ničnostno tožbo zaradi posebnih lastnosti (»unique characteristics«) tožnika.⁸⁸ Spet v drugih primerih se individualna prizadetost kaže v škodljivih učinkih (»damaging effects«). Teorija pa nadalje pravi, da je Sodišče navedeni kriterij uporabilo le dvakrat (v zadevah Extramet in Codorniu), saj naj bi potreba po uporabi bolj liberalnega kriterija izhajala iz posebnega steka okoliščin (»exceptional sets of facts«).⁸⁹

Posamični interes je poskušalo dokazati tudi združenje malih španskih kmetov, pri čemer je obenem uveljavljalo pravico do učinkovitega sodnega varstva.⁹⁰ Unión de Pequeños Agricultores je vložilo tožbo za razglasitev ničnosti uredbe, ki je spreminjala organizacijo trga olivnega olja in s tem škodila kmetom.⁹¹ Sodišče 1. stopnje ničnostne tožbe ni dopustilo, saj je po njegovih besedah »izpodbijana uredba zadevala člane tožeče stranke samo zaradi objektivne okoliščine, da so gospodarski subjekti aktivni na teh trgih, torej jih je zadevala kot druge aktivne subjekte na teh trgih.« Glede učinkovitega pravnega sredstva pa je Unión de Pequeños Agricultores zahtevalo, da mu interna pravna sredstva ne dovoljujejo preizkusa veljavnosti izpodbijane uredbe z vložitvijo predloga za sprejetje predhodne odločbe. Sodišče 1. stopnje je na to odgovorilo z načelom enakosti, ki naj bi vložitev ničnostne tožbe ne omejevalo glede na pravni red posamezne države članice. Sodišče 1. stopnje zatrjuje, da je dolžnost držav članic, da z uporabo načela lojalnega sodelovanja prispevajo k popolnemu sistemu pravnih sredstev in postopkov.⁹²

⁸⁷ Zadeva T-183/97, Carla Micheli, Andrea Peirano, Carlo Nike Bianchi in Marinella Abbate proti Komisiji Evropskih skupnosti.

⁸⁸ Sodba v zadevi Piraiki-Patraiki (11/82), kjer je Sodišče ugotovilo, da so tožniki del zaprte skupine oseb, ki je v določenem obdobju sklenila pogodbo. Podobna situacija je nastala v združeni zadevi 106 in 107-63 Alfred Toepfer in Getreide-Import Gesellschaft proti Komisiji EGS, kjer je Sodišče prav tako ugotovilo, da posamezniki izpolnjujejo kriterij posamičnega interesa, ker gre za zaprto skupino oseb, ki je na določen dan zaprosila za uvozne licence.

⁸⁹ Lewis, Standing of private plaintiffs to annul generally applicable european community measures: If the system is broken, where should it be fixed?, Fordham International Law Journal, št. 30, 2007, str. 1496.

⁹⁰ Albers-Llorens, The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

⁹¹ T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu Evropske unije (v nadaljevanju: UPA).

⁹² Izpodbijana uredba je omejevala število upravičencev do finančne pomoči.

⁹³ 62. odstavek sodbe v primeru UPA (T-173/98). Primerjaj tudi z zadevo Greenpeace (T-585/93), kjer posameznikom ni uspelo izkazati posamičnega interesa. Sodišče pa je kot izjemi, ko bi bil posamični

UPA se je pritožilo na SES, ker mu ni bila omogočena pravica do učinkovitega sodnega varstva. Trdilo je, da bi morala biti ničnostna tožba posameznika avtomatično dopustna, če mu alternativna pot za sodno presojo akta EU ni omogočena. Generalni pravobranilec Jacobs (v nadaljevanju: GP Jacobs) v svojem mnenju ni sprejel stališča UPA, je pa predlagal liberalno razlago kriterija posamičnega interesa.⁹³ Z uporabo take razlage posamičnega interesa bi se poudarek sodne presoje aktov preselil od vprašanja o dopustnosti do vprašanja o vsebini.⁹⁴ Po predlogu GP Jacobsa akt Skupnosti osebo individualno zadeva, ko akt ima ali bi lahko imel, zaradi posebnih okoliščin osebe, občutne negativne učinke na njene koristi.⁹⁵

Pred Sodiščem 1. stopnje pa se je kmalu pojavila nova zadeva, ki je podobna zadevi UPA.⁹⁶ Podjetje Jégo-Quéré & Cie SA je vložilo ničnostno tožbo, s katero je izpodbijalo veljavnost uredbe Komisije, ki je določala minimalno velikost mrežnega očesa (uredba Komisije št. 1162/2001) in s katero je Komisija želela zmanjšati ulov nedoraslih osličev na določenih območjih. Podjetje Jégo-Quéré je delovalo ravno na enem izmed teh območij in z mrežami, ki jih je uredba prepovedovala, lovilo ribe belice, ki so predstavljale glavni vir njegovega zaslužka. Sodišče 1. stopnje bi glede na ustaljeno sodno prakso lahko reklo enako kot v UPA, da »izpodbijana uredba zadeva člane tožeče stranke samo zaradi objektivne okoliščine, ker so aktivni gospodarski subjekti na teh trgih, torej jih zadeva kot druge aktivne subjekte na teh trgih.« Bilo pa je drugače, saj se je Sodišče 1. stopnje odločilo spremeniti sodno prakso in slediti mnenju GP Jacobsa iz zadeve UPA.

Sodišče 1. stopnje je v zadevi Jégo-Quéré preverilo in presodilo učinkovitost pravnih sredstev, ki so na voljo posamezniku. Kar se tiče postopka predhodnega odločanja, Sodišče 1. stopnje pravi, da v določenih primerih ni akta implementacije, ki bi se ga

interes priznan, določilo 1. situacijo, ko bi bila posameznikom po pravu Skupnosti podeljena procesna pravica, ali 2. ko bi posamezniki izkazali pomanjkanje učinkovitega pravnega sredstva zaradi neobstoja sodnega postopka na nacionalni ravni.

⁹³ Albers-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, Cambridge Law Journal, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

⁹⁴ Usher, *Direct and individual concern – an effective remedy or a conventional solution?*, European Law Review, št. 28(5), 2003, str. 575-600.

⁹⁵ C-50/00 P, sklepi predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 2002. »In my opinion, it should therefore be accepted that a person is to be regarded as individually concerned by a Community measure where, by reason of his particular circumstances, the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests,« 30. odstavek.

⁹⁶ T-177/01, Jégo-Quéré & Cie SA proti Komisija Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Jégo-Quéré).

lahko izpodbijalo pred nacionalnimi sodišči. Tako bi bil posameznik primoran h kršitvi prava Skupnosti, da bi v postopku, ki bi bil sprožen proti njemu, pred nacionalnim sodiščem zatrjeval nezakonitost akta. Slednje pa ne predstavlja primerne pravnega sredstva, saj se od posameznika ne sme zahtevati, da pravo krši zato, da bi imel dostop do pravnega varstva.⁹⁷ Prav tako je Sodišče 1. stopnje ugotovilo neučinkovitost tožbe zaradi nepogodbene odškodninske odgovornosti, saj njen namen ni razglasitev nezakonitosti akta.⁹⁸ Sodišče 1. stopnje je opozorilo, da je pravica do sodnega varstva eden izmed pglavitnih elementov Skupnosti, ki sloni na vladavini prava, kot je to priznalo SES. Pravica do sodnega varstva je zagotovljena v Pogodbi, ki vzpostavlja popoln sistem pravnih sredstev in postopkov.⁹⁹ Sodišče 1. stopnje je iz tega sklenilo, da je potrebno re-definirati restriktivno razlago pojma posamičnega interesa.¹⁰⁰ V 51. odstavku sodbe tako posamični interes na novo opredeli. Akt Skupnosti, ki se splošno uporablja in ima neposredni učinek, osebo individualno zadeva, če posega v njen pravni položaj na način, ki je dokončen in takojšen tako, da omejuje njene pravice ali ji nalaga obveznosti.¹⁰¹ Na sodbo sodišča 1. stopnje se je na SES pritožila Komisija in mnenje je zopet izdelal GP Jacobs, ki pa ni ponovil svojega mnenja iz zadeve UPA, ampak je sledil vplivom sodbe SES v isti zadevi.

