Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 24. septembra 2019*

„Pravo institucij – Evropska državljanska pobuda – Varstvo narodnostnih in jezikovnih manjšin – Krepitev kulturne in jezikovne raznolikosti – Delna prijava – Načelo prenosa pristojnosti – Neobstoj očitne zakonodajne nepristojnosti Komisije – Obveznost obrazložitve – Člen 5(2) PEU – Člen 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 – Člen 296 PDEU“

V zadevi T-391/17,

Romunija, ki so jo sprva zastopali R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane in L. Lițu, nato C.-M. Florescu, E. Gane, L. Lițu in C.-R. Canțăr, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo H. Krämer, L. Radu Bouyon in H. Stancu, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Madžarske, ki jo zastopajo M. Fehér, G. Koós in G. Tornyai, agenti,

intervenientka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2017/652 z dne 29. marca 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (UL 2017, L 92, str. 100),

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, E. Buttigieg (poročevalec), sodnik, in M. J. Costeira, sodnica,

sodni tajnik: I. Dragan, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 9. aprila 2019

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (odbor državljanov za državljansko pobudo „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“, v nadaljevanju: odbor ali organizatorji) je 15. julija 2013 Evropski komisiji predložil predlog evropske državljanske pobude (v nadaljevanju: EDP) z naslovom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (v nadaljevanju: predlagana EDP).

2 Komisija je s Sklepom C(2013) 5969 final z dne 13. septembra 2013 zavrnila prijavo predlagane EDP, ker je očitno presegala okvir njenih pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta Evropske unije za namen izvajanja pogodb.

3 Odbor je vložil tožbo pri Splošnem sodišču, ki je s sodbo z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59), razglasilo ničnost Sklepa C(2013) 5969 final, ker Komisija ni izpolnila obveznosti obrazložitve.

4 Komisija je 29. marca 2017 sprejela Sklep (EU) 2017/652 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe) (UL 2017, L 92, str. 100; v nadaljevanju: izpodbijani sklep), ki v členu 1 določa:

„1. Predlagana državljanska pobuda z naslovom ‚Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope‘ se prijavi.

2. Izjave o podpori tej državljanski pobudi se lahko zbirajo ob razumevanju, da se ta pobuda nanaša na predloge Komisije za:

– priporočilo Sveta o varstvu in spodbujanju kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji;

– sklep ali uredbo Evropskega parlamenta in Sveta za prilagoditev programov financiranja za olajšanje dostopa do njih za majhne regionalne in manjšinske jezike;

– sklep ali uredbo Evropskega parlamenta in Sveta za ustanovitev centra za jezikovno raznolikost, ki bo krepil zavedanje o pomembnosti regionalnih in manjšinskih jezikov in spodbujal raznolikost na vseh ravneh ter ga bo pretežno financirala Unija;

– uredbo o prilagoditvi splošnih pravil, ki veljajo za naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov, na način, ki upošteva varstvo manjšin in spodbujanje kulturne in jezikovne raznolikosti, pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, vodili h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji;

– uredbo Evropskega parlamenta in Sveta za spremembo uredbe o programu ‚Obzorje 2020‘, da bi se izboljšale raziskave o dodani vrednosti, ki jo narodnostne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost lahko prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju v regijah EU;

– spremembo zakonodaje EU, da se zagotovi približno enako obravnavanje oseb brez državljanstva in državljanov Unije;

– uredbo Evropskega parlamenta in Sveta, da se uvede enotna avtorska pravica, ki bi omogočila, da se celotna EU na področju avtorskih pravic obravnava kot notranji trg;

– spremembo Direktive 2010/13/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (UL 2010, L 95, str. 1), da se zagotovi svobodno opravljanje storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin v regijah, kjer prebivajo narodnostne manjšine;

– uredbo ali sklep Sveta, da se določi skupinsko izvzetje projektov, s katerimi se spodbuja narodnostne manjšine in njihovo kulturo, iz postopka iz člena 108(2) PDEU.“

5 V točki 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedeno, da se predmet predlagane EDP „[…] nanaša na poziv [Uniji] k izboljšanju varstva oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter h krepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji“.

6 V točki 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedeno, da se cilji predlagane EDP

„[…] nanašajo na poziv [Uniji], naj sprejme vrsto pravnih aktov za izboljšanje varstva oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter h krepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji. [Ti akti naj zajemajo] ukrepe politike na področju regionalnih in manjšinskih jezikov, izobraževanja in kulture, regionalne politike, udeležbe, enakosti, avdiovizualnih in drugih medijskih vsebin ter tudi regionalne (državne) podpore“.

7 V točki 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedeno, da se v prilogi k predlagani EDP posebej omenja 11 pravnih aktov Unije, pri katerih je dejanski cilj državljanske pobude, da Komisija pripravi predloge, in sicer za:

(a) priporočilo Sveta Evropske unije o varstvu in spodbujanju kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji na podlagi druge alinee člena 167(5) PDEU in druge alinee člena 165(4) PDEU;

(b) sklep ali uredbo Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi prve alinee člena 167(5) PDEU in prve alinee člena 165(4) PDEU za prilagoditev programov financiranja za olajšanje dostopa do njih za majhne regionalne in manjšinske jezike;

(c) sklep ali uredbo Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi prve alinee člena 167(5) PDEU in prve alinee člena 165(4) PDEU za ustanovitev centra za jezikovno raznolikost, ki bo krepil zavedanje o pomembnosti regionalnih in manjšinskih jezikov in spodbujal raznolikost na vseh ravneh ter ga bo pretežno financirala Unija;

