Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

24 септември 2019 година*

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Защита на националните и езиковите малцинства — Укрепване на културното и езиковото многообразие — Частична регистрация — Принцип на предоставената компетентност — Отсъствие на очевидна липса на законодателни правомощия на Комисията — Задължение за мотивиране — Член 5, параграф 2 ДЕС — Член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Член 296 ДФЕС“

По дело T-391/17

Румъния, за която се явяват първоначално R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane и L. Lițu, а впоследствие C.-M. Florescu, E. Gane, L. Lițu и C.-R. Canțăr, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват H. Krämer, L. Radu Bouyon и H. Stancu, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Унгария, за която се явяват M. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет жалба на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение (ЕС) 2017/652 на Комисията от 29 март 2017 година относно предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100)

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, E. Buttigieg (докладчик) и J. Costeira, съдии,

секретар: I. Dragan, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 април 2019 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: румънски.

Решение

Обстоятелствата по спора

1 На 15 юли 2013 г. Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe (граждански комитет за гражданската инициатива „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“, наричан по-нататък „комитетът“ или „организаторите“) внася в Европейската комисия предложение за европейска гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“) с наслов „Minority SafePack — One million signatures for diversity in Europe“ (наричано по-нататък „предложението за ЕГИ“).

2 С Решение C(2013) 5969 окончателен от 13 септември 2013 г. Комисията отказва да регистрира предложението за ЕГИ, тъй като то очевидно попада извън обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

3 С решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59) Общият съд, сезиран от комитета, отменя Решение C(2013) 5969 окончателен, поради това че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране.

4 На 29 март 2017 г. Комисията приема Решение (ЕС) 2017/652 относно предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100, наричано по-нататък „обжалваното решение“), член 1 от което гласи:

„1. Предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ се регистрира.

2. Изявления в подкрепа на тази предложена гражданска инициатива могат да бъдат събирани въз основа на разбирането, че тя е насочена към изготвянето на предложения на Комисията за

– препоръка на Съвета „относно защитата и насърчаването на културното и езиковото многообразие в Съюза“;

– решение или регламент на Европейския парламент и на Съвета, чиято цел е да бъдат адаптирани „програмите за финансиране, за да станат достъпни за малките регионални и малцинствени езикови общности“;

– решение или регламент на Европейския парламент и на Съвета, чиято цел е да бъде създаден център за езиковото многообразие, който ще повиши осведомеността за значението на регионалните и малцинствените езици, ще поощрява многообразието на всички равнища и ще се финансира предимно от Европейския съюз;

– регламент за адаптиране на общите правила, приложими за задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, по такъв начин, че да се вземат под внимание защитата на малцинствата и насърчаването на културното и езиковото многообразие, когато действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза;

– регламент на Европейския парламент и на Съвета, чиято цел е да се промени нормативната уредба, свързана с програмата „Хоризонт 2020“, за да се подобрят научните изследвания относно добавената стойност, която националните малцинства и културното и езиковото многообразие могат да внесат в социалното и икономическото развитие на регионите на ЕС;

– изменение на законодателството на ЕС с цел да се гарантира приблизително равно третиране на лицата без гражданство и гражданите на Съюза;

– регламент на Европейския парламент и на Съвета с цел да се въведе единно авторско право, за да може целият ЕС да се счита за вътрешен пазар в областта на авторското право;

– изменение на Директива 2010/13/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (ОВ L 95, 2010 г., стр. 1)], за да се гарантират свободата на предоставяне на услуги и приемането на аудио-визуално съдържание в региони, в които живеят национални малцинства;

– регламент или решение на Съвета с цел групово освобождаване на проектите за насърчаване на националните малцинства и тяхната култура от процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от ДФЕС“.

5 Съгласно съображение 2 от обжалваното решение предметът на предложението за ЕГИ е формулиран по следния начин: „Призоваваме [Съюза] да подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза“.

6 Съгласно съображение 3 от обжалваното решение преследваните с предложението за ЕГИ цели са формулирани, както следва:

„Призоваваме [Съюза] да приеме пакет от законодателни актове, за да подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза. Той трябва да включва действия на политиката в сферата на регионалните и малцинствените езици, образованието и културата, регионалната политика, участието, равенството, аудио-визуалното и друго медийно съдържание, както и регионалната (държавна) подкрепа“.

7 В съображение 4 от обжалваното решение се посочва, че в приложението към предложението за ЕГИ са упоменати конкретно 11 правни акта на Съюза, за които предложената гражданска инициатива цели по същество изготвянето на предложения на Комисията, а именно:

а) препоръка на Съвета „относно защитата и насърчаването на културното и езиковото многообразие в рамките на Съюза“ въз основа на член 167, параграф 5, второ тире и член 165, параграф 4, второ тире от ДФЕС;

б) решение или регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 167, параграф 5, първо тире и член 165, параграф 4, първо тире от ДФЕС, чиято цел е да бъдат адаптирани „програмите за финансиране, за да станат достъпни за малките регионални и малцинствени езикови общности“;

в) решение или регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 167, параграф 5, първо тире и член 165, параграф 4, първо тире от ДФЕС, чиято цел е да бъде създаден център за езиковото многообразие, който ще повиши осведомеността за значението на регионалните и малцинствените езици, ще поощрява многообразието на всички равнища и ще се финансира предимно от Европейския съюз;

г) регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на членове 177 и 178 от ДФЕС, чиято цел е да се адаптират общите разпоредби, свързани с регионалните фондове на ЕС, по такъв начин, че защитата на малцинствата и насърчаването на културното и езиковото многообразие да бъдат включени в тези разпоредби като тематични цели;

д) регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 173, параграф 3 и член 182, параграф 1 от ДФЕС, чиято цел е да се промени нормативната уредба, свързана с програмата „Хоризонт 2020“, за да се подобрят научните изследвания относно добавената стойност, която националните малцинства и културното и езиковото многообразие могат да внесат в социалното и икономическото развитие на регионите на ЕС;

е) директива, регламент или решение на Съвета въз основа на член 20, параграф 2 и член 25 от ДФЕС с цел да се затвърди в рамките на Съюза мястото на гражданите, принадлежащи към национални малцинства, за да може да се гарантира, че техните основателни опасения ще бъдат взети предвид при избора на депутати за Европейския парламент;

ж) ефективни мерки за борба с дискриминацията и за насърчаване на равното третиране, включително що се отнася до националните малцинства, по-специално чрез преразглеждане на съществуващите директиви на Съвета относно равното третиране, въз основа на член 19, параграф 1 от ДФЕС;

з) изменение на законодателството на ЕС с цел да се гарантира приблизително равно третиране на лицата без гражданство и гражданите на Съюза, въз основа на член 79, параграф 2 от ДФЕС;

и) регламент на Европейския парламент и на Съвета въз основа на член 118 от ДФЕС с цел да се въведе единно авторско право, за да може целият ЕС да се счита за вътрешен пазар в областта на авторското право;

й) изменение на Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (ОВ L 95, 2010 г., стр. 1)], за да се гарантират свободата на предоставяне на услуги и приемането на аудио-визуално съдържание в региони, в които живеят национални малцинства, въз основа на член 53, параграф 1 и член 63 от ДФЕС;

к) регламент или решение на Съвета с цел групово освобождаване на проектите за насърчаване на националните малцинства и тяхната култура, въз основа на член 109, член 108, параграф 4 и член 107, параграф 3, буква д) от ДФЕС.