SES je v primeru UPA le ponovilo, da lahko fizična ali pravna oseba vložijo pravno sredstvo zoper uredbo le, če je z njo neposredno in posamično prizadeta. »In čeprav je potrebno zadnji pogoj razlagati glede na načelo učinkovitega sodnega varstva in pri tem upoštevati različne okoliščine, ki so take, da lahko opredelijo stranko,¹⁰² pa s tako razlago ni mogoče odstraniti zadevnega pogoja, ki ga izrecno določa Pogodba, na da bi šlo pri tem za prekoračitev pooblastil, ki jih sodiščem Skupnosti podeljuje Pogodba.«¹⁰³

⁹⁷ 45. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01). Sodišče 1. stopnje se eksplicitno sklicuje na mnenje generalnega pravobranilca Jacobsa v zadevi UPA.

⁹⁸ 46. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01).

⁹⁹ 41. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01). Sistem pravnih sredstev in postopkov dovoljuje SES sodno presojo zakonitosti aktov institucij.

¹⁰⁰ 50. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01).

¹⁰¹ »/.../a natural or legal person is to be regarded as individually concerned by a Community measure of general application that concerns him directly if the measure in question affects his legal position, in a manner which is both definite and immediate, by restricting his rights or by imposing obligations on him. The number and position of other persons who are likewise affected by the measure, or who may be so, are of no relevance in that regard.« 51. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01).

¹⁰² SES navaja sodbo Van Der Kooy proti Komisiji (67/85, 68/85, 70/85) ter sodbi v zadevah Extramet (C-358/89) in Codorniu (C-309/89).

¹⁰³ C-50/00 P, Unión de Peque os Agricultores proti Svetu Evropske unije, 44. odstavek. SES meni, da

SES je torej kot glavni argument proti bolj liberalni razlagi Plaumannovega testa uporabilo jezikovno razlago¹⁰⁴ takratnega 230. člena PES. Lahko se zatrjuje, da predlagane spremembe GP Jacobsa in še bolj Sodišča 1. stopnje sploh ne odstopajo od takratnega 230. člena PES, ampak deloma posegajo zgolj v strogo sodno prakso.¹⁰⁵ Kljub temu, da SES ni bilo pripravljeno omiliti kriterija posamičnega interesa, je vseeno izpostavilo, da si je mogoče predstavljati drugačen sistem nadzora nad zakonitostjo splošnih aktov Skupnosti.¹⁰⁶ V tem primeru pa je preložilo pristojnost za spremembo sporne določbe na države članice¹⁰⁷ in tako spremenjanje prava prepustilo politikom.

GP Jacobs je v svojem pravnem mnenju v zadevi Jégo-Quéré presodil, da je Sodišče 1. stopnje storilo pravno napako, ko je odstopilo od tradicionalne razlage individualnega zadevanja in je posledično kršilo določilo 230. člena PES.¹⁰⁸ Sodba v zadevi Jégo-Quéré¹⁰⁹ je bila pričakovana in SES je v glavnem sledilo argumentom iz sodbe v zadevi UPA. Poleg že znane teorije SES o popolnem sistemu pravnih sredstev, je SES odgovorilo tudi na problematiko o primernosti pravnega sredstva, ko je potrebno neposredno uporaben, splošni akt Skupnosti najprej kršiti, da se potem lahko prosi za njegovo sodno presojo. SES pravi, da lahko nacionalno pravo omogoči posamezniku, ki je neposredno prizadet z aktom, ki ga ni mogoče izpodbijati pred nacionalnimi sodišči, da od nacionalnih oblasti zahteva izdajo akta, ki se ga bo lahko izpodbijalo. Posameznik bi tako lahko posredno zahteval sodno presojo neposredno uporabnega akta. Pri tem pa ni jasno, na kakšen način naj bi države članice akte ES, ki dejansko ne potrebujejo izvedbe, izvrševale.¹¹⁰ Tudi nov test posamičnega interesa, ki ga je postavilo Sodišče 1. stopnje v tej zadevi, je SES zavrnilo. Taka redefinicija posamičnega interesa bi pojmu individualnega zadevanja, eksplisitno določenega v Pogodbi, odvzela ves pomen.¹¹¹

bi s tem, ko bi preverjalo, če nacionalna pravna sredstva izpolnjujejo kriterij učinkovitega sodnega varstva, prekoračilo svoja pooblastila po Pogodbi.

¹⁰⁴ SES je slavno po svoji teleološki razlagi, saj je navsezadnje oblikovalo načela neposrednega učinka, primarnosti prava EU in odškodninske odgovornosti držav članic.

¹⁰⁵ Bedrač, Presoja veljavnosti aktov ES na pobudo posameznikov, *Evro PP*, št. 3, 2004, str. 19.

¹⁰⁶ SES je s tem implicitno priznalo, da v pravu Skupnosti obstajajo primeri neučinkovitega sodnega varstva. (Albors-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, *Cambridge Law Journal*, št. 62(1), 2003, str. 72-92).

¹⁰⁷ C-50/00 P, *Unión de Peque os Agricultores* proti Svetu Evropske unije, 45. odstavek.

¹⁰⁸ C-263/02 P, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 10. julija 2003, 41. odstavek.

¹⁰⁹ C-263/02 P, Komisija Evropskih skupnosti proti Jégo-Quéré & Cie SA.

¹¹⁰ Bedrač, Presoja veljavnosti aktov ES na pobudo posameznikov, *Evro PP*, št. 3, 2004, str. 22.

¹¹¹ 38. odstavek sodbe v zadevi Jégo-Quéré (C-263/02 P).

V sodbi *Jégo-Quéré & Cie SA proti Komisiji Evropskih skupnosti* se je poskušalo oblikovati novo razlago posamičnega interesa, kar je predstavljalo precej nepričakovano reakcijo sodišča 1. stopnje, saj je še nekaj dni pred sodbo v zadevi *Jégo-Quéré* še vedno uporabljalo Plaumannov test za presojo posamične prizadetosti.¹¹² Sodba v zadevi UPA je zavrnila poskus Sodišča 1. stopnje, da bi spremenilo sodno prakso. GP Jacobs je celo ocenil, da je Sodišče 1. stopnje storilo pravno napako. SES samo se ni eksplicitno izjasnilo o tem, da nasprotuje bolj liberalni razlagi posamičnega interesa,¹¹³ temveč je le priznalo, da so glavni igralci v razvoju prava Skupnosti države članice in tako njim naložilo breme spremembe opredelitve posamičnega interesa. Pomembno pa je, da je SES že v svojem prispevku k medvladni konferenci, ki je botrovala k nastanku Amsterdamske pogodbe, na države članice eksplicitno naslovilo vprašanje, ali ničnostna tožba po takratnem 173. členu res omogoča učinkovito sodno varstvo. Na žalost države članice na namig Sodišča niso reagirale.¹¹⁴ Vendarle pa je bila določba, ki ureja dopustnost ničnostne tožbe posameznika, spremenjena, in sicer več kot deset let kasneje – z Lizbonsko pogodbo.

III. Spremenjeno besedilo Pogodb

A. Do Lizbonske pogodbe

V sodni praksi SEU se je, v okviru ničnostne tožbe posameznika, največ fleksibilnosti opazilo na področju aktov, ki so lahko predmet sodne presoje. Govori se tudi o opustitvi razlike med ustavnopravno in upravnoopravno presojo.¹¹⁵ Besedilo določbe, ki ureja ničnostno tožbo, je potovalo skozi Pogodbe Skupnosti, v skoraj nespremenjeni različici. 173. člen Pogodbe o EGS, nov 173. člen Maastrichtske pogodbe, 230. člen Amsterdamske pogodbe in nov 230. člen Niške pogodbe, vsi določajo, da »fizične ali pravne

¹¹² Kronenberger, *Locus standi of individuals before Community courts under Article 230(4)EC: Illusions and Disillusions after the Jégo-Quéré (T-177/01) and Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P)*, <http://www.simons-law.com/library/pdf/e/324.pdf>, 5. julij 2010.