(d) uredbo Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi členov 177 in 178 PDEU za prilagoditev skupnih določb o regionalnih skladih EU, tako da bosta varstvo manjšin ter spodbujanje kulturne in jezikovne raznolikosti zajeta v njih kot tematska cilja;

(e) uredbo Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi členov 173(3) in 182(1) PDEU za spremembo uredbe o programu „Obzorje 2020“, da bi se izboljšale raziskave o dodani vrednosti, ki jo narodnostne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost lahko prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju v regijah EU;

(f) direktivo, uredbo ali sklep Sveta na podlagi členov 20(2) in 25 PDEU, da bi se v EU okrepil položaj državljanov, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, s ciljem zagotavljati, da se njihove legitimne skrbi upoštevajo pri volitvah poslancev Evropskega parlamenta;

(g) učinkovite ukrepe za odpravljanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja, med drugim za narodnostne manjšine, zlasti s pregledom obstoječih direktiv Sveta o enakem obravnavanju, na podlagi člena 19(1) PDEU;

(h) spremembo zakonodaje EU, da se zagotovi približno enako obravnavanje oseb brez državljanstva in državljanov Unije, na podlagi člena 79(2) PDEU;

(i) uredbo Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi člena 118 PDEU, da se uvede enotna avtorska pravica, ki bi omogočila, da se celotna EU na področju avtorskih pravic obravnava kot notranji trg;

(j) spremembo Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (UL 2010, L 95, str. 1), da se zagotovi svobodno opravljanje storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin v regijah, kjer prebivajo narodnostne manjšine, na podlagi členov 53(1) in 63 PDEU;

(k) uredbo ali sklep Sveta, da se določi skupinsko izvzetje projektov, s katerimi se spodbuja narodnostne manjšine in njihovo kulturo, na podlagi členov 109, 108(4) ali 107(3)(e) PDEU.

8 V točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedeno, da se lahko za izvajanje Pogodb sprejmejo pravni akti Unije:

– na področju izboljševanja poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov, ohranjanja in varstva kulturne dediščine evropskega pomena; nekomercialne kulturne izmenjave, umetniškega in književnega ustvarjanja, tudi na avdio-vizualnem področju;

– na področju razvoja evropske razsežnosti v izobraževanju, med drugim s poučevanjem in razširjanjem jezikov držav članic;

– pri opredelitvi nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, vodili h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji;

– o posebnih ukrepih v podporo ukrepanju držav članic za doseganje ciljev pospeševanja prilagajanja industrije strukturnim spremembam, spodbujanja okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Uniji, zlasti malih in srednjih podjetij, spodbujanja okolja, ki je naklonjeno sodelovanju med podjetji, in pospeševanja boljšega izkoriščanja industrijskega potenciala politik na področju inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja;

– na področju raziskav in tehnološkega razvoja v obliki večletnega okvirnega programa za opredelitev znanstvenih in tehnoloških ciljev, ki naj se dosežejo z dejavnostmi Unije, ter za določitev ustreznih prednostnih nalog, s splošnim orisom takih dejavnosti ter določitvijo najvišjega skupnega zneska in podrobnih pravil za finančno udeležbo Unije v okvirnem programu in zadevnih deležev za vsako opredeljeno dejavnost;

– na področju pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, vključno s pogoji, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah EU;

– za uvedbo evropskih pravic intelektualne lastnine, da se zagotovi enotno varstvo pravic intelektualne lastnine v vsej Uniji, in za vzpostavitev centralizirane ureditve na ravni Unije za potrjevanje, usklajevanje in nadzor;

– za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb;

– za določitev vrst pomoči, ki jih dodelijo države in so izvzete iz postopka iz člena 108(2) PDEU.

9 Komisija v točki 6 obrazložitve izpodbijanega sklepa na podlagi zgoraj navedenih preudarkov sklepa, da predlagana EDP, v delu, v katerem se nanaša na predloge Komisije za pravne akte Unije za izvajanje Pogodb, kot je opredeljeno v točki 4, od (a) do (e) in od (h) do (k), obrazložitve izpodbijanega sklepa, ni očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb, v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1).

10 Nasprotno pa Komisija v zvezi z dvema drugima predlogoma, na katera se nanaša predlagana EDP, to je predlogoma, navedenima v točki 4(f) in (g) obrazložitve izpodbijanega sklepa, v točkah od 7 do 9 obrazložitve navedenega sklepa ugotavlja, da je predlagana EDP očitno zunaj okvira njene pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

Postopek in predlogi strank

11 Romunija je 28. junija 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

12 Romunija je istega dne v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za izdajo začasne odredbe na podlagi členov 278 in 279 PDEU, da bi Splošno sodišče odredilo odlog izvršitve izpodbijanega sklepa. Navedeni predlog je bil zavrnjen s sklepom z dne 13. novembra 2017, Romunija/Komisija (T-391/17 R, neobjavljen, EU:T:2017:805).

13 Slovaški republiki je bila s sklepom predsednika drugega senata z dne 27. septembra 2017 dovoljena intervencija v podporo predlogom Romunije. Slovaška republika je z dopisom z dne 18. oktobra 2017 Splošno sodišče obvestila, da umika svojo intervencijo, tako da je bila s sklepom z dne 16. novembra 2017, Romunija/Komisija (T-391/17, neobjavljen, EU:T:2017:823), izbrisana iz te zadeve kot intervenientka.

14 Madžarski je bila s sklepom predsednika drugega senata z dne 15. novembra 2017 dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. Intervencijska vloga Madžarske je bila predložena po izteku roka, ki ga je določil predsednik, tako da ni bila vložena v spis.