8 Съображение 5 от обжалваното решение посочва, че правни актове на Съюза за целите на прилагането на Договорите могат да бъдат приемани:

– в областта на подобряването на познаването и разпространението на културата и историята на европейските народи, съхранението и опазването на културното наследство от европейско значение, културния обмен с нетърговска цел и художествените и литературните произведения, включително в аудио-визуалния сектор,

– в областта на развиването на европейското измерение в образованието, включително, inter alia, чрез преподаване и разпространение на езиците на държавите членки,

– при определянето на задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, когато действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза,

– относно специфични мерки в подкрепа на действията, предприети в държавите членки за постигане на целите за ускоряване на приспособяването на промишлеността към структурните промени, за поощряване на среда, благоприятстваща инициативността и развитието на предприятията в целия Съюз, и по-специално на малките и средните предприятия, за поощряване на среда, благоприятстваща сътрудничеството между предприятията, за стимулиране на по-доброто използване на промишления потенциал на политиките в сферата на иновациите, научните изследвания и технологичното развитие,

– в областта на научните изследвания и технологичното развитие под формата на многогодишна рамкова програма, в която се определят научноизследователските и технологичните цели, които трябва да бъдат постигнати от дейностите на Съюза, съответните приоритети, общите рамки на тези дейности, максималният общ размер на средствата, подробните правила за финансовото участие на Съюза в рамковата програма и съответното участие във всяка от предвидените дейности,

– в областта на правата на гражданите на трети държави, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в други държави — членки на ЕС,

– за създаването на европейски права на интелектуална собственост с цел гарантиране на единна защита на правата върху интелектуалната собственост в Съюза, и за въвеждане на централизирани режими за издаване на разрешения, координация и контрол на равнището на Съюза,

– за координирането на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки относно достъпа до и упражняването на дейности като самостоятелно заето лице,

– за определянето на категориите предоставяни от държавите помощи, които са освободени от процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от ДФЕС.

9 В съображение 6 от обжалваното решение Комисията извежда от предходните съображения заключението, че доколкото предложението за ЕГИ е насочено към изготвянето на предложения на Комисията за правни актове на Съюза за целите на прилагането на Договорите, както тези предложения са посочени в съображение 4, букви а)—д) и з)—к) от обжалваното решение, не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1).

10 Що се отнася обаче до другите две предложения, на които се позовава предложението за ЕГИ, а именно посочените в съображение 4, букви е) и ж) от обжалваното решение, в съображения 7—9 от посоченото решение Комисията заключава, че предложението за ЕГИ попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

Производството и исканията на страните

11 На 28 юни 2017 г. Румъния подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

12 С отделна молба, подадена същия ден в секретариата на Общия съд, Румъния иска на основание членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС да бъдат постановени временни мерки, като Общият съд разпореди спиране на изпълнението на обжалваното решение. Искането е отхвърлено с определение от 13 ноември 2017 г., Румъния/Комисия (T-391/17 R, непубликувано, EU:T:2017:805).

13 С определение на председателя на втори състав от 27 септември 2017 г. Словашката република е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Румъния. С писмо, постъпило в секретариата на Общия съд на 18 октомври 2017 г., Словашката република уведомява Общия съд, че оттегля встъпването си, така че с определение от 16 ноември 2017 г., Румъния/Комисия (T-391/17, непубликувано, EU:T:2017:823) е заличена по настоящото дело като встъпила страна.

14 С определение на председателя на втори състав от 15 ноември 2017 г. Унгария е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията. Изявлението на Унгария при встъпването е представено след изтичането на определения от председателя срок, поради което не е приложено към преписката.

15 С определение от 16 ноември 2017 г., Румъния/Комисия (T-391/17, непубликувано, EU:T:2017:831), потвърдено в производство по обжалване с определение от 5 септември 2018 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Румъния и Комисия (C-717/17 P(I), непубликувано, EU:C:2018:691), молбата на комитета за встъпване е отхвърлена.

16 Румъния иска от Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

17 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

От правна страна

Предварителни бележки

18 В съдебното заседание за изслушване на устните състезания Комисията, в отговор на поставени от Общия съд въпроси, оспорва допустимостта на жалбата, като изтъква, от една страна, просрочването на жалбата и от друга страна, че обжалваното решение не подлежи на обжалване.

19 Следва да се припомни, че съдилищата на Съюза имат право да преценяват според обстоятелствата във всеки конкретен случай дали доброто правораздаване оправдава отхвърлянето на жалбата по същество, без да се произнасят предварително по повдигнатото от ответника възражение за допустимост (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, т. 51 и 52, от 23 март 2004 г., Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 26 и от 15 юни 2005 г., Regione autonoma della Sardegna/Комисия, T-171/02, EU:T:2005:219, т. 155).

20 При обстоятелствата в конкретния случай Общият съд счита, че с оглед на процесуалната икономия следва най-напред да разгледа изтъкнатите от Румъния основания, без да се произнася предварително по допустимостта на жалбата, тъй като във всеки случай по изложените по-долу съображения тя е неоснователна.

По същество

21 В подкрепа на жалбата си Румъния изтъква две основания, първо, нарушение на член 5, параграф 2 ДЕС и на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 и второ, нарушение на член 296, втора алинея ДФЕС.

По първото основание — нарушение на член 5, параграф 4 ДЕС и на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011

22 Румъния поддържа, на първо място, че независимо от заявените цели, анализът на информацията и подробните мерки, изложени в приложението към предложението за ЕГИ, показва, че в действителност той е съсредоточен изключително върху подобряването на защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, при положение че то няма никаква пряка връзка с културното многообразие по смисъла на член 3 ДЕС и член 167 ДФЕС, чието укрепване е най-многото последица, присъща на подобряването на защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства.

23 При все това, от една страна, що се отнася до укрепването на културното многообразие съгласно член 167, параграфи 1 и 4 ДФЕС, Съюзът разполагал с компетентност за подкрепа, координиране и допълнение, а не с изключителна или споделена с държавите членки компетентност да насърчава политиката, насочена единствено към културното многообразие. Съгласно член 167, параграф 4 ДФЕС законодателен акт на Съюза не може да се отнася единствено до културното многообразие, а Съюзът би трябвало да го вземе предвид и да го насърчава в рамките на своите политики. От друга страна, що се отнася до защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, Съюзът нямал изрична законодателна компетентност и тази област продължавала да попада в изключителната компетентност на държавите членки, както следвало по-специално от членове 2, 3, 7 и 8 ДЕС, от член 4, параграф 2 ДФЕС и от Решение C(2013) 5969 окончателен, посочено в точка 2 по-горе.