¹¹³ Albers-Llorens, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, *Cambridge Law Journal*, št. 62(1), 2003, str. 72-92.

¹¹⁴ Kronenberger, *Locus standi of individuals before Community courts under Article 230(4)EC: Illusions and Disillusions after the Jégo-Quéré (T-177/01) and Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P)*, <http://www.simons-law.com/library/pdf/e/324.pdf>, 5. julij 2010.

¹¹⁵ Berry, Boyes, *Access to justice in the community courts: A limited right?*, *Civil Justice Quarterly*, 2005, str. 224-245.

osebe lahko /.../ sprožijo postopke zoper nanje naslovljene odločbe ali zoper odločbe, ki jih neposredno in posamično zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe naslovljene na drugo osebo.« Kljub očitnim spremembam v sodni praksi, ki je širila obseg izpodbojnih aktov (poleg nepravilnih uredb je dovolila izpodbijanje pravih uredb itd.), se določba, ki je predpisovala pogoje za aktivno legitimacijo posameznika, ni v ničemer spremenila. Spremembe so se nanašale na stvarno pristojnost Sodišča oziroma na pasivno legitimirane upravičence, katerih akti se lahko izpodbijajo. Tako je Maastrichtska pogodba med pasivno legitimirane upravičence dodala še Evropski parlament in ECB. Potrebe po reformi obstoječega sistema so postale očitne, ko je SES v zadevi UPA zavrnilo redefinicijo posamičnega zadevanja. Pravna praznina, ki so jo v sistemu učinkovitih pravnih sredstev Skupnosti povzročili splošno uporabni akti, ki ne potrebujejo implementacije, je bila vedno bolj podvržena kritikam. Od leta 2002 naprej se je stroka aktivno ukvarjala z vprašanjem sodne presoje zakonitosti aktov EU in z dostopom posameznika do sodišč Skupnosti.

V Pogodbi o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju: Ustava) je razvidna želja po povečanju učinkovitega sodnega varstva posameznika. 29. člen Ustave je določil, »da države članice vzpostavijo ustrezna pravna sredstva, s katerimi zagotovijo učinkovito pravno varstvo

na področjih, ki jih ureja pravo Unije«. Ustava je končno spremenila tudi določbo prejšnjega 4. odstavka 230. člena Niške pogodbe, ki bi se glasila takole: »Fizične ali pravne osebe lahko /.../ vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper izvršilne akte, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne vsebujejo izvedbenih ukrepov.«¹¹⁶ V okviru zgornjega predloga je dan le kratek komentar zamišljenih »ustavnih sprememb«.

Ureditev po Niški pogodbi ni poznala hierarhije pravnih aktov, kar se je večkrat odražalo v problematičnosti izpodbijanja na prvi pogled zakonodajnih aktov, ki pa so bili v resnici nezakonodajni splošni akti (torej niso bili sprejeti po zakonodajnem postopku), ki so se le enako imenovali. Ustava je zato želela uvesti jasno hierarhijo pravnih aktov, spremenila pa je tudi pravila njihovega poimenovanja. Pravni akti so se delili na zakonodajne (evropski za-

¹¹⁶ Člen III-365 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

koni in okvirni zakoni) ter na nezakonodajne (evropske uredbe in evropski sklepi).¹¹⁷ Bistvo hierarhije pravnih aktov pa je v tem, da imajo akti iste narave, isto stopnjo demokratične legitimnosti.¹¹⁸ Razlikovanje je pomembno, ko je potrebno razložiti termin »izvršilnih aktov« (»regulatory acts«), ki ni opredeljen nikjer v Ustavi. Literatura pravi, da pojem izvršilnih aktov pomeni nezakonodajne akte, vendar bi bila dokončna odločitev v rokah SEU.¹¹⁹ Če se sprejme tezo o izvršilnih aktih kot nezakonodajnih aktih, bi posamezniki v okviru ničnostne tožbe lahko izpodbijali evropske uredbe in evropske sklepe, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.¹²⁰ Na tak način je bila uvedena razlika med zakonodajnimi akti, ki bi jih posamezniki lahko izpodbijali samo, če bi dokazali neposredni in posamični interes, ter med nezakonodajnimi akti.

Z delom določbe, ki pravi, da lahko posamezniki vložijo ničnostno tožbo »/.../ zoper izvršilne akte, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne vsebujejo izvedbenih ukrepov«, se je zapolnilo praznino, ko posamezniki ne bi bili deležni pravnega varstva ne na nacionalni ravni in ne na ravni EU.¹²¹ Na tak način bi se preprečilo tiste primere, ko bi moral posameznik pravo EU kršiti, zato da bi lahko potem v postopku, ki bi bil sprožen proti njemu, prosil za sodno presojo akta.

B. Po Lizbonski pogodbi

Tudi Lizbonska pogodba je v PEU uvedla dolžnost držav članic, »da vzpostavijo ustrezna pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pra-

¹¹⁷ Člen I-33, I-34 in I-35 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

¹¹⁸ Koch, Locus standi of private applicants under the EU constitution: Preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy, *European Law Review*, št. 30(4), 2005, str. 511 - 527.

¹¹⁹ Ibidem. Koch na podlagi sistematske razlage (uporaba določbe III-315(6) člena Ustave, ki se sicer nanaša na razlikovanje med akti držav članic) sklene, da so izvršilni akti (»regulatory acts«) nezakonodajni akti (»non-legislative acts«). Slednje potrjuje tudi delo Konvencije, kjer je manjšina v skupini želela odpraviti dokazovanje posamičnega interesa le za »izvršilne akte«, saj naj bi se s tem vzpostavilo razlikovanje med zakonodajnimi in »izvršilnimi akti«.

¹²⁰ di Arnull pravi, da travaux préparatoires napotuje na dejstvo, da »izvršilni akt« pomeni vse, kar ni zakonodajni akt (Arnull, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 88). Glej tudi <http://european-convention.eu.int/>, 30. avgust 2010.

¹²⁰ Taka akta bi bila evropska uredba, ki je v celoti zavezujoča, in evropski sklep, ki ni naslovljen na tistega, ki ga izpodbija.

¹²¹ Cortes, At the european constitutional crossroads: easing the conditions for standing of individuals seeking judicial review of Community acts, *Michigan State Journal of International Law*, št. 12, 2003, str. 121.

vo Unije.«¹²² Slednja določba sledi ustaljeni sodni praksi Sodišča, ki breme učinkovitega pravnega varstva posameznika prenaša na države članice. Usher pa pravi, da gre za več kot le sledenje ustaljeni sodni praksi, saj je na primer v zadevi UPA določena le dolžnost nacionalnih sodišč, da zagotovijo učinkovito sodno varstvo »kolikor je mogoče«. Določba 19. člena PEU dejansko opredeljuje decentralizacijo sodnega sistema EU,¹²³ ki je najbolj očitna pri sodelovanju nacionalnih sodišč in SEU v okviru postopka predhodnega odločanja.¹²⁴

PDEU je nadomestila 230. člen Pogodbe iz Nice z 263. členom. Četrty odstavek 263. člena določa, da »fizične ali pravne osebe lahko/.../vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.« Iz besedila 263(4) člena je razvidna podobnost s predvideno spremembo po III-365(4) členu Pogodbe o Ustavi za Evropo. Razlika se nanaša na termin »izvršilni akti«, ki je v PDEU nadomeščen s terminom »predpis«. V angleški različici Pogodbe o Ustavi za Evropo in PDEU pa gre za isti pojem, »regulatory act«. Iz navedenih dejstev bi torej lahko izhajalo, da gre le za spremembo v prevodu, ne pa v sami vsebini.