15 Predlog odbora za intervencijo je bil zavrnjen s sklepom z dne 16. novembra 2017, Romunija/Komisija (T-391/17, neobjavljen, EU:T:2017:831), ki je bil v pritožbenem postopku potrjen s sklepom z dne 5. septembra 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Romunija in Komisija (C-717/17 P(I), neobjavljen, EU:C:2018:691).

16 Romunija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

17 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne kot neutemeljeno;

– Romuniji naloži plačilo stroškov.

Pravo

Uvodne ugotovitve

18 Komisija je na obravnavi v odgovor na vprašanja Splošnega sodišča izpodbijala dopustnost tožbe, pri čemer se je po eni strani sklicevala na njeno prepozno vložitev in po drugi na neizpodbojnost izpodbijanega sklepa.

19 Spomniti je treba, da lahko sodišče Unije glede na okoliščine posamezne zadeve presodi, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje meritorno zavrnitev tožbe, ne da bi bilo treba prej odločati o razlogih za nedopustnost, ki jih navaja tožena stranka (glej v tem smislu sodbe z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točki 51 in 52; z dne 23. marca 2004, Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točka 26, in z dne 15. junija 2005, Regione autonoma della Sardegna/Komisija, T-171/02, EU:T:2005:219, točka 155).

20 V teh okoliščinah Splošno sodišče meni, da je treba zaradi ekonomičnosti postopka najprej preučiti tožbene razloge, ki jih navaja Romunija, ne da bi se pred tem odločalo o dopustnosti tožbe, saj tožba iz razlogov, predstavljenih v nadaljevanju, vsekakor ni utemeljena.

Vsebinska presoja

21 Romunija v utemeljitev svoje tožbe navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 5(2) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, drugi pa na neupoštevanje člena 296, drugi odstavek, PDEU.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 5(2) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011

22 Romunija na prvem mestu trdi, da analiza informacij in podrobnih ukrepov, navedenih v prilogi k predlagani EDP, razkriva, da je ta pobuda kljub izraženim ciljem v resnici namenjena izključno izboljšanju varstva pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, nima pa nikakršne neposredne zveze s kulturno raznolikostjo v smislu določb člena 3 PEU in člena 167 PDEU, saj je njena krepitev kvečjemu posledica izboljšanja varstva pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam.

23 Po eni strani naj bi imela Unija glede krepitve kulturne raznolikosti v skladu s členom 167(1) in (4) PDEU podporno, koordinacijsko in dopolnjevalno pristojnost, ne pa izključne ali deljene pristojnosti z državami članicami za spodbujanje politike, katere edini cilj je kulturna raznolikost. V skladu s členom 167(4) PDEU naj kulturna raznolikost ne bi bila izključni cilj zakonodajnega akta Unije, temveč bi jo morala Unija upoštevati in spodbujati v okviru svojih politik. Po drugi strani naj Unija glede varstva pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ne bi imela izrecne zakonodajne pristojnosti, ampak naj bi bile za to področje še naprej izključno pristojne države članice, kot naj bi med drugim izhajalo iz členov 2, 3, 7 in 8 PEU, člena 4(2) PDEU in Sklepa C(2013) 5969 final, omenjenega zgoraj v točki 2.

24 Romunija na drugem mestu trdi, da je treba konkretna področja ukrepanja, na katera se nanaša predlagana EDP in ki so predstavljena v njeni prilogi, analizirati objektivno glede na njihov okvir, določen s predmetom in cilji predlagane EDP. Pri tem naj ne bi zadostovalo, da predlagani akti spadajo na področje, za katero je pristojna Unija. Ker naj bi Unija v skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU svoje pristojnosti izvrševala izključno za izpolnitev ciljev, določenih v Pogodbah, naj bi bilo tudi nujno, da zadevni akti glede na vsebino in cilje prispevajo k uresničitvi ciljev, ki so za ukrepanje Unije določeni na upoštevnem področju pristojnosti. Vendar naj iz nobene določbe Pogodb ne bi izhajalo, da se cilji politik na področjih, na katerih se predlaga sprejetje aktov

Unije, nanašajo na kakršno koli ukrepanje na področju varstva narodnostnih manjšin. Ker naj bi bila torej predlagana EDP glede na svoj predmet in cilje očitno zunaj okvira pristojnosti Unije, naj za noben morebitni predlagani ukrep za izpolnitev zasledovanih ciljev ne bi bilo mogoče šteti, da spada v ta okvir pristojnosti.

25 Romunija na tretjem mestu trdi, da so vsi ukrepi, našteti v dodatnih informacijah, povezani s predmetom EDP in njenimi cilji, kot so navedeni v zahtevanih informacijah, tako da naj na podlagi posamične preučitve ne bi bilo mogoče priti do drugačne ugotovitve glede pristojnosti Unije. Glede tega naj bi bila delna prijava predlagane EDP v obravnavani zadevi brezpredmetna, saj naj Komisija ne bi mogla ugoditi EDP, da bi uresničila druge cilje, ki jih organizatorji niso navedli, ne da bi posegla v njihovo avtonomijo in ne da bi neupravičeno spremenila prijavljeni cilj EDP.