24 На второ място, Румъния твърди, че конкретните области на дейност, посочени в предложението за ЕГИ и в приложението към него, трябва да се анализират обективно с оглед на техния контекст, определен от предмета и целите на предложението за ЕГИ. Не било достатъчно предлаганите актове да се вписват в област, която попада в сферата на компетентност на Съюза. Като се има предвид, че в съответствие с принципа на предоставената компетентност, закрепен в член 5, параграф 2 ДЕС, правомощията на Съюза могат да се упражняват само с оглед постигане на поставените в Договорите цели, било необходимо също така по своето съдържание и цели разглежданите актове да могат да допринесат за постигането на целите, установени за действията на Съюза в съответната област на компетентност. От никоя разпоредба на Договорите обаче не следвало, че целите на политиките в областите, в които се иска приемането на актове на Съюза, се отнасяли до каквото и да е действие в областта на защитата на националните малцинства. При това положение, доколкото поради предмета и целите си предложението за ЕГИ било очевидно извън сферата на компетентност на Съюза, за нито една мярка, която може да бъде предложена за постигането на преследваните цели, не може да се приеме, че попада в обхвата на тази сфера на компетентност.

25 На трето място, Румъния поддържа, че нито една от изброените мерки в допълнителните сведения не е чужда на предмета на ЕГИ и преследваните от нея цели, така както са декларирани в изискваната информация, така че индивидуалното разглеждане не би могло да доведе до друг извод относно компетентността на Съюза. В това отношение частичната регистрация на предложението за ЕГИ в случая била неподходяща, тъй като Комисията не можела да предприеме действия във връзка с ЕГИ, за да осъществи други цели освен посочените от организаторите, без да накърни самостоятелността на последните, нито неправомерно да изопачи предмета, деклариран от ЕГИ.

26 На четвърто и последно място, Румъния поддържа, че що се отнася по-специално до конкретните области, посочени в предложението за ЕГИ, първо, относно предложените мерки във връзка с езиците, образованието и културата, организаторите погрешно основават предложенията относно „езиците“, съдържащи се в точка 2 от предложението за ЕГИ, на член 167, параграф 5, второ тире ДФЕС и член 165, параграф 4, второ тире ДФЕС, тъй като тези членове не съдържат нито една разпоредба относно „езиците“ или „езиковата политика“. Освен това нито една от целите, преследвани с членове 165—167 ДФЕС, а именно развитието на качествено образование, приносът за разцвета на културите на държавите членки, като се зачита тяхното национално и регионално многообразие, или одобряването на знанията и разпространението на културата и историята на европейските народи, не се отнасяла до лицата, принадлежащи към национални или езикови малцинства. Поради това специфична мярка в областта на „образованието“ или „културата“, предназначена за подпомагане на лицата, принадлежащи към тези малцинства, нямала правно основание в Договорите, тъй като член 3 ДЕС не можел да преодолее този проблем. Компетентността за приемане на мерки в областта на езиковата идентичност на лицата, които принадлежат към националните малцинства, била на държавите членки, като се има предвид, че в този контекст е приложим член 10 от Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства, приета на 10 ноември 1994 г., по която са страни някои държави — членки на Съюза.

27 Второ, що се отнася до областта на регионалната политика, и по-конкретно до предложенията, основани, от една страна, на членове 177 ДФЕС и 178 ДФЕС за адаптиране на разпоредбите относно регионалните фондове на Съюза и от друга страна, на член 173, параграф 3 ДФЕС и член 182, параграф 1 ДФЕС за изменение на Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО (ОВ L 347, 2013 г., стр. 104), Румъния изтъква, че съгласно член 174 ДФЕС именно критерият за развитие на различните региони внася в рамките на политиката на сближаване и не само в нея различни национални, етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите, още повече че по принцип не съществува никаква ясна и валидна връзка между етническия елемент на някои региони и равнището им на развитие. Акт, приет на основание член 177 ДФЕС, не можел да определя допълнителни цели спрямо посочените в член 174 ДФЕС. Същото се отнасяло и за програмата „Хоризонт 2020“, тъй като целите на специфичните мерки, изброени в член 173 ДФЕС („Промишленост“) и в член 179 ДФЕС („Научни изследвания и технологично развитие, и космическо пространство“), нямали никаква връзка със защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални малцинства. Румъния добавя, че в рамките на компетентността на Съюза няма основание за приемането на акт, който, както в настоящия случай, би противоречал на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, като въвежда непряка дискриминация от етнически характер, и би поставил проблема за превишаването на определените в международното право граници на участието на държавата на произход в защита на нейното национално малцинство, което се намира на територията на друга държава.

28 Трето, що се отнася до мерките, предложени на лица без гражданство, за да се гарантира равното третиране на лицата без гражданство и гражданите на Съюза, Румъния поддържа, че използването на критерия за принадлежност към национално малцинство, за да се предостави

изключителен статут на конкретна категория, каквато са лицата без гражданство, не съответства на прогласените в член 79, параграф 1 ДФЕС цели. Доколкото предложението за ЕГИ предлагало само по-благоприятно третиране на лицата без гражданство, то не съответствало на предмета на посоченото предложение и би могло най-много да бъде обект на отделна ЕГИ. За целите на дял V от Договора за функционирането на ЕС, в който е включен член 79 ДФЕС, лицата без гражданство се приравнявали на гражданите на трети страни, както произтичало от член 67, параграф 2 ДФЕС. От тази гледна точка Договорите не предоставяли и правно основание за приемането на актове, с които се цели осигуряване на приблизително равно третиране между лицата без гражданство и гражданите на Съюза.

29 Четвърто, що се отнася до предложението за въвеждане на единна система на авторски права в Съюза, което се основава на член 118 ДФЕС, Румъния отбелязва, че целта на предложението, изглежда, е да се улесни използването от принадлежащите към малцинствата лица на стоките и услугите на собствения си език, който често е този на съседна страна, така че посоченото предложение се отклонява от целта на мерките, посочени в член 118 ДФЕС, и повдига също така вече споменатия проблем за участието на държавата на произход в защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства. Съгласно формулираните на международно равнище препоръки по тези въпроси преференциалното третиране от държавата на произход трябва да се предостави въз основа на двустранен подход със съгласието на компетентната държава и да се ограничи до „областите на образование и култура, доколкото преследва законна цел за насърчаване на културните връзки и където [преференциалното третиране] е пропорционално на тази цел“. Накрая, трудностите, свързани с европейския патент във връзка с езиковия режим, биха създали други трудности, свързани със създаването на унифицирана система на права на интелектуална собственост в цяла Европа.