V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je opazna tudi menjava besede »odločba« z besedo »akt«. To je odraz sodne prakse, še posebej se izpostavlja zadevo IBM proti Komisiji. Akti, naslovljeni na posameznike, bodo še naprej predstavljeni v glavnem sklepe oz. prejšnje odločbe.¹²⁵ Del določbe, ki omogoča izpodbijanje aktov, ki na posameznike niso naslovljeni, ampak se nanje neposredno in posamično nanašajo, izhaja iz sodbe v zadevi Codorniu, po kateri lahko tudi zakonodajni akti posameznika neposredno in posamično zadevajo.¹²⁶ Dougan ponavlja, da je zahteva po izkazovanju posamičnega interesa ohranjena za vse primere, razen ko gre za predpise, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov (»self-executing regulatory acts«).¹²⁷ Enako kot v Pogodbi o Ustavi za Evropo se tudi sedaj pojavi težava z opredelitvijo kon-

¹²² Člen 19(1) PEU.

¹²³ Hojnikova navaja Tizzano A.: The Court of Justice in the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, v: Colneric, N., in drugi: Une communauté de droit. BMV, 2003, str. 41-50.

¹²⁴ Hojnik, Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi, PP, št. 26, 2010, str. 22.

¹²⁵ Hojnik, v: Accetto et. al., Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili, 2010, str. 105.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Dougan, The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts, Common market law review, št. 45, 2008, str. 617-703.

cepta »predpisa«. Kot »predpis« je, sledeč pripravljalnemu delu Konvencije,¹²⁸ razumeti samo nezakonodajne akte.¹²⁹ Dougan opozarja na nekonsistentnost takega sistema sodne presoje. Zakonodajni akti Unije so namreč skoraj izvzeti iz ničnostne tožbe posameznika, medtem ko so še vedno lahko predmet postopka predhodnega odločanja. Namen, ki naj bi ga Konvencija imela, pa je ravno olajšan dostop do sodnega varstva prek direktne ničnostne tožbe, in ne prek indirektnega postopka predhodnega odločanja. Drug argument proti taki ureditvi je v prvotni ideji razlikovanja nezakonodajnih in zakonodajnih aktov, ki izhaja iz razumevanja nacionalnih ureditev. Po nacionalnih pravnih ureditvah je dopustnost izpodbijanja aktov tem težja, čim višje se vzpenja po hierarhiji pravnih aktov. Na ravni EU ne more biti enako, saj institucije EU, ki sprejemajo zakonodajne akte, ne uživajo enake stopnje demokratične legitimitete.¹³⁰ Tretji argument, s katerim Dougan kritizira obstoječo ureditev ničnostne tožbe, je formalistično in včasih celo arbitrarno razlikovanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti.¹³¹

3. Alternativni postopki pred SEU

Sodna praksa SEU govori o popolnem sistemu pravnih sredstev.¹³² Učinkovito pravno varstvo posameznika naj bi skupaj z ničnostno tožbo zagotavljali alternativni postopki, tako postopek za predhodno odločanje, kot tudi ostali postopki neposredno pred SEU, ki so v nadaljevanju kratko opredeljeni.

Tožba zaradi nedelovanja, ki jo ureja 265. člen PDEU je dopustna, če institucija sploh ni bila aktivna ali pa je pri ukrepanju zavlačevala. Če institucija izrecno odkloni svoje aktivno ravnanje, je to razlog za ničnostno tožbo in ne za tožbo zaradi nedelovanja.¹³³ V literaturi se navaja zadevo Eridania,¹³⁴ v kateri je SES poudarilo,

¹²⁸ <http://european-convention.eu.int/>, 30. avgust 2010.

¹²⁹ Nezakonodajni akti (niso sprejeti po zakonodajnem postopku) so po Lizbonski pogodbi delegirani akti, izvedbeni akti in nezakonodajni akti, sprejeti neposredno na podlagi Pogodb.

¹³⁰ Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, *Common market law review*, št. 45, 2008, str. 617-703. Glej tudi C-50/00 P, sklepni predloge generalnega pravobranilca Jacobsa, 21. marca 2002.

¹³¹ »(Ne)opredelitev bistvenih elementov zakonodajnih aktov v Lizbonski pogodbi se navezuje na širše nejasno oziroma arbitrarno razlikovanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti.« (Vatovec, v: Accetto et. al., *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 75.)

¹³² 23. odstavek sodbe v zadevi *Les Verts* (294/83).

¹³³ Nerad, v: Grad et. al., *Ustavno pravo Evropske Unije*, 2007, str. 279.

¹³⁴ Združeni zadevi 10 in 18-68, *Societ »Eridania« Zuccherifici Nazionali* in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: *Eridania*).

da se tožba zaradi nedelovanja ne sme uporabiti zato, da bi se obšlo dvomesečni rok za vložitev ničnostne tožbe.¹³⁵ V dani zadevi Eridania je šlo namreč za to, da je tožnik zahteval od Komisije, da prekliče sporen akt. Ker Komisija slednjega ni storila, je tožnik sprožil tožbo zaradi nedelovanja. Sodišče pa je na to odgovorilo, da bi taka tožba zaradi nedelovanja, če bi bila dopustna, pomenila nadomestilo za ničnostno tožbo, ki ne bi zahtevalo izpolnjevanja pogojev iz ničnostne tožbe.¹³⁶

Bistvo indirektne tožbe (ugovor nezakonnosti), urejene v 277. členu PDEU, je ravno v njeni »indirektnosti«, saj je kot pravno sredstvo lahko uporabna le v nekem že obstoječem sporu. 277. člen PDEU tako ne ponuja dodatne in neodvisne tožbe, ampak obrambno pravno sredstvo, ko je postopek na drugi pravni podlagi pred SEU že sprožen.¹³⁷ Na kontradiktornost indirektne tožbe opozarjata Craig in De Búrca, s tem, ko pravita, da mora biti prvotni spor še vedno sprožen v roku. Tako se mora na primer ničnostna tožba zoper odločbo, znotraj katere se izpodbija uporabo uredbe, na kateri odločba temelji, še vedno sprožiti v dvomesečnem roku.¹³⁸ Razpoložljivost indirektne tožbe omejuje tudi sodna praksa, tako da med načeloma pravne varnosti in zakonitosti daje prednost prvemu.¹³⁹ Če se torej akt ne izpodbija v okviru ničnostne tožbe, pa bi se lahko, potem ni razloga za dopustitev ugovora zaradi nezakonnosti. Vzorčni primer je sodba v zadevi Simmenthal,¹⁴⁰ kjer Sodišče odloči, da lahko vsaka stranka v sporu izpodbija veljavnost splošnega akta institucije, ki pomeni pravno podlago, na kateri temelji odločba, ki je predmet spora. Splošno načelo o pravici do izpodbijanja akta v sporu pa velja le, če stranka ni upravičena do direktne ničnostne tožbe, s katero bi že prej lahko zahtevala razglasitev ničnosti zadevnega splošnega akta.¹⁴¹

Načelo zakonitosti, ki utemeljuje obstoj indirektne tožbe, se odraža tudi na nacionalni ravni, saj lahko posameznik pred nacionalnimi sodišči posredno ugovarja nezakonnosti aktov EU. Po pravilu Foto-Frost nacionalna sodišča sama ne smejo presojati ne-

¹³⁵ Lasok/ Millett /Howard, *Judicial control in the EU: procedures and principles*, Richmond, 2004 str. 68; Craig, De Búrca, *EU law - text, cases and materials*, 4. izdaja, New York, 2008, str. 532.

¹³⁶ 17. odstavek sodbe v zadevi Eridania (Združeni zadevi 10 in 18-68).

¹³⁷ Vogt, *Indirect judicial protection in EC law - The case of the plea of illegality*, *European Law Review*, št. 31(3), 2006, str. 364-377.

¹³⁸ Craig, De Búrca, *EU law - text, cases and materials*, 4. izdaja, New York, 2008, str. 534.