26 Romunija na četrtem in zadnjem mestu trdi – natančneje v zvezi s konkretnimi področji, na katera se nanaša predlagana EDP, glede, prvič, predlaganih ukrepov, povezanih z jeziki, izobraževanjem in kulturo – da se organizatorji predloga v zvezi z „jeziki“ iz točke 2 predlagane EDP napačno opirajo na člen 167(5), druga alinea, in člen 165(4), druga alinea, PDEU, saj ta člena ne vsebujeta nobene določbe v zvezi z „jeziki“ ali „jezikovno politiko“. Poleg tega naj se nobeden od ciljev, ki se uresničujejo s členi od 165 do 167 PDEU, to je zlasti razvoj kakovostnega izobraževanja, prispevek k razcvetu kultur držav članic ob upoštevanju njihove nacionalne in regionalne raznolikosti ali izboljševanju poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov, ne bi nanašal na osebe, ki pripadajo narodnostnim ali jezikovnim manjšinam. Zato naj poseben ukrep na področju „izobraževanja“ ali „kulture“, namenjen podpori osebam, ki pripadajo tem manjšinam, prav tako ne bi imel pravne podlage v Pogodbah, ne da bi bilo mogoče ta položaj odpraviti s členom 3 PEU. Za sprejetje ukrepov na področju jezikovne identitete oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, naj bi bile pristojne države članice, saj naj bi se v teh okoliščinah uporabljal člen 10 Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, ki je bila sprejeta 10. novembra 1994 in so jo podpisale nekatere države članice Unije.

27 Drugič, glede področja regionalne politike, natančneje, predlogov, ki po eni strani temeljijo na členih 177 in 178 PDEU, za prilagoditev določb v zvezi z regionalnimi skladi Unije, in po drugi strani na členih 173(3) in 182(1) PDEU, za spremembo Uredbe (EU) št. 1291/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020 in razveljavitvi Sklepa št. 1982/2006/ES (UL 2013, L 347, str. 104), Romunija trdi, da je v skladu s členom 174 PDEU v okviru kohezijske politike pomembno merilo razvoja različnih regij in ne merilo nacionalnih, etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti regij, sploh ker ni nobene jasne in splošno veljavne povezave med etnično sestavo nekaterih regij in njihovo stopnjo razvitosti. Akt, sprejet na podlagi člena 177 PDEU, ne more določati dodatnih ciljev glede na tiste, ki so navedeni v členu 174 PDEU. Enako naj bi veljalo za program „Obzorje 2020“, saj naj cilji posebnih ukrepov, naštetih v členu 173 PDEU („Industrija“) in členu 179 PDEU („Raziskave, tehnološki razvoj in vesolje“), ne bi imeli nikakršne zveze z varstvom pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam. Romunija dodaja, da v okviru pristojnosti Unije ni podlage za sprejetje akta, ki bi bil tako kot v obravnavani zadevi v nasprotju z vrednotami, določenimi v členu 2 PEU, s tem, da bi povzročal posredno diskriminacijo na podlagi etnične pripadnosti in težavo, do katere bi prišlo zaradi prekoračitve meja, določenih v skladu z mednarodnim pravom, pri vmešavanju matične države v varstvo njene narodnostne manjšine na ozemlju druge države.

28 Tretjič, glede ukrepov, predlaganih v zvezi z osebami brez državljanstva, da se zagotovi enako obravnavanje oseb brez državljanstva in državljanov Unije, Romunija trdi, da uporaba merila pripadnosti narodnostni manjšini za dodelitev posebnega statusa posebni kategoriji, kot so osebe brez državljanstva, ni v skladu s cilji iz člena 79(1) PDEU. Ker naj bi bil namen predlagane EDP ugodnejša obravnava samo za osebe brez državljanstva, naj ne bi ustrezala predmetu navedene pobude in bi lahko bila kvečjemu predmet ločene EDP. V smislu naslova V Pogodbe PEU, na katerega se nanaša člen 79 PDEU, naj bi bile osebe brez državljanstva izenačene z državljani tretjih držav, kot naj bi

izhajalo iz člena 67(2) PDEU. Niti s tega vidika naj Pogodbi ne bi zagotavljali pravne podlage za sprejetje aktov, namenjenih zagotovitvi približno enakega obravnavanja oseb brez državljanstva in državljanov Unije.

29 Četrtič, glede predloga za uvedbo enotnega sistema avtorskih pravic v okviru Unije, ki temelji na členu 118 PDEU, Romunija navaja, da je cilj predloga očitno ta, da se osebam, ki pripadajo manjšinam, olajša uporaba blaga in storitev v njihovem lastnem jeziku, ki je pogosto jezik sosednje države, tako da se navedeni predlog oddaljuje od cilja ukrepov iz člena 118 PDEU in povzroča tudi že navedeno težavo zaradi vmešavanja matične države v varstvo oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam. V skladu s priporočili, ki so bila glede teh vprašanj oblikovana na mednarodni ravni, naj bi morala matična država dodeliti prednostno obravnavo na podlagi dvostranskega pristopa s soglasjem pristojne države, ta obravnava pa bi morala biti omejena na „področji izobraževanja in kulture, kolikor se z njo uresničuje legitimni cilj spodbujanja kulturnih povezav in kolikor je [prednostna obravnava] sorazmerna s tem ciljem“. Nazadnje, težave, ki so povezane z evropskim patentom in se pojavljajo glede jezikovne ureditve, naj bi napovedovale težave, ki so povezane z uvedbo enotnega sistema pravic intelektualne lastnine v vsej Evropi.

30 Petič, glede predloga za spremembo Direktive 2010/13 Romunija navaja, da bi bilo posebno obravnavanje „regij, v katerih živijo narodnostne manjšine“, v nasprotju z vrednotami, določenimi v členu 2 PEU, da bi pomenilo neposredno diskriminacijo z vidika prostega pretoka storitev, ki je prepovedana s členom 56 PDEU, in da bi prav tako povzročalo težavo, omenjeno zgoraj v točki 29, zaradi vmešavanja matične države v varstvo oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam.