30 Пето, що се отнася до предложението за изменение на Директива 2010/13, Румъния изтъква, че предоставянето на дерогация на „районите, където живеят националните малцинства“, противоречи на ценностите, установени в член 2 ДЕС, представлява пряка дискриминация от гледна точка на свободното движение на услуги, забранена от член 56 ДФЕС, и също така поставя посочения в точка 29 по-горе проблем за участието на държавата на произход в защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства.

31 На шесто и последно място, що се отнася до предложението, основано на член 109 ДФЕС и член 108, параграф 4 ДФЕС или член 107, параграф 3, буква г) ДФЕС, които се отнасят до областта на държавните помощи, Румъния изтъква, че планираната мярка за освобождаване е в разрез с целите на мерките, които могат да бъдат предприети въз основа на международното право в полза на лицата, принадлежащи към национални малцинства, ограничени до областите на образование, култура, езици и религия. Предоставянето на „трансгранична“ държавна помощ от държавата на произход на юридически лица със стопанска цел, чиято цел е насърчаване на правата на лицата, принадлежащи към националните малцинства, била несъвместима с принципите на международното право, свързани с участието на държавите на произход в защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, които се намират на територията на други държави, би възпрепятствало конкуренцията и би довело до дискриминация, основана на етнически критерии, между гражданите на Съюза и следователно би била в противоречие с ценностите на Съюза.

32 Комисията, подкрепяна от Унгария, оспорва доводите на Румъния.

33 В самото начало следва да се припомни, че член 11, параграф 4 ДЕС, въведен с Лисабонския договор, признава на гражданите на Съюза правото да поемат при определени условия инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

34 По-специално подобно на правото на петиция до Парламента, правото да се поеме ЕГИ, представлява инструмент, свързан с предвиденото в член 10, параграф 3 ДЕС право на гражданите да участват в демократичния живот на Съюза, тъй като им позволява пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 24). Както се посочва в съображение 1 от Регламент № 211/2011, това право трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засилва демократичното функциониране на Съюза (решения от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 18 и от 10 май 2017 г., Efler/Комисия, T-754/14, EU:T:2017:323, т. 24).

35 В съответствие с член 24, първа алинея ДФЕС процедурите и условията, необходими за представянето на ЕГИ, са уточнени в Регламент № 211/2011. Член 4 от него определя условията за регистриране от Комисията на предложение за ЕГИ (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 25).

36 Така, що се отнася до процедурата по регистрация на предложение за ЕГИ, съгласно член 4 от Регламент № 211/2011 Комисията трябва да провери дали такова предложение отговаря на условията, посочени по-специално в параграф 2, буква б) от този член, който предвижда, че предложение за ЕГИ се регистрира от Комисията, доколкото „не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“ (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 26 и 45).

37 Както следва от съдебната практика, съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011 трябва да се вземе предвид информацията относно предмета и целите на предложението за ЕГИ, предоставена от организаторите на ЕГИ, в изпълнение на задължение или факултативно, съобразно с приложение II към посочения регламент (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 45 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 51).

38 Всъщност „информацията, посочена в приложение II“ към Регламент № 211/2011, към която препраща член 4 от същия регламент, не се свежда до минималната информация, която съгласно същото приложение трябва да бъде предоставена в регистъра. Признатото в приложение II към Регламент № 211/2011 право на организаторите на предложението за ЕГИ да представят допълнителна информация, дори проект на правен акт на Съюза, води до задължение за Комисията да разгледа тази информация по същия начин, както всяка друга информация, предоставена въз основа на това приложение, в съответствие с принципа на добра администрация, припомнен в съображение 10 от Регламент № 211/2011, с който е свързано задължението за компетентната институция да извърши внимателна и безпристрастна проверка, която освен това отчита всички релевантни обстоятелства по конкретния случай. Ето защо, за да прецени дали дадено предложение за ЕГИ отговаря на условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, Комисията трябва да разгледа допълнителната информация (решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 30—32; вж. също в този смисъл решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 47, 48 и 50 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 52—54).

39 Освен това в съответствие с преследваните от ЕГИ цели, които са посочени в съображения 1 и 2 от Регламент № 211/2011 и се състоят по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен, предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от този регламент условие за регистриране трябва да се тълкува и прилага от Комисията,

сезирана с предложение за ЕГИ, по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 53 и 64).

40 Следователно само ако с оглед на предмета и целите на предложение за ЕГИ, видни от задължителната и евентуално от допълнителната информация, предоставена от организаторите съобразно с приложение II към Регламент № 211/2011, това предложение е очевидно извън рамките на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите, последната е овластена да откаже регистрирането на предложението за ЕГИ на основание член 4, параграф 2, буква б) от посочения регламент (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/P, EU:C:2017:663, т. 50 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 54).

41 В това отношение от текста на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 следва, че Комисията трябва да извърши първоначална проверка на данните, с които разполага, за да прецени дали предложението за ЕГИ не излиза очевидно извън рамките на компетентността ѝ, при уточнението, че е предвидена по-обстойна проверка в случай на регистрация на предложението. Всъщност член 10, параграф 1, буква в) от този регламент предвижда, че когато получи ЕГИ, Комисията излага в срок от три месеца, чрез съобщение, своите правни и политически заключения относно ЕГИ, евентуалните действията, които смята да предприеме, както и причините за решението да предприеме или не тези действия (решение от 19 април 2016 г., Costantini/Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 17). Така решението за регистрация на предложение за ЕГИ, което съдържа първоначалната му преценка от правна страна, не предрешава извършената при необходимост преценка от Комисията в съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, което определя окончателната позиция на тази институция да представи или не предложение за правен акт в отговор на ЕГИ (вж. в този смисъл решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 79 и 117).

42 Както се приема също така, когато Комисията е сезирана с искане за регистрация на предложение за ЕГИ, на този етап тя не следва да се уверява в доказването на всички изтъкнати фактически обстоятелства, нито пък че мотивите в подкрепа на предложението и предложените мерки са достатъчни. За да прецени спазването на условието за регистрация, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, тя трябва само да изследва дали от обективна гледна точка подобни мерки, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите, за да не се наруши целта за осигуряване на лесен достъп до ЕГИ (решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 62 и 64).

43 В случая, за да се определи дали Комисията е приложила правилно условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, следва да се провери дали с оглед на предложението за ЕГИ и при първоначалното разглеждане на данните, с които е разполагала Комисията, тя може, противно на поддържаното от Румъния, да заключи на етапа на регистрацията, че посоченото предложение, доколкото се отнася до предложения за правни актове като посочените в член 1, параграф 2 от обжалваното решение, разглеждано абстрактно, не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на тази институция да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите.