¹³⁹ Vogt, *Indirect judicial protection in EC law - The case of the plea of illegality*, *European Law Review*, št. 31(3), 2006, str. 364-377.

¹⁴⁰ 92/78, SpA Simmenthal proti Komisiji Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Simmenthal).

¹⁴¹ 39. odstavek sodbe v zadevi Simmenthal (92/78).

veljavnosti aktov EU, ampak lahko/morajo sprožiti postopek za predhodno odločanje. Ugovor nezakonitosti na nacionalni ravni je spet omejila sodna praksa, v tem primeru z zadevo Deggendorf.¹⁴² Sodišče je v postopku za predhodno odločanje o zakonitosti odločbe, ki je bila sicer naslovljena na državo, odločilo, da tožnik ne more podati ugovora nezakonitosti sporne odločbe. Tožnik je bil o sporni odločbi pisno obveščen s strani države članice. Zato je imel tožnik brez dvoma pravico vložiti direktno ničnostno tožbo,¹⁴³ vendar tega ni storil.¹⁴⁴ Iz tega naslova je bilo tožniku onemogočeno, da pred nacionalnimi sodišči, preko aktov, ki so implementirali sporno odločbo, zahteva presojo zakonitosti akta EU preko postopka za predhodno odločanje. Tudi na tem področju ni enotne prakse, saj je Sodišče v podobnih primerih odločilo, da posameznik zaradi tega, ker ni vložil direktne ničnostne tožbe, vseeno ni prekludiran za ugovor nezakonitosti na nacionalni ravni.¹⁴⁵

Da je podana odškodninska odgovornost Unije iz naslova nepogodbene odškodninske odgovornosti na podlagi člena 340(2) PDEU, morajo biti podani naslednji elementi: protipravno dejanje ali opustitev, odgovornost, obstoj škode in vzročna zveza med protipravnim dejanjem ali opustitvijo in škodo.¹⁴⁶ V okviru presojanja protipravnosti dejanja ali opustitve je tožba zaradi nepogodbene odškodninske odgovornosti podobna ničnostni tožbi in tožbi zaradi nedelovanja. Namen tožbe zaradi nepogodbene odškodninske odgovornosti pa je povrnitev škode, saj gre za neodvisno tožbo, ki ima v sistemu pravnih sredstev svoj namen. Prednost odškodninske tožbe je predvsem v dolgem petletnem roku, ki ni tako strog kot dvomesečni rok za ničnostno tožbo. Petletni rok začne teči šele, ko se izpolnijo vsi pogoji za odgovornost Unije, še posebej je tukaj mišljena realizacija nastanka škode.¹⁴⁷ Še večja prednost odškodninske tožbe pa je verjetno v tem, da posameznikom ni treba dokazovati neposrednega in posamičnega interesa.¹⁴⁸

¹⁴² C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH proti Bundesrepublik Deutschland (v nadaljevanju: Deggendorf).

¹⁴³ »/.../ it could without any doubt have challenged it under Article 173 of the Treaty /.../«, 24. odstavek sodbe v zadevi Deggendorf (C-188/92).

¹⁴⁴ 24., 25., 26. odstavek sodbe v zadevi Deggendorf (C-188/92).

¹⁴⁵ Ward, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, New York, 2007, str. 323.

¹⁴⁶ Grilc/ Ilešič, *Pravo Evropske unije*, 2001, str. 336.

¹⁴⁷ Ward, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, New York, 2007, str. 369, 370.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

Splošno sodišče je v zadevi Jégo-Quéré presojalo, ali je tožba zaradi nepogodbene odškodninske odgovornosti res učinkovito pravno sredstvo, zlasti z vidika posameznika, ko želi ta izpodbijati akt EU. V luči zgoraj povedanega se že na prvi pogled zdi, enako kot je ugotovilo Splošno sodišče samo, da namen odškodninske tožbe ni in ne more biti sama sodna presoja akta. Splošno sodišče pravi, da odškodninska tožba ne predstavlja rešitve, ki bi zadovoljivo zaščitila interese posameznika, ki je prizadet s spornim aktom. Taka odškodninska tožba namreč ne vpliva na veljavnost spornega akta. Četudi se ugotovi, da škoda, ki je nastala posamezniku, izvira neposredno iz uporabe spornega akta, so kriteriji za dopustnost odškodninske tožbe drugačni od kriterijev za dopustnost ničnostne tožbe. Iz slednjega izhaja, da Sodišče ne more izvesti celovite sodne presoje akta, ampak se v okviru odškodninske tožbe omejuje le na dovolj resne kršitve pravnih pravil, ki posamezniku podeljujejo pravice.¹⁴⁹

4. Alternativni postopek – predlog za predhodno odločanje

Sodišča držav članic nikakor niso pristojna za presojanje neveljavnosti aktov Unije.¹⁵⁰ Po 267. členu PDEU je SEU pristojno za predhodno odločanje o vprašanih glede razlage Pogodb, veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije. Kadar se takšno vprašanje postavi kateremu koli sodišču države članice in če to sodišče meni, da je

treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, lahko to vprašanje predloži v odločanje Sodišču. Gre za izredno pomembno pristojnost SEU, ki na ta način zagotavlja enako uporabo prava EU na celotnem območju EU.¹⁵¹ Uniformnost prava EU je posebej pomembna, ko gre za vprašanja veljavnosti aktov EU.¹⁵² Na tak način se zagotavlja sodni nadzor aktov Uni-

¹⁴⁹ Povzeto po 46. odstavku sodbe v zadevi Jégo-Quéré (T-177/01).

¹⁵⁰ 314/85, Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost (v nadaljevanju: Foto-Frost).

¹⁵¹ Teorija kritizira stališče SEU, ki ne dopušča postavljanja predhodnih vprašanj arbitražam, ki igrajo danes pomembno vlogo pri reševanju širokega spektra sporov. S tem SEU postavlja pod vprašanje uniformno uporabo prava, ki je ravno namen sistema predhodnih vprašanj. Rezultat takega sistema so tudi »contra ius« zavezujoče pravne odločitve arbitraže (Landi, *Arbitral Tribunals and Article 234 of the EC Treaty: A Two-Speed System of Justice within the European Union?*, *Vindobona Journal of International Commercial Law & Arbitration*, št. 11, 2007, str. 173.)

¹⁵² Ibidem.

je, čeprav posredno.¹⁵³ V okviru tega postopka se je izoblikovalo načelo precedensa, ki omogoča raztezanje učinka sodnih odločb tudi zunaj načela *inter partes*.¹⁵⁴

GP Jacobs je v svojem mnenju v zadevi UPA¹⁵⁵ navedel več argumentov, zakaj postopek posredne sodne presoje aktov ni dovolj učinkovit, oziroma je še vedno manj učinkovit kot direktna ničnostna tožba posameznika pred SEU. GP Jacobs najprej poudari, da je postopek predhodnega odločanja pravno sredstvo sodišča in ne strank. Posameznik namreč ne more vplivati na to, ali bo predhodno vprašanje sploh postavljeno ali ne, kateri akt bo predmet predhodnega vprašanja in posledično sodne presoje ter kateri razlogi za ničnost akta bodo zatrjevani. V določenih primerih je sploh nemogoče posredno izpodbijati akt EU splošne narave, če ni akta implementacije, ki bi se lahko najprej izpodbijal pred nacionalnimi sodišči. Poleg tega načelo pravne varnosti zahteva, da so lahko tudi akti EU splošne narave hitro podvrženi sodni presoji, in ne šele potem, ko se akt implementacije sprejme. Posredna sodna presoja aktov je podvržena tudi številnim postopkovnim oviram, tako z vidika časa kot stroškov.¹⁵⁶ GP Jacobs je v sklepnih predlogih v drugi zadevi izpostavil še dejstvo, da nacionalna sodišča na specifičnih področjih, kot je področje anti-dumpinga, nimajo potrebnega strokovnega znanja, prav tako pa v postopku ne morejo sodelovati institucije, ki so akt sprejele.¹⁵⁷

5. Potrebnost ničnostne tožbe

Splošno sprejeto stališče je, da EU ni dovolj odgovorna.¹⁵⁸ Ključni element pravne odgovornosti je ravno sodni nadzor. Ko je govora o odgovornosti v EU, je torej treba upoštevati vlogo SEU.¹⁵⁹ SEU ima na podlagi 263. člena PDEU pristojnost za sodno presojo zakonitosti aktov Unije. Pristojnost SEU na tem področju je nujna, da se zagotavljata načeli vladavine prava in prenesenih pristojnosti.¹⁶⁰ Bilo bi v nasprotju z ustavnimi tradicijami držav članic, če bi

¹⁵³ Knez, v: Potočnik Janez et. al., *Evropsko pravo*, 2004, str. 145.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ C-50/00 P, sklepní predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 2002.