31 Šestič in zadnjič, glede predloga, ki temelji na členu 109 in členu 108(4) ali členu 107(3)(d) PDEU, ki se nanašajo na področje državne pomoči, Romunija trdi, da je predvideni ukrep izvzetja v nasprotju s cilji ukrepov, ki se lahko v skladu z mednarodnim pravom sprejmejo v korist oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, in so omejeni na področja izobraževanja, kulture, jezikov in vere. To, da matična država pridobitnim pravnim osebam dodeli „čezmejno“ državno pomoč, katere cilj je spodbujanje pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam sosednje države, naj ne bi bilo v skladu z načeli mednarodnega prava v zvezi z vmešavanjem matičnih držav v varstvo oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam na ozemlju drugih držav, naj bi oviralo konkurenco, povzročalo diskriminacijo državljanov Unije na podlagi etničnih meril in bilo zato v nasprotju z vrednotami Unije.

32 Komisija ob podpori Madžarske izpodbija trditve Romunije.

33 Najprej je treba spomniti, da je bila s členom 11(4) PEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo, državljanom Unije priznana pravica, da pod določenimi pogoji s svojo pobudo Komisijo pozovejo, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere ti državljani menijo, da je treba za izvajanje Pogodb sprejeti pravni akt Unije (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 23).

34 Pravica do EDP – tako kot med drugim pravica nasloviti peticijo na Parlament – pomeni instrument v zvezi s pravico državljanov do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije, določeno v členu 10(3) PEU, saj jim omogoča, da se obrnejo neposredno na Komisijo z vložitvijo predloga, s katerim jo pozovejo, naj za izvajanje Pogodb vloži predlog pravnega akta Unije (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 24). Kot je navedeno v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 211/2011, je namen te pravice krepitev državljanstva Unije in krepitev demokratičnega delovanja Unije s sodelovanjem državljanov v demokratičnem življenju Unije (sodbi z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija, T-646/13, EU:T:2017:59, točka 18, in z dne 10. maja 2017, Efler/Komisija, T-754/14, EU:T:2017:323, točka 24).

35 V skladu s členom 24, prvi odstavek, PDEU so bili postopki in pogoji za vložitev EDP podrobno določeni v Uredbi št. 211/2011. Člen 4 te uredbe določa pogoje, pod katerimi Komisija prijavi predlagano EDP (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 25).

36 Tako mora Komisija v zvezi s postopkom prijave predlagane EDP v skladu s členom 4 Uredbe št. 211/2011 preučiti, ali tak predlog izpolnjuje pogoje, določene zlasti v odstavku 2(b) tega člena, ki določa, da Komisija registrira predlagano EDP, če ta „ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“ (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točki 26 in 45).

37 Kot izhaja iz sodne prakse, je treba v skladu s členom 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 upoštevati informacije o predmetu in ciljih predlagane EDP, ki jih predložijo organizatorji EDP, bodisi obvezno bodisi fakultativno, v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011 (sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 45, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 51).

38 „Informacije iz Priloge II“ k Uredbi št. 211/2011, na katere se nanaša člen 4 iste uredbe, namreč ne vključujejo le minimalnih informacij, ki jih je treba v skladu z isto prilogo vnesti v register. Pravica organizatorjev predlagane EDP, da predložijo dodatne informacije ali celo osnutek pravnega akta Unije, ki je priznana v Prilogi II k Uredbi št. 211/2011, je namreč povezana z obveznostjo Komisije, da navedene informacije na isti podlagi kot vse druge informacije, predložene na podlagi navedene priloge, preuči v skladu z načelom dobrega upravljanja, poudarjenega v uvodni izjavi 10 Uredbe št. 211/2011, ki zajema obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente posamezne zadeve. Zato mora Komisija za presojo, ali predlagana EDP izpolnjuje pogoje za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, preučiti dodatne informacije (sodba z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija, T-646/13, EU:T:2017:59, točke od 30 do 32; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točke 47, 48 in 50, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točke od 52 do 54).

39 Poleg tega mora Komisija, ki obravnava predlagano EDP, v skladu s cilji, ki jim sledi EDP in ki so navedeni v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 211/2011 ter zajemajo zlasti spodbujanje sodelovanja državljanov in večjo dostopnost Unije, pogoj za prijavo, določen v členu 4(2)(b) te uredbe, razlagati in uporabljati tako, da zagotavlja lažjo dostopnost do EDP (sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 49, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 53 in 64).

40 Zato je Komisija, samo če je predlagana EDP – ob upoštevanju njenega predmeta in ciljev, kot izhajajo iz obveznih informacij in po potrebi dodatnih informacij, ki so jih organizatorji predložili v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011 – očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb, pooblaščena za zavrnitev prijave te predlagane EDP v skladu s členom 4(2)(b) navedene uredbe (sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 50, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 54).

41 Glede tega je iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 razvidno, da mora Komisija pri presoji, ali je predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, opraviti prvo presojo elementov, ki jih ima na voljo, pri čemer je pojasnjeno, da bo celovitejša presoja opravljena ob prijavi predloga. Člen 10(1)(c) te uredbe namreč določa, da Komisija ob prejemu EDP v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične sklepe v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in njihovo obrazložitev (sodba z dne 19. aprila 2016, Costantini/Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, točka 17). Tako odločitev o prijavi predlagane EDP, ki vključuje prvo pravno presojo zadnjenavedene, ne vpliva na presojo, ki jo Komisija po potrebi opravi v sporočilu, sprejetem na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe

št. 211/2011, in določa dokončno stališče te institucije glede predložitve ali nepredložitve predloga pravnega akta v odziv na EDP (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, v pritožbenem postopku, EU:T:2018:210, točki 79 in 117).