44 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 5 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза и съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите (вж. в този смисъл решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 97 и 98 и от 19 април 2016 г., Costantini/Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 16). Всъщност целта за демократично участие на гражданите на Съюза, която стои в основата

на механизма на ЕГИ, не може да преодолее принципа на предоставената компетентност и да позволи на Съюза да приеме законодателство в област, в която няма предоставени правомощия (решение от 19 април 2016 г., Costantini/Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 53).

45 Отново съгласно постоянната съдебна практика изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (вж. решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 67 и цитираната съдебна практика).

46 Що се отнася до предмета и целите на предложенията за актове, които Комисията представя, като изброените в член 1, параграф 2 от обжалваното решение, предложението за ЕГИ предвижда, както е посочено в съображения 2 и 3 от обжалваното решение, че има за цел приемането на редица законодателни актове, за да се подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да се укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза. Тези актове следва да включват мерки относно регионалните и малцинствените езици, образованието и културата, регионалната политика, равенството, аудиовизуалното съдържание и другите средства за информация и относно подкрепата от регионалните органи. В приложението си предложението за ЕГИ изрично се позовава на различни правни актове, за които приканва Комисията да направи предложения.

47 Противно на твърденията на Румъния, предложението за ЕГИ няма за цел единствено да гарантира зачитането на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, а цели и да укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза, което е видно както от предмета и целите, посочени в посоченото предложение, така и от отчитането на различните предложения за правни актове, изброени и изрично посочени в приложението към предложението за ЕГИ, чието представяне пред Парламента и Съвета са поискали организаторите.

48 В този контекст е важно да се подчертае, че както бе посочено в точка 37 по-горе, за целите на регистрацията на предложението за ЕГИ Комисията е длъжна да вземе предвид предмета и целите на посоченото предложение, както те следват не само задължителната, но и от допълнителната информация, предоставена от организаторите съобразно с приложение на приложение II към Регламент № 211/2011 (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 45 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 51 и 54).

49 В приложение на тази съдебна практика след решението от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59), с което Решение C(2013) 5969, посочено в точка 2 по-горе, е отменено, Комисията е извършила нов анализ на предложението за ЕГИ въз основа на цялата информация, представена от организаторите, и по-специално като е взела предвид предложенията за правни актове, посочени в приложението към предложението за ЕГИ, за да стигне до извода, че доколкото предложението се отнася до представяне от Комисията между девет до единадесет предложения за правни актове на Съюза, посочени в съображение 4, букви а)—д) и з)—к) от обжалваното решение, то не е явно извън обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

50 Както обаче бе отбелязано в точка 47 по-горе и както Комисията правилно отбелязва, правните актове, изброени в приложението към предложението за ЕГИ, които според тази институция попадат в обхвата на правомощията ѝ да представя предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите в разглежданите области, явно целят да допринесат, от една страна, за осъществяването на общата цел да се гарантира зачитането на правата на

лицата, които принадлежат към малцинствата, но и от друга страна, пряко, за постигането на общата цел, изразяваща се в зачитане и насърчаване на културното и езиковото многообразие в Съюза.

51 В това отношение е важно да се констатира, от една страна, че съгласно член 2 ДЕС зачитането на правата на малцинствата е една от ценностите, на които се основава Съюзът, а от друга страна член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС гласи, че Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие.

52 Що се отнася по-специално до укрепването на културното многообразие, член 167, параграф 4 ДФЕС гласи, че при своята дейност Съюзът взема предвид културните аспекти по силата на други разпоредби на Договорите, по-специално за да зачита и развива разнообразието на неговите култури.

53 Противно на поддържаното от Румъния, от това обаче не следва, че с обжалваното решение Комисията признава на Съюза обща законодателна компетентност в областта на защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, а само че зачитането на правата на малцинствата и укрепването на културното и езиковото многообразие като ценности и цели на Съюза трябва да бъдат взети предвид при действията на Съюза в областите, посочени в предложението за ЕГИ. Както самата Румъния твърди в този контекст, от една страна, член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС несъмнено съдържа общи насоки за дейността на Съюза в други области, а от друга страна, зачитането на посочените в член 2 ДЕС малцинства е неразделна част от ценностите на Съюза, които Комисията е длъжна да спазва в рамките на своите правомощия.

54 В този контекст следва по-специално да се отбележи, че Румъния не поставя под съмнение компетентността на Съюза да приема правни актове в конкретните области на действие, посочени в правните актове, изброени в съображение 4, букви а)—д) и з)—к) от обжалваното решение (вж. т. 7 по-горе) и посочени в съображение 5 от него (вж. т. 8 по-горе), за да постигне целите на разглежданите разпоредби. Румъния обаче счита, че компетентността на Съюза в тези области не би могла да позволи на Комисията да прикани Парламента и Съвета да приемат правни актове с оглед на постигане на обявените в предложението за ЕГИ цели, основни елементи, които биха ограничили нейния обхват, доколкото тези актове не можели да допринесат за осъществяването на целите, установени за дейността на Съюза в съответната област на компетентност. По този начин Комисията отклонила правомощията, които Съюзът има в области като културата, образованието, регионалната политика и държавните помощи от целта, за която са ѝ били признати в Договорите.

55 Тази теза не може да бъде възприета.

56 Всъщност, макар в областите на компетентност на Съюза Комисията да е оправомощена да представя с оглед на постигането на специфичните цели на съответните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС предложения за правен акт, които да отчитат ценностите и целите, предмет на предложението за ЕГИ, нищо не трябва да пречи на тази институция по принцип да представя предложения за конкретни актове, които, както в случая, трябва да допълват действията на Съюза в областите на неговата компетентност, за да се гарантира зачитането на посочените в член 2 ДЕС ценности и на богатството на неговото културно и езиково многообразие, предвидено в член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС.

57 Доколкото Румъния в този контекст твърди, че упражняването на правомощията на Съюза е ограничено от член 4, параграф 2 ДЕС, съгласно който Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, достатъчно е да се отбележи, че тя не доказва това твърдение, и по-специално че посочената разпоредба не допуска приемането на мерки като посочените в член 1, параграф 2

от обжалваното решение, разглеждани абстрактно, доколкото с тях се цели да се гарантира в областите на компетентност на Съюза зачитането от негова страна на ценностите, на които се основава, като зачитането на правата на лицата, принадлежащи към малцинства, и да преследва посочените в член 3 ДЕС цели, сред които са зачитането на богатството на културното и езиковото многообразие на Съюза.