¹⁵⁶ 102. odstavek sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 2002.

¹⁵⁷ C-358/89, sklepní predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 1991, 71. in 74. odstavek.

¹⁵⁸ Fisher, *The European Union in the age of accountability*, *Oxford Journal of Legal Studies*, št. 24, 2004, str. 495.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, New York, 2006, str. 53.

institucije Unije, ki uživajo široke zakonodajne pristojnosti, ušle sodni presoji sprejetih aktov.¹⁶¹ Iz ustavnih tradicij držav članic izhaja tudi pravica do učinkovitega pravnega sredstva posameznika. Direktna ničnostna tožba je edino pravno sredstvo, ki posamezniku omogoča, da se akt Unije, ki krši njegove pravice, razglasi za ničnega.

Vpogled v statistične podatke daje jasno sliko o uspešnosti posameznikov pred SEU. Splošno sodišče je zavrгло skoraj 60 % direktnih tožb, medtem ko je bilo nekaj več kot 10 % direktnih tožb zavrženih na Sodišču.¹⁶² Slednje se lahko pojasni s tem, da so tožniki pred Splošnim sodiščem posamezniki, na Sodišču pa tožbe vlagajo privilegirani tožniki.¹⁶³ Med samimi posamezniki je nekaj manj kot 10 % fizičnih oseb, katerih tožbe so 10 odstotno uspešne.¹⁶⁴ Navedeni podatki dokazujejo, da je bil za posameznika že sam dostop do SEU izredno težaven in je v redkih primerih dopuščal vsebinsko odločanje.

I. Kaj je še prinesla Lizbonska pogodba?

Lizbonska pogodba je v pravni red EU vnesla kar nekaj dobrodošlih sprememb, še posebej kar se tiče varstva posameznika. Najprej je tu Listina o temeljnih pravicah EU (v nadaljevanju: Listina), ki je s svojo zavezujočo naravo dosegla, da imajo človekove pravice v EU značaj konkretnih upravičenj. Pri tem pa žal ne gre za razširitev aktivne legitimacije posameznika,¹⁶⁵ če se upošteva določbo 263(4) PDEU. Posamezniki zato pravic iz Listine ne bodo mogli uveljavljati neposredno pred SEU, po zgledu ustavnih pritožb v nacionalnih ureditvah.¹⁶⁶ Vseeno pa pomen Listine ni zanemarljiv, saj bo Listina lahko predstavljala vir razlogov za utemeljenost ničnostne tožbe.¹⁶⁷ Za izboljšanje dostopa do sodnega varstva posameznika torej na Listino ni računati. S pristopom EU k EKČP se bo odprla možnost novega pravnega sredstva pred ESČP, vendar je

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Statistična analiza je narejena za obdobje med letoma 2001 in 2005.

¹⁶³ Tridimas/Gari, *Winners and losers in Luxembourg: A statistical analysis of judicial review before the European Court of Justice and the Court of First Instance (2001–2005)*, *European Law Review*, št. 35(2), 2010, str. 131–173.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Smrkolj, v: Accetto et. al., *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 59.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Leczykiewicz, »Effective judicial protection« of human rights after Lisbon: should national courts be empowered to review EU secondary law?, *European Law Review*, št. 35(3), 2010, str. 326–348.

dopustnost pritožbe na ESČP odvisna od izčrpanja notranjih pravnih sredstev. V okviru EU bo slednje pomenilo, da bodo aktivno legitimirani samo tisti posamezniki, ki bodo izpolnjevali kriterije za dopustnost direktne ničnostne tožbe pred SEU.

V sistemu učinkovitega sodnega varstva nesporno igrajo pomembno vlogo nacionalna sodišča. Lizbonska pogodba je poudarila decentraliziranost sodnega sistema EU.¹⁶⁸ S tako določbo je postavljena jasna dolžnost držav članic, da skrbijo za uresničevanje načela oziroma pravice do učinkovitega sodnega varstva posameznikov. Postopek predhodnega odločanja tudi sicer širi obseg sodne presoje Sodišča. SEU je glede na 267. člen PDEU pristojno za odločanje o veljavnosti in razlagi aktov institucij, pa tudi organov, uradov in agencij Unije.¹⁶⁹ Kadar je vprašanje, ki je lahko predmet predhodnega odločanja, postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice glede osebe, ki ji je odvzeta prostost, Sodišče odloča v najkrajšem možnem roku.¹⁷⁰

II. Ali so še potrebne spremembe?

V luči potrebnosti ničnostne tožbe in sprememb, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, je treba ugotoviti, ali je učinkovito sodno varstvo posameznika zagotovljeno. V okviru ničnostne tožbe je omogočeno izpodbijanje akta, ki posameznika neposredno in posamično zadeva, kar pomeni priznanje posamezniku, da lahko izpodbija tudi zakonodajne akte. Kot pa izhaja iz dolgoletne sodne prakse SEU, je ravno izkazovanje posamičnega interesa najbolj težavno, saj mora posameznik zadostiti strogemu Plaumannovemu testu. Dougan pravi, da bi bilo pričakovanje, da bo Sodišče spremenilo restriktivno sodno prakso na področju posamičnega interesa, preveliko. Največ, kar se lahko pričakuje od SEU, je široka interpretacija termina predpisa,¹⁷¹ kjer posamičnega interesa ni potrebno dokazovati. Če bi se kriterij, ki se sedaj nanaša na predpis, razširil tudi na zakonodajne akte, obstaja skrb, da bi to sprožilo poplavo zadev pred Sodiščem.¹⁷² Usher pa trdi, da je ta skrb neko-

¹⁶⁸ Hojnik, Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi, PP, št. 26, 2010, str. 22.

¹⁶⁹ Člen 267(1) PDEU.

¹⁷⁰ Člen 267(4) PDEU.

¹⁷¹ Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, *Common market law review*, št. 45, 2008, str. 617-703.

¹⁷² Usher, *Direct and individual concern - an effective remedy or a conventional solution?*, *European Law Review*, št. 28(5), 2003, str. 575-600.

liko odveč, upoštevajoč, da mora posameznik izkazati interes tudi pri razglasitvi ničnosti akta, ki ga izpodbija.¹⁷³ Široko razlago naj bi Sodišče sprejelo tudi glede pojma aktov na področju skupne zunanje in varnostne politike, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti tretjim osebam. Ni namreč gotovo, ali bi v kategorijo aktov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti tretjim osebam, sodili le akti, naslovljeni na posameznike ali pa bi sem sodili tudi drugi akti s pravnimi učinki zoper tretje osebe.¹⁷⁴

Povečanje učinkovitega sodnega varstva posameznika je bolj pričakovati na nacionalni ravni, sledeč novi dolžnosti držav članic, da vzpostavijo ustrezna pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Leczykiewicz opozarja, da je že zadeva Foto-Frost nacionalnim sodiščem omogočila nadzor nad akti Unije. Potrebno je razumeti razlikovanje med presojanjem neveljavnosti in veljavnosti aktov. Če se sodišče odloči, da ne bo vložilo predloga za predhodno odločanje, s tem presodi, da je sekundarno pravo EU v skladu s primarnim pravom EU. Dougan pravi, da nova dolžnost držav članic sili nacionalna sodišča, da sprejmejo bona fide predloge za predhodno odločanje tistih, ki ne morejo vložiti ničnostne tožbe. Razširitev varstva preko ničnostne tožbe pa ne bi smela biti povezana s pravilom iz zadeve Deggendorf.¹⁷⁵ Če se že določa dolžnost držav članic, da zagotovijo učinkovito sodno varstvo, ugovor nezakonitosti pred nacionalnimi sodišči ne sme biti omejen s trditvijo, da bi stranka nedvomno lahko vložila direktno ničnostno tožbo. Usher predlaga, da se pravilo iz zadeve Deggendorf omeji na nekdanje odločbe, torej sklepe kot individualne akte, ki so naslovljeni na prizadetega posameznika. Povečanje sodnega varstva pred nacionalnimi sodišči je tako še v veliki meri odvisno od razlage SEU in od nacionalnih sistemov samih.