42 Tako je bilo še razsojeno, da kadar Komisija prejme zahtevo za prijavo predlagane EDP, v tej fazi ni dolžna preveriti, ali so predloženi dokazi o vseh navedenih dejstvih, niti ali je obrazložitev, na kateri temeljijo predlog in predlagani ukrepi, zadostna. Omejiti se mora na to, da za presojo upoštevanja pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 preuči, ali bi bili z objektivnega vidika taki predlagani ukrepi abstraktno lahko sprejeti na podlagi Pogodb, saj se v nasprotnem primeru ne upošteva cilj zagotovitve lažje dostopnosti EDP (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 62 in 64).

43 Za ugotovitev, ali je Komisija pravilno uporabila pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, je zato treba v obravnavani zadevi preučiti, ali je glede na predlagano EDP in v okviru prve preučitve elementov, ki jih je imela na voljo, v nasprotju s trditvami Romunije lahko ob prijavi upravičeno ugotovila, da navedeni predlog v delu, v katerem se je nanašal na predloge pravnih aktov, kot so abstraktno navedeni v členu 1(2) izpodbijanega sklepa, z objektivnega vidika ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb.

44 Glede tega je treba spomniti, da v skladu s členom 5 PEU za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti in da na podlagi člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama (glej v tem smislu sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točki 97 in 98, in z dne 19. aprila 2016, Costantini/Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, točka 16). S ciljem demokratičnega sodelovanja državljanov Unije, na katerem temelji mehanizem EDP, namreč ni mogoče izključiti načela prenosa pristojnosti in Uniji dovoliti, da sprejme zakonodajo na področju, na katerem ji ni bila dodeljena nobena pristojnost (sodba z dne 19. aprila 2016, Costantini/Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, točka 53).

45 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti ter med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 67 in navedena sodna praksa).

46 Glede predmeta in ciljev predlogov aktov, ki jih mora predložiti Komisija, kot so našteti v členu 1(2) izpodbijanega sklepa, je v predlagani EDP navedeno, kot izhaja iz točk 2 in 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da se navedeni predlog nanaša na sprejetje vrste zakonodajnih aktov za izboljšanje varstva oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepitev kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji. Ti akti bi morali zajemati ukrepe na področju regionalnih in manjšinskih jezikov, izobraževanja in kulture, regionalne politike, enakosti, avdiovizualnih in drugih medijskih vsebin ter regionalne podpore. V prilogi k predlagani EDP je izrecno napotilo na različne pravne akte, v zvezi s katerimi je Komisija pozvana k pripravi predlogov.

47 V nasprotju s trditvami Romunije namen predlagane EDP ni izključno zagotoviti spoštovanje pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, temveč tudi krepiti kulturno in jezikovno raznolikost v Uniji, kot izhaja tako iz predmeta in ciljev, navedenih v tem predlogu, kot tudi iz upoštevanja različnih predlogov pravnih aktov, naštetih in pojasnjenih v prilogi k predlagani EDP, katerih predložitev Parlamentu in Svetu zahtevajo organizatorji.

48 V okviru tega je pomembno poudariti, da mora Komisija, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 37, pri prijavi predlagane EDP upoštevati njen predmet in cilje, ki ne izhajajo samo iz obveznih, ampak tudi iz dodatnih informacij, ki so jih organizatorji predložili na podlagi Priloge II k Uredbi št. 211/2011 (sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 45, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 51 in 54).

49 Komisija je na podlagi te sodne prakse po sodbi z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59), s katero je bil Sklep C(2013) 5969, omenjen zgoraj v točki 2, razglašen za ničnega, znova analizirala predlagano EDP na podlagi vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji, zlasti ob upoštevanju predlogov pravnih aktov, navedenih v prilogi k predlagani EDP, in ugotovila, da se ta nanaša na to, da Komisija predlaga devet od 11 predlogov pravnih aktov Unije iz točke 4, od (a) do (e) in od (h) do (k), izpodbijanega sklepa in da zato predlagana EDP ni očitno zunaj okvira njene pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

50 Kot pa je bilo navedeno zgoraj v točki 47 in kot je Komisija pravilno ugotovila, se za pravne akte, kot so našteti v prilogi k predlagani EDP in ki po navedbah te institucije spadajo v okvir njene pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namene izvajanja Pogodb na zadevnih področjih, jasno šteje, da po eni strani prispevajo k uresničitvi splošnega cilja zagotovitve spoštovanja pravic oseb, ki pripadajo manjšinam, po drugi pa tudi neposredno k uresničitvi splošnega cilja spoštovanja in spodbujanja kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji.

51 Glede tega je pomembno ugotoviti, da je po eni strani v skladu s členom 2 PEU spoštovanje pravic manjšin ena od vrednot, na katerih temelji Unija, in da po drugi strani člen 3(3), četrti pododstavek, PEU določa, da Unija spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost.

52 Glede, natančneje, krepitve kulturne raznolikosti člen 167(4) PDEU določa, da Unija pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodb upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.

53 V nasprotju s trditvami Romunije pa iz tega ne izhaja, da je Komisija z izpodbijanim sklepom Uniji priznala splošno zakonodajno pristojnost na področju varstva pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, temveč samo, da je treba spoštovanje pravic manjšin ter krepitev kulturne in jezikovne raznolikosti kot vrednoti in cilja Unije upoštevati v okviru ukrepov Unije na področjih, na katera se nanaša predlagana EDP. Kot je Romunija potrdila v tem okviru, po eni strani člen 3(3), četrti pododstavek, PEU nujno vsebuje splošne smernice za ukrepanje Unije na drugih področjih, po drugi strani pa je spoštovanje manjšin, določeno v členu 2 PEU, sestavni del vrednot Unije, ki jih mora Komisija spoštovati v okviru svojih pristojnosti.