58 Доколкото Румъния изтъква, че като е регистрирала частично предложението за ЕГИ, Комисията рискува да засегне самостоятелността на организаторите и неправомерно да изкриви обявения предмет на предложението за ЕГИ, достатъчно е да се констатира, че в точка 8 от посоченото предложение, озаглавена „Защитни разпоредби“, организаторите са заявили желание всяко от единадесетте предложения да бъде проверено поотделно и ако едно от предложенията се приеме за недопустимо, това да не се отразява върху другите предложения. Следователно частичното регистриране на предложението за ЕГИ, без да засяга самостоятелността на организаторите и да представлява изменение на обявената цел на това предложение, отговаря на изрично изразеното от самите организатори желание в предложението за ЕГИ, в случай че Комисията стигне до извода, че някои от разглежданите мерки явно не попадат в обхвата на нейните правомощия.

59 На последно място, доводите на Румъния, че различните предложения за правни актове по никакъв начин не били подходящи за постигане на установените цели за дейността на Съюза в областта на релевантната компетентност, също трябва да се отхвърлят.

60 Първо, що се отнася до мерките във връзка с „езика“, „образованието“ и „културата“, посочени в точка 2 от предложението за ЕГИ, за приемането на които организаторите предлагат за правно основание член 167, параграф 5, първо тире ДФЕС и член 165, параграф 4, първо тире ДФЕС, Комисията правилно посочва, че понятието „култура“, заглавие на дял XIII ДФЕС, в който е включен член 167 ДФЕС, препраща към параграф 4 от този член, към зачитането на културното и езиковото многообразие, обявено в член 3 ДЕС за цел на Съюза, а понятието „[о]бразование“, част от заглавието на дял XII ДФЕС, в който е включен член 165 ДФЕС, обхваща елементи, свързани с насърчаването на езиковото многообразие в Съюза, което е и конкретна цел, посочена в член 5, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 1288/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на „Еразъм +“ — програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта и за отмяна на решения № 1719/2006/ЕО, № 1720/2006/ЕО и № 1298/2008/ЕО (ОВ L 347, 2013 г., стр. 50), приет на основание член 165, параграф 4 ДФЕС, подобно на актовете относно „езика“ като посочените в предложението за ЕГИ.

61 Освен това съгласно член 167, параграф 5, второ тире ДФЕС Съветът може да приема препоръки по предложение на Комисията с цел да допринесе за постигането на целите, посочени в този член, така че не може да се приеме, че предложението за акт, който се отнася до „препоръка на Съвета „относно защитата и насърчаването на културното и езиковото многообразие в рамките на Съюза“, очевидно излиза извън правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт за целите на прилагането на тази разпоредба.

62 Накрая, както бе посочено в точка 56 по-горе, обстоятелството, че членове 165—167 ДФЕС не споменават сред техните специфични цели зачитането на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, не е пречка Съюзът да приема в рамките на упражняваните въз основа на тези разпоредби правомощия мерки, които отчитат такава цел.

63 Второ, що се отнася до мерките, свързани с „регионалната политика“, посочени в точки 3.1 и 3.2 от предложението за ЕГИ, и по-специално предложенията, основани на членове 177 ДФЕС и 178 ДФЕС относно регионалните фондове, както и тези, основани на член 173, параграф 3 ДФЕС и член 182, параграф 1 ДФЕС относно изменението на Регламент № 1291/2013 относно програма „Хоризонт 2020“, тези мерки също не целят да разширят полето на областите на

компетентност на Съюза, а да се ползват съществуващите компетенции за финансирането на програмите. Така, що се отнася до регионалните фондове, в член 1, параграф 2, четвърто тире от обжалваното решение се посочва „регламент за адаптиране на общите правила, приложими за задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, по такъв начин, че да се вземат под внимание защитата на малцинствата и насърчаването на културното и езиковото многообразие, когато действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза“. Що се отнася до програмата „Хоризонт 2020“, както Комисията уместно посочва, евентуалното изменение на Регламент № 1291/2013 има за цел да подобри научноизследователската дейност по отношение на добавената стойност, която националните малцинства и културното и езиковото многообразие биха могли да осигуряват за социалното и икономическото развитие в регионите на Съюза.

64 Към това се добавя, както бе посочено по-специално в точка 56 по-горе, че противно на поддържаното от Румъния, обстоятелството, че членове 173 ДФЕС, 177 ДФЕС, 178 ДФЕС и 182 ДФЕС не споменават сред специфичните си цели зачитането на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, не е пречка Съюзът да приема в рамките на упражняваните въз основа на тези разпоредби правомощия мерки, които отчитат такава цел.

65 Що се отнася до твърдението на Румъния за нарушение, а именно надхвърляне на определените съгласно международното право граници на намесата на държавата, свързана със защитата на нейното национално малцинство на територията на друга държава, Комисията с основание отбелязва, че преценката на съвместимостта на предлаганите с предложението за ЕГИ правни актове с такива норми е без значение за проверката на предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие за регистрация.

66 Трето, що се отнася до мерките, предложени по отношение на „лицата без гражданство“, за да се гарантира равното третиране между тях и гражданите на Съюза, посочени в точка 5.2 от предложението за ЕГИ, и за приемането на които организаторите предлагат член 79, параграф 2 ДФЕС, Комисията правилно посочва, че няколко правни акта, приложими по-специално към лицата без гражданство, са били приети на равнището на Съюза, като Директива № 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила (ОВ L 132, 2011 г., стр. 1), включително що се отнася до равното третиране на лицата без гражданство и гражданите на Съюза. Като приканва Комисията да представи изменения в правната уредба, „отнасяща се до лицата без гражданство, с цел да доближи правата на лицата без гражданство и техните семейства от тези на гражданите на [Съюза]“, може да се счита, че предложението за ЕГИ, разглеждано абстрактно, очевидно не излиза извън правомощията на Комисията да прави предложения за правни актове на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

67 Четвърто, по отношение на предложението за въвеждане на основание член 118 ДФЕС на „единно авторско право“, което би позволило целият Съюз да се разглежда като вътрешен пазар в областта на авторските права, посочено в точка 6.1 от предложението за ЕГИ, следва да се констатира, че посочената разпоредба предвижда, че Съюзът е компетентен да установява мерки за създаване на европейски права на интелектуална собственост с цел гарантиране на единна защита на правата върху интелектуалната собственост в Съюза.

68 Както бе посочено в точка 56 по-горе, обстоятелството, че член 118 ДФЕС не посочва сред неговите специфични цели зачитането на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, не е пречка Съюзът да приема в рамките на упражняваните въз основа на тези разпоредби правомощия мерки, които отчитат такава цел.

69 Що се отнася до оплакването на Румъния, а именно превишаването на определените в съответствие с международното право граници на намесата на държавата, свързана със защитата на нейното национално малцинство на територията на друга държава, следва да се изтъкне отново фактът, че въпросът за съвместимостта на предлаганите правни актове с такива норми е без значение за проверката на предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие за регистрация.