Ker pa nacionalna sodišča s postopkom predhodnega odločanja ne zadostijo potrebi po ničnostni tožbi, se v prihodnje pričakuje nadaljnje spremembe v določbi 263(4) PDEU. Najprej je na Sodišču, da v okviru obstoječe normativne ureditve natančneje določi obseg sodnega varstva.

¹⁷³ Glej zadevo Micheli (T-183/97).

¹⁷⁴ Leczykiewicz, »Effective judicial protection« of human rights after Lisbon: should national courts be empowered to review EU secondary law?, *European Law Review*, št. 35(3), 2010, str. 326-348.

¹⁷⁵ Usher, Direct and individual concern – an effective remedy or a conventional solution?, *European Law Review*, št. 28(5), 2003, str. 575-600.

6. Sklep

Tako v sodni praksi SEU kot tudi v normativnem urejanju s Pogodbami se na področju dostopa do sodnega varstva posameznika zasledi stalen, a vedno nezadosten napredek. Zahteva po izkazovanju posamičnega interesa se ohranja nespremenjena. Čeprav je SEU pokazalo pripravljenost spremeniti restriktivno sodno prakso, države članice dolgo za to niso pokazale zanimanja. In čeprav so ravno države članice gospodarji pogodb, se trend evropskega kontitucionalizma vendarle premika k Evropejcu, državljanu EU.¹⁷⁶

Izkazovanje posamičnega interesa je omiljeno glede na razlikovanje zakonodajnih in nezakonodajnih aktov, ki jih je uvedla Lizbonska pogodba. Predpis, ki ga posameznik lahko izpodbija pred SEU z dokazovanjem zgolj neposrednega učinka, ki ga ima predpis nanj, je v literaturi zaenkrat razumljen kot nezakonodajni akt. Formalistično razlikovanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti je v literaturi kritizirano. SEU je že doslej razvilo sodno prakso, ki mu je omogočila pristojnost nad čim večjim številom aktov, ki kršijo pravice posameznikov. Z razlikovanjem med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti se zopet zahteva interpretacija SEU, za katero se upa, da bo čim širše razložila termin predpisa.

Čeprav je razvidno, tako iz dosedanje sodne prakse SEU kot tudi iz ureditve po Lizbonski pogodbi, da se še vedno daje prednost nacionalnim sistemom varstva, se s tem ne zadosti potrebi po dostopu do direktne ničnostne tožbe. Vladavina prava, ki naj se spoštuje tudi v EU, zahteva transparentnost sodnega varstva, ki naj bo učinkovito. Ni dovolj, da se le zatrjuje, da v EU obstaja popoln sistem pravnih sredstev.

VIRI

Monografske publikacije

- Accetto Matej et. al., Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili, GV Založba, Ljubljana, 2010.
 Arnall Anthony, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, Oxford University Press Inc., New York, 2006.
 Craig Paul, Gráinne de Búrca, *EU law - text, cases and materials*, 4. izdaja, Oxford University Press Inc., New York, 2008.
 Grad Franc et. al., *Ustavno pravo Evropske Unije*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2007.
 Grilc Peter, Ilešič Tomaž, *Pravo Evropske Unije*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.

¹⁷⁶ Wernicke, *Au nom de qui? The European Court of Justice between Member States, Civil Society and Union Citizens*, *European law Journal*, vol. 13, št. 3, 2007, str. 383.

- Lasok K.P.E., Millett Timothy, Howard Anneli, *Judicial control in the EU : procedures and principles*, Richmond Law & Tax, Richmond, 2004.
- Potočnik Janez et. al., *Evropsko pravo*, Primath, Ljubljana, 2004.
- Ward Angela, *Judicial review and the rights of private parties in EU law*, 2. izdaja, Oxford University Press Inc., New York, 2007.

Članki, objavljeni v publikacijah

- Albors-Llorens Albertina, *The standing of private parties to challenge Community measures: Has the European Court missed the boat?*, *Cambridge Law Journal*, št. 62(1), 2003, str. 72-92.
- Bedrač Janja, *Presoja veljavnosti aktov ES na pobudo posameznikov*, *Evro pravna praksa*, št. 3, 2004, str. 19.
- Berry Elspeth, Boyes Simon, *Access to justice in the community courts: A limited right?*, *Civil Justice Quarterly*, 2005, str. 224-245.
- Brkan Maja, *Zadeva Jata: Ustavno sodišče RS in pravo EU*, *Pravna praksa*, št. 23, 2006, str. 25.
- Carruthers Stephen, *The Treaty of Lisbon and the reformed jurisdictional powers of the European Court of Justice in the field of justice and home affairs*, *European Human Rights Law Review*, št. 6, 2009, str. 784-804.
- Cortes Martin Jose Manuel, *At the european contitutional crossroads: easing the conditions for standing of individuals seeking judicial review of Community acts*, *Michigan State Journal of International Law*, št.12, 2003, str. 121.
- Dougan Michael, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, *Common market law review*, št. 45, 2008, str. 617-703.
- Fisher Elizabeth, *The European Union in the age of accountability*, *Oxford Journal of Legal Studies*, št. 24, 2004, str. 495.
- Forrester S. Ian, *The judicial function in european law and pleading in the european courts*, *Tulane Law Review*, št. 81, 2007, str. 647.
- Hojnik Janja, *Izpodbivanje aktov Evropske skupnosti s strani lokalnih skupnosti*, *Lex localis*, št. 3, 2006, str. 23-45.
- Hojnik Janja, *Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi*, *Pravna praksa*, št. 26, str. 22.
- Koch Cornelia, *Locus stanadi of private applicants under the EU constitution: Preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, *European Law Review*, št. 30(4), 2005, str. 511-527.
- Landi Niccolò, *Arbitral Tribunals and Article 234 of the EC Treaty: A Two-Speed System of Justice within the European Union?*, *Vindobona Journal of International Commercial Law & Arbitration*, št. 11., 2007, str. 173.
- Leczykiewicz Dorota, *»Effective judicial protection« of human rights after Lisbon: should national courts be empowered to review EU secondary law?*, *European Law Review*, št. 35(3), 2010, str. 326-348.
- Lewis Xavier, *Standing of private plaintiffs to annul generally applicable european community measures: If the system is broken, where should it be fixed?*, *Fordham International Law Journal*, št. 30, 2007, str. 1496.
- Tridimas Takis, Gari Gabriel, *Winners and losers in Luxembourg: A statistical analysis of judicial review before the European Court of Justice and the Court of First Instance (2001-2005)*, *European Law Review*, št. 35(2), 2010, str. 131-173.
- Usher A. John, *Direct and individual concern - an effective remedy or a conventional solution?*, *European Law Review*, št. 28(5), 2003, str. 575-600.
- Vogt Matthias, *Indirect judicial protection in EC law - The case of the plea of illegality*, *European Law Review*, št. 31(3), 2006, str. 364-377.
- Wernicke Stephan, *Au nom de qui? The European Court of Justice between Member States, Civil Society and Union Citizens*, *European law Journal*, vol. 13, št. 3, 2007, str. 380-407.