54 Glede tega je treba še zlasti navesti, da Romunija ne izpodbija pristojnosti Unije za sprejetje pravnih aktov na konkretnih področjih ukrepanja, na katera se nanašajo pravni akti, našteti v točki 4, od (a) do (e) in od (h) do (k), obrazložitve izpodbijanega sklepa (glej zgoraj točko 7) in omenjeni v točki 5 obrazložitve navedenega sklepa (glej zgoraj točko 8), da se uresničijo cilji zadevnih določb. Meni pa, da pristojnost Unije na teh področjih Komisiji ne omogoča, da Parlament in Svet pozove k sprejetju pravnih aktov, namenjenih uresničitvi ciljev, navedenih v predlagani EDP, to je bistvenih elementov, ki naj bi določali njen obseg, ker ti akti ne prispevajo k uresničevanju ciljev, ki so za ukrepanje Unije določeni na upoštevnem področju pristojnosti. Komisija naj bi s tem pristojnosti, ki jih ima Unija na področjih, kot so kultura, izobraževanje, regionalna politika in državne pomoči, odvrnila od cilja, za katerega naj bi ji bile priznane v Pogodbah.

55 Takega razumevanja ni mogoče sprejeti.

56 Če je namreč Komisija na področjih pristojnosti Unije pooblaščena, da za uresničitev posebnih ciljev upoštevnih določb Pogodbe DEU predloži predloge pravnih aktov, s katerimi se upoštevajo vrednote in cilji, ki so predmet predlagane EDP, prav tako tej instituciji načeloma nič ne sme preprečevati, da predloži predloge posebnih aktov, s katerimi naj bi se tako kot v obravnavani zadevi dopolnjevalo ukrepanje Unije na njenih področjih pristojnosti ter bi se tako zagotovilo spoštovanje vrednot, določenih v členu 2 PEU, pa tudi bogate kulturne in jezikovne raznolikosti, določene v členu 3(3), četrti pododstavek, PEU.

57 Glede trditve Romunije v okviru, da je izvajanje pristojnosti Unije omejeno s členom 4(2) PEU, v skladu s katerim Unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, je dovolj poudariti, da te trditve ni podkrepila, zlasti pa ni dokazala, da navedena določba nujno nasprotuje sprejetju ukrepov, kot so abstraktno navedeni v členu 1(2) izpodbijanega sklepa, ker je njihov namen zagotoviti, da Unija na področjih svoje pristojnosti spoštuje vrednote, na katerih temelji, kot je spoštovanje pravic oseb, ki pripadajo manjšinam, in uresničevati cilje, določene v členu 3 PEU, med katerimi je spoštovanje bogate kulturne in jezikovne raznolikosti Unije.

58 Če Romunija trdi, da bi lahko Komisija z delno prijavo predlagane EDP posegla v avtonomijo organizatorjev in neupravičeno spremenila navedeni predmet predlagane EDP, je dovolj ugotoviti, da so organizatorji v točki 8 navedenega predloga, naslovljeni „Zaščitna klavzula“, izrazili željo, da se vsak od 11 predlogov preuči ločeno in da morebitna nedopustnost katerega od predlogov ne bi smela vplivati na druge predloge. Zato delna prijava predlagane EDP – ki nikakor ne posega v avtonomijo organizatorjev in spreminja izraženi predmet navedenega predloga – ustreza formalno izraženi želji organizatorjev v predlagani EDP, če bi Komisija ugotovila, da nekateri od zadevnih ukrepov očitno ne spadajo v njeno pristojnost.

59 Nazadnje je treba zavrniti tudi utemeljitev Romunije, da različni predlogi zadevnih pravnih aktov nikakor ne prispevajo k uresničevanju ciljev, določenih za ukrepanje Unije na upoštevnem področju pristojnosti.

60 Glede, prvič, ukrepov v zvezi z „jezikom“, „izobraževanjem“ in „kulturo“, na katere se nanaša točka 2 predlagane EDP in za katerih sprejetje organizatorji kot pravno podlago predlagajo člen 167(5), prva alinea, in člen 165(4), prva alinea, PDEU, Komisija pravilno ugotavlja, da pojem „kultura“, ki tvori naslov XIII Pogodbe DEU, v katerega spada člen 167 PDEU, v odstavku 4 navedenega člena napotuje na spoštovanje kulturne in jezikovne raznolikosti, ki je v členu 3 PEU dvignjeno na raven cilja Unije, in da pojem „izobraževanje“, ki je del naslova v naslovu XII Pogodbe DEU, v katerega spada člen 165 PDEU, zajema elemente, povezane s spodbujanjem jezikovne raznolikosti Unije, ki je poleg tega poseben cilj, omenjen v členu 5(1)(e) Uredbe (EU) št. 1288/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi programa „Erasmus+“, program Unije za izobraževanje, usposabljanje, mladino in šport, ter o razveljavitvi sklepov št. 1719/2006/ES, 1720/2006/ES in 1298/2008/ES (UL 2013, L 347, str. 50), sprejete na podlagi člena 165(4) PDEU, kot to velja za akte v zvezi z „jezikom“, omenjene v predlagani EDP.

61 Poleg tega lahko Svet na podlagi člena 167(5), druga alinea, PDEU na predlog Komisije sprejme priporočila, da bi prispeval k uresničevanju ciljev iz navedenega člena, tako da za abstraktni predlog akta, ki se nanaša na „priporočilo Sveta“ v zvezi z varstvom in spodbujanjem kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji, ni mogoče šteti, da je očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov pravnih aktov za izvajanje te določbe.