70 Пето, що се отнася до предложението за изменение на Директива 2010/13, свързано с „аудиовизуалните медийни услуги“, на основание член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС, посочено в точка 6.2 от предложението за ЕГИ и с което се цели да се осигури свободното предоставяне на услуги и получаването на аудио-визуално съдържание в регионите, в които живеят национални малцинства, следва също да се отбележи, че няма никаква пречка Комисията да предлага изменение на посочената директива, като отчита опасенията, свързани със зачитането на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, докато доводите на Румъния, основани, от една страна, на твърдяното нарушение на член 56 ДФЕС и на член 2 ДЕС и от друга страна, на превишаването на определените съгласно международното право ограничения за намесата на държавата, свързана със защитата на нейното национално малцинство на територията на друга държава, са неотносими към етапа на преценка на предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие за регистрация. Доколкото това твърдение за нарушение се отнася по-специално до нарушение на член 2 ДЕС, то би могло най-многото да бъде разгледано на основание на предвиденото в член 4, параграф 2, буква г) от Регламент № 211/2011 условие, което забранява регистрацията от Комисията на предложенията за ЕГИ, които са в явно противоречие с ценностите на Съюза, установени в член 2 ДЕС — разпоредба, която обаче не е посочена в настоящото основание.

71 Шесто, що се отнася до предложението за „групово освобождаване на проектите за насърчаване на националните малцинства и тяхната култура“, основано на член 107, параграф 3, буква г) ДФЕС и посочено в точка 7 от предложението за ЕГИ, Комисията основателно напомня, че съгласно член 107, параграф 3, буква г) ДФЕС помощите, предназначени за насърчаване на културата и опазване на наследството, могат да се приемат за съвместими с вътрешния пазар след направен от Комисията анализ, когато не засягат условията на търговия и на конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес. Доколкото Румъния поддържа, че посоченото предложение може да доведе до дискриминация, основана на етнически критерии, да възпрепятства конкуренцията и да бъде в противоречие с границите на участието на държавата на произход в защита на нейното национално малцинство, което се намира на територията на друга държава, следва да се препрати към гореизложените съображения, че тези доводи не засягат преценката на предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие за регистрация, а в рамките на настоящото основание Румъния не твърди нарушение на член 4, параграф 2, буква г) от този регламент.

72 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че Румъния неправилно твърди, че Комисията е допуснала грешка в преценката и е нарушила член 5, параграф 2 ДФЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като е заключила, че на етапа на регистрацията на предложението за ЕГИ и без да се засяга при необходимост по-обстойната проверка съгласно член 10 от Регламент № 211/2011, от обективна гледна точка предложенията за правни актове като посочените в член 1, параграф 2 от обжалваното решение и разглеждани абстрактно, не са били „явно извън“ обхвата на правомощията на Комисията да представя предложение за акт за целите на прилагането на Договорите.

73 Следователно твърдението за наличие на първото основание следва да се отхвърли.

По второто основание — нарушение на член 296, четвърта алинея ДФЕС

74 Румъния твърди, че предвиденото в член 296, втора алинея ДФЕС задължение за мотивиране не е изчерпателно регулирано от член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011. Посоченото задължение представлявало съществено процесуално изискване, насочено към спазване на правото ѝ на защита като привилегирован жалбоподател, и било част от осъществяването на една по-обща цел, а именно да се гарантира на съда на Съюза възможност да осъществи контрола си за законосъобразност. Мотивите трябвало да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава. Освен това съгласно съдебната практика институцията на Съюза би трябвало да изложи изрично съображенията си, когато решението се отклонява значително от предходни решения, както в случая, като се прави рязка промяна в сравнение с Решение C(2013) 5969 окончателен, посочено в точка 2 по-горе. Освен това задължението за мотивиране било още по-важно при регистрирането на предложението за ЕГИ, доколкото условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 имало за цел да осигури спазването на основния принцип на предоставената компетентност. Накрая, тъй като Комисията разполагала с широко право на преценка, що се отнася до въпроса дали предложението за ЕГИ явно попада или не в обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт, спазването на задължението за мотивиране имало основно значение, за да може да се провери липсата на грешка в преценката и наличието на фактическите и правните обстоятелства, от които зависи упражняването на правото ѝ на преценка.

75 Според Румъния обаче в съображения 2 и 3 от обжалваното решение се споменават предметът и целите на предложението за ЕГИ, без да се излагат причините, поради които Комисията е компетентна да предлага актовете, които са част от този предмет и които преследват посочените в него цели за защита. В съображение 4 от обжалваното решение Комисията само изброява деветте предложения за актове. Макар в съображенията на обжалваното решение Комисията да посочва, че предложенията за законодателни актове, представени във връзка с прилагането на политиките, които попадат в обхвата на правомощията на Съюза, и представени общо в съображение 5 от обжалваното решение, са допустими, тя позволявала, в диспозитива, събирането на подписи за предложения за законодателни актове, които несъмнено спадат към областите на обща компетентност на Комисията, но насърчавали националните или езиковите малцинства и културното и езиковото многообразие. Освен това обжалваното решение не съдържало никакво позоваване на ценностите и целите на Съюза, посочени в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС.

76 Освен това, макар в съображения 2 и 3 от обжалваното решение Комисията да посочва целите и сферата на действие на ЕГИ, а именно защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, и културното и езиковото многообразие, тази институция не давала никакво уточнение, от което да следва, че тя не била компетентна в тези области, и по-конкретно в областта на защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, както например при мотивирането на отхвърлянето на другите две предложения като недопустими. Тези явно недостатъчни мотиви могат да попречат, от една страна, на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за регистрация на предложението за ЕГИ и да реагират съответно и от друга страна, на Общия съд да упражни контрола си за законосъобразност на обжалваното решение.

77 Нещо повече, обжалваното решение било формулирано общо и стереотипно и не посочвало мотивите, на които Комисията се основава, за да стигне до извода, че е възможно да се регистрира частично предложение за ЕГИ, при положение че е приета диаметрално противоположна позиция в Решение C(2013) 5969 окончателен.

78 Комисията, подкрепяна от Унгария, оспорва доводите на Румъния.

79 Следва да се припомни, че предвиденото в член 296, втора алинея ДФЕС задължение за мотивиране на правните актове се прилага за всеки акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна (решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 42). От това следва, че независимо от обстоятелството, че член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011 не споменава задължението на Комисията да информира организаторите за мотивите на решението си само когато отказва да регистрира предложението за ЕГИ, за обжалваното решение важи задължението за мотивиране дори в частта, в която са съдържа решението на Комисията да регистрира предложението за ЕГИ, доколкото то се отнася до девет от единадесетте предложения за правни актове, посочени в приложението към него.

80 Съгласно постоянната съдебна практика по член 296 ДФЕС мотивите на правните актове трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (вж. по-специално решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P,, EU:C:2017:663, т. 28 и цитираната съдебна практика).

81 От постоянната съдебна практика е видно и че изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 29 и цитираната съдебна практика).