Sodna praksa

Sodišče

- 25-62, *Plaumann & Co. proti Komisiji Evropskih skupnosti*, poročila Evropskega sodišča: angleška posebna izdaja stran 00095, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0025:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 26-62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, predlog za sprejetje predhodne odločbe: *Tariefcommissie - Nizo-*

- zemska, poročila Evropskega sodišča: angleška posebna izdaja stran 00001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- Združeni zadevi 106 in 107-63, Alfred Toepfer in Getreide-Import Gesellschaft proti Komisiji EGS, poročila Evropskega sodišča : angleška posebna izdaja stran 00405, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61963J0106:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt proti Svetu, poročila Evropskega sodišča: angleška posebna izdaja stran 00409, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61968J0006:EN:HTML>, 21. avgust 2010.
- Združeni zadevi 10 in 18-68, Societ »Eridania« Zuccherifici Nazionali in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1969 stran 00459, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61968J0010:EN:HTML>, 31. avgust 2010.
- 22-70, Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti, zadeva ERTA, poročila Evropskega sodišča 1971 stran 00263, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0022:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- Združene zadeve 41 do 44-70, NV International Fruit Company in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1971 stran 00411, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0041:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 92/78, SpA Simmenthal proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1979 stran 00777, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978J0092:EN:HTML>, 31. avgust 2010.
- Združeni zadevi 789 in 790/79, Calpak SpA and Societ Emiliana Lavorazione Frutta SpA proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1980 stran 01949, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0789:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH in Rewe-Markt Steffen proti Hauptzollamt Kiel, poročila Evropskega sodišča 1981 stran 01805, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61980J0158:EN:HTML>, 14. avgust 2010.
- 60/81, International Business Machines Corporation proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1981 stran 02639, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981J0060:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 11/82, SA Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1985 stran 00207, http://eur-lex.europa.eu/Result.do?checktexts=checkbox&TypeAffichage=sort_key&page=1&idReq=27&Submit22=GO, 5. avgust 2010.
- 199/82, Amministrazione delle Finanze dello Stato proti SpA San Giorgio, predlog za sprejetje predhodne odločbe: Tribunale civile e penale di Trento – Italija, poročila Evropskega sodišča 1983 stran 03595, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61982J0199:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 14/83, Sabine von Colson in Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen, predlog za sprejetje predhodne odločbe: Arbeitsgericht Hamm – Nemčija, poročila Evropskega sodišča 1984 stran 01891, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0014:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 294/83, Parti écologiste »Les Verts« proti Evropskemu parlamentu, poročila Evropskega sodišča 1986 stran 01339, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0294:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- 314/85, Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost, poročila Evropskega sodišča 1987 stran 04199 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0314:EN:HTML>, 1. september 2010.
- C-298/89, Government of Gibraltar proti Svetu Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1993 stran I-03605, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0298:EN:HTML>, 22. avgust 2010.
- C-309/89, Codorníu SA proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 1994 stran I-01853, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0309:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- C-309/89, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Lenz, 27. oktobra 1992, poročila Evropskega sodišča 1994 stran I-01853, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989C0309:EN:HTML>, 28. avgust 2010.
- C-358/89, Extramet Industrie SA proti Svetu Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1992 stran I-03813, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0358:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- C-358/89, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 1991, poročila Evropskega sodišča 1992 stran I-03813, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989C0358:EN:HTML>, 1. september 2010.

- Združeni zadevi C-6/90 in C-9/90, Andrea Francovich in Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki, poročila Evropskega sodišča 1991 stran I-05357, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0006:EN:HTML>, 15. avgust 2010.
- C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH proti Bundesrepublik Deutschland, poročila Evropskega sodišča 1994 stran I-00833, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0188:EN:HTML>, 1. september 2010.
- C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 2002 stran I-06677, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0050:SL:HTML>, 17. avgust 2010.
- C-50/00 P, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 21. marca 2002, poročila Evropskega sodišča 2002 stran I-06677, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000C0050:EN:HTML>, 25. avgust 2010.
- C-63/01, Samuel Sidney Evans proti The Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions in The Motor Insurers' Bureau, poročila Evropskega sodišča 2003 stran I-14447, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0063:EN:HTML>, 16. avgust 2010.
- C-263/02 P, Komisija Evropskih skupnosti proti Jégo-Quérel & Cie SA, poročila Evropskega sodišča 2004 stran I-03425, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0263:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- C-263/02 P, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Jacobs, 10. julija 2003, poročila Evropskega sodišča 2004 stran I-03425, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002C0263:EN:HTML>, 27. avgust 2010.
- C-131/03, R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 2006 stran I-07795, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0131:SL:HTML>, 22. avgust 2010.
- C-355/04 P, Segi, Aaritz Zubimendi Izaga in Aritz Galarraga proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 2007 stran I-01657, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0355:SL:HTML>, 1. september 2010.
- C-432/05, sklepni predlogi generalnega pravobranilca, Sharpston, 30. novembra 2006, poročila Evropskega sodišča 2007 stran I-02271, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005C0432:SL:HTML>, 1. september 2010.

Splošno sodišče

- T-585/93, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1995 stran II-02205, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993B0585:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- T-161/94, Sinochem Heilongjiang proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 1996 stran II-00695, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994A0161:EN:HTML>, 1. september 2010.
- T-122/96, Federazione nazionale del commercio oleario (Federolio) proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 1997 stran I-05325, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996B0122:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- T-135/96, Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 1998 stran II-02335, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998A0172:EN:HTML>, 25. avgust 2010.
- T-183/97, Carla Micheli, Andrea Peirano, Carlo Nike Bianchi in Marinella Abbate proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 2000 stran II-00287, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997A0183:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- T-288/97, Regione Friuli Venezia Giulia proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 2001 stran II-01169, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997A0288%2801%29:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- Združene zadeve T-172/98, T-175/98 do T-177/98, Salamander AG, Una Film »City Revue« GmbH, Alma Media Group Advertising SA & Co. Partnership, Panel Two and Four Advertising SA, Rythmos Outdoor Advertising SA, Media Center Advertising SA, Zino Davidoff SA in Davidoff & Cie SA proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 2000 stran II-02487, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998A0172:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu Evropske unije, poročila Evropskega sodišča 1999 stran II-03357, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998B0173:EN:HTML>, 25. avgust 2010.

- T-177/01, Jégo-Quéré & Cie SA proti Komisija Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 2002 stran II-02365, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0177:EN:HTML>, 5. avgust 2010.
- T-201/04, Microsoft Corp. proti Komisiji Evropskih skupnosti, poročila Evropskega sodišča 2007 stran II-03601, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0201:SL:HTML>, 19. avgust 2010.

Zakonodaja

- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, 1957, Uradni list C 325 z dne 24. decembra 2002, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, 1957, Uradni list C 325 z dne 24. decembra 2002, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Pogodba o Evropski Uniji, 1992, Uradni list C 191, z dne 29. julija 1992, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Amsterdamska pogodba, 1997, Uradni list C 340 z dne 10. novembra 1997, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Pogodba iz Nice, Uradni list C 80 z dne 10. marec 2001, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Pogodba o Ustavi za Evropo, Uradni list C 310 z dne 16. decembra 2004, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije, Uradni list C 83 z dne 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah, Uradni list C 83 z dne 30. 3. 2010, <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>, 6. avgust 2010.
- Protokol (št. 3) o Statutu Sodišča EU, Uradni list C 83/201 z dne 30. 3. 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:SL:PDF>, 19. avgust 2010.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1950, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf, 6. avgust 2010.

Seznam virov na spletu

- European Union, International Law Update Vol. 9. april 2003 <http://www.internationallawupdate.com>, 5. avgust 2010.
- Kronenberger Vincent, Locus standi of individuals before Community courts under Article 230(4) EC: Illusions and Disillusions after the Jégo-Quéré (T-177/01) and Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P), <http://www.simons-law.com/library/pdf/e/324.pdf>, 5. julij 2010.
- The European convention, <http://european-convention.eu.int/>, 30. avgust 2010.