82 Освен това е необходимо да се разграничи задължението за мотивиране като съществено процесуално изискване от контрола на обосноваността на мотивите, който представлява контрол за законосъобразност по същество на акта и предполага съдът да провери дали мотивите, на които се основава актът, са опорочени от грешки или не (вж. в този смисъл решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 66—68).

83 Според Румъния съгласно съдебната практика (вж. в този смисъл решения от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14 и от 13 декември 2007 г., Angelidis/Парламент, T-113/05, EU:T:2007:386, т. 61) изпълнението на задължението за мотивиране е от изключително голямо значение, когато институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка, какъвто е настоящият случай. Единствено по този начин съдът на Съюза може да провери дали са налице всички фактически и правни обстоятелства, от които зависи упражняването на правото на преценка.

84 Обратно на защитаваната от Румъния теза, обаче Комисията не разполага с широко право на преценка във връзка с регистрацията на предложение за ЕГИ, тъй като член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 предвижда, че посочената институция „регистрира“ подобно предложение, при положение че са изпълнени условията по член 4, параграф 2, букви а)—г) от този регламент, а именно когато предложението за ЕГИ не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. Обратно, ако след първоначален анализ е очевидно, че последното условие не е изпълнено, Комисията „отказва“ да регистрира предложението за ЕГИ, както е посочено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 211/2011.

85 Комисията не разполага с такова право на преценка и защото е прието, че в съответствие с преследваните от ЕГИ цели, които са посочени в съображения 1 и 2 от Регламент № 211/2011 и се състоят по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен, предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от този регламент условие за

регистрация трябва да се тълкува и прилага от Комисията, сезирана с предложение за ЕГИ, по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 53 и 64).

86 В случая следва да се констатира, че в съображенията от обжалваното решение са изложени обстоятелствата, довели до приемането му, а Румъния е била в състояние да разгледа мотивите, на които се основава обжалваното решение, както свидетелстват и всички доводи, които е изложила в подкрепа на настоящата жалба.

87 Така Комисията ясно посочва в съображение 6 от обжалваното решение, че предложението за ЕГИ, що се отнася до представянето от нея на посочените в съображение 4, букви а)—д) и з)—к) от решението предложения за правни актове на Съюза за целите на прилагането на Договорите, не е очевидно извън обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт. Посоченият извод се основава на съдържащото се в съображение 5 от обжалваното решение и възпроизведено в точка 8 по-горе изложение на областите, в които могат да бъдат приети правни актове на Съюза за прилагане на Договорите.

88 Не може да се приеме за противоречащо на задължението за мотивиране обстоятелството, че на етапа на регистрацията на предложението за ЕГИ, който предполага първоначалната му преценка от правна страна и не предопределя преценката на Комисията в рамките на съобщението, което тя приема, когато е необходимо, на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 (решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 117), тази институция се ограничава до това да посочи, както прави в съображение 5 от обжалваното решение, по общ начин областите, в които могат да бъдат приети правните актове на Съюза и които съответстват на областите, в които организаторите на ЕГИ искат представяне на правни актове, за да заключи, че предложението за ЕГИ не излиза по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията, без да се отбележи обстоятелството, че мерките, на които се позовава предложението за ЕГИ, имат за цел да подобрят защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да засилят културното и езиковото многообразие на Съюза.

89 Доколкото в този контекст Румъния поддържа, че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране, тъй като е променила позицията си по отношение на позицията, изразена в Решение C(2013) 5969, посочена в точка 2 по-горе, без да посочва причините за този обрат, от една страна, следва да се отбележи, че от мотивите на обжалваното решение следва ясно, че за разлика от Решение C(2013) 5969, Комисията е взела предвид, в приложение на практиката на Съда и на Общия съд, допълнителна информация, предоставена от организаторите на същото основание, както задължителната информация, за да провери дали е изпълнено условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. Освен това Комисията вече е дала да се разбере в Решение C(2013) 5969, че някои от предложенията за правни актове, посочени в приложението към предложението за ЕГИ, разглеждани поотделно, могат да се включат в нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

90 От друга страна, що се отнася до решението на Комисията да приеме частична регистрация на предложението за ЕГИ, което Румъния също критикува за липсата на мотиви в обжалваното решение, Комисията изтъква пред Общия съд, че нейната позиция се е променила след приемането на Решение C(2013) 5969, посочено в точка 2 по-горе, и вече е считала, че подобна регистрация е от естество да насърчи участието на гражданите в демократичния живот и да направи Съюза по-достъпен.

91 В това отношение следва да се констатира, от една страна, че съображение 10 от обжалваното решение гласи, че ЕГИ води до подобряване на демократичното функциониране на Съюза, като позволява на всеки гражданин да участва в демократичния живот на Съюза, и от друга страна, че съгласно съображение 11 от посоченото решение за тази цел, за да насърчи участието на гражданите и да направи Съюза по-достъпен, процедурите и условията, които се изискват за ЕГИ, следва да бъдат ясни, разбираеми, лесни за прилагане и пропорционални на естеството на ЕГИ, преди Комисията да направи в съображение 12 от обжалваното решение заключението, че предложението за ЕГИ трябва да се регистрира частично.

92 Следователно, макар изискванията от член 296 ДФЕС мотиви да не предполагат по принцип, че авторът на дадено решение излага причините, поради които се основава на определено тълкуване на релевантната правна норма, и да е достатъчно посочената институция да изложи фактите и правните съображения, които са от съществено значение в контекста на решението, следва да се приеме, че обжалваното решение във всички случаи надлежно посочва мотивите, на които се основава частичната регистрация на предложението за ЕГИ.

93 Към това следва да се добави, че доколкото Румъния упреква Комисията и в това, че не се е позовала в обжалваното решение на членове 2 ДЕС и 3 ДЕС, тъй като според тази държава членка тези разпоредби сами по себе си не предоставят законодателна компетентност на Съюза, достатъчно е да се констатира, че този извод произтича от общия контекст на обжалваното решение, и по-специално от Решение C(2013) 5969 окончателен, посочено в точка 2 по-горе, вследствие на което е прието обжалваното решение, което впрочем припомня в съображение 8 от него, че що се отнася до мерките, чиято регистрация е отказана и които не са предмет на настоящия иск, член 3, параграф 3 ДЕС сам по себе си не представлява правно основание за каквито и да било действия на институциите.

94 Поради това следва да се отхвърли твърдението за наличие на второто основание, а следователно и жалбата в нейната цялост.

По съдебните разноски

95 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Румъния е загубила делото, тя понася направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски, направени от Комисията, в съответствие с нейните искания, включително съдебните разноски по обезпечителното производство.

96 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Унгария следователно следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Румъния понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия, включително съдебните разноски по обезпечителното производство.

3) Унгария понася направените от нея съдебни разноски.

Prek Buttigieg Costeira

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 септември 2019 година.

Подписи