62 Nazadnje, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 56, to, da v členih od 165 do 167 PDEU med posebnimi cilji teh določb ni omenjeno spoštovanje oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, Uniji ne preprečuje, da v okviru pristojnosti, ki jih izvaja na podlagi teh določb, sprejme ukrepe, s katerimi se upošteva tak cilj.

63 Drugič, glede ukrepov v zvezi z „regionalno politiko“, na katere se nanašata točki 3.1 in 3.2 predlagane EDP, natančneje predlogov, ki temeljijo na členih 177 in 178 PDEU v zvezi z regionalnimi skladi, in predlogov, ki temeljijo na členih 173(3) in 182(1) PDEU v zvezi s spremembo Uredbe št. 1291/2013, ki se nanaša na program „Obzorje 2020“, prav tako ni namen teh ukrepov, da se razširi obseg pristojnosti Unije, temveč da se obstoječe pristojnosti uporabijo za financiranje programov. Glede regionalnih skladov se tako izpodbijani sklep v členu 1(2), četrta alinea, nanaša na „uredbo o prilagoditvi splošnih pravil, ki veljajo za naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov, na način, ki upošteva varstvo manjšin in spodbujanje kulturne in jezikovne raznolikosti, pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se

bodo financirali, vodili h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“. Glede programa „Obzorje 2020“, kot je pravilno navedla Komisija, je namen morebitne spremembe Uredbe št. 1291/2013, da bi se izboljšale raziskave o dodani vrednosti, ki bi jo narodnostne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost lahko prispevale k socialnemu in gospodarskemu razvoju v regijah Unije.

64 Poleg tega, kot je bilo med drugim navedeno zgoraj v točki 56 in v nasprotju s tem, kar trdi Romunija, to, da v členih 173, 177, 178 in 182 PDEU med posebnimi cilji teh določb ni omenjeno spoštovanje oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, Uniji ne preprečuje, da v okviru pristojnosti, ki jih izvaja na podlagi teh določb, sprejme ukrepe, s katerimi se upošteva tak cilj.

65 Glede očitka Romunije v zvezi z domnevno prekoračitvijo meja, določenih v skladu z mednarodnim pravom, pri vmešavanju države v varstvo njene narodnostne skupnosti na ozemlju druge države, Komisija pravilno ugotavlja, da presoja skladnosti pravnih aktov, predlaganih v EDP, s takimi standardi ne vpliva na preučitev pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

66 Tretjič, glede ukrepov, predlaganih v zvezi z „osebami brez državljanstva“, da se zagotovi enako obravnavanje teh oseb in državljanov Unije, na katere se nanaša točka 5.2 predlagane EDP in za katerih sprejetje organizatorji predlagajo člen 79(2) PDEU, je Komisija pravilno ugotovila, da je bilo na ravni Unije sprejetih več pravnih aktov, ki se med drugim uporabljajo za osebe brez državljanstva, kot je Direktiva 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive Sveta 2003/109/ES, da se razširi njeno področje uporabe na upravičence do mednarodne zaščite (UL 2011, L 132, str. 1), tudi v zvezi z enakim obravnavanjem oseb brez državljanstva in državljanov Unije. S pozivom Komisiji, naj predloži spremembe predpisov „v zvezi z osebami brez državljanstva, da se pravice oseb, ki so dolgotrajno brez državljanstva, in njihovih družin približajo pravicam državljanov Unije“, se je abstraktno lahko štelo, da predlagana EDP ni očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb.

67 Četrtič, glede predloga v zvezi z uvedbo „enotne avtorske pravice“ na podlagi člena 118 PDEU, s katero bi se lahko celotna Unija na področju avtorskih pravic štela za notranji trg, na katerega se nanaša točka 6.1 predlagane EDP, je treba ugotoviti, da je v skladu z navedeno določbo Unija pristojna za določitev ukrepov v zvezi z uvedbo evropskih pravic intelektualne lastnine, da se zagotovi enotno varstvo pravic intelektualne lastnine v Uniji.

68 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 56, to, da v členu 118 PDEU med njegovimi posebnimi cilji ni omenjeno spoštovanje oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, Uniji ne preprečuje, da v okviru pristojnosti, ki jih izvaja na podlagi te določbe, sprejme ukrepe, s katerimi se upošteva tak cilj.

69 Glede očitka Romunije, ki se nanaša na prekoračitev meja, določenih v skladu z mednarodnim pravom, pri vmešavanju države v varstvo njene narodnostne skupnosti na ozemlju druge države, je treba ponoviti, da vprašanje skladnosti pravnih aktov, predlaganih v EDP, s takimi standardi ne vpliva na preučitev pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

70 Petič, glede predloga za spremembo Direktive 2010/13 v zvezi z „avdiovizualnimi medijskimi storitvami“ na podlagi člena 53(1) in člena 62 PDEU, na katerega se nanaša točka 6.2 predlagane EDP ter katerega namen je zagotoviti svobodno opravljanje storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin v regijah, kjer prebivajo narodnostne manjšine, je treba tudi ugotoviti, da nič ne nasprotuje temu, da Komisija predlaga spremembo navedene direktive, s katero se upoštevajo pomisleki, povezani s spoštovanjem oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, medtem ko so trditve Romunije, ki na eni strani temeljijo na zatrjevani kršitvi člena 56 PDEU in člena 2 PEU ter na drugi strani na prekoračitvi mej, določenih v skladu z mednarodnim pravom, pri vmešavanju države v varstvo njene narodnostne manjšine na ozemlju druge države, brezpredmetne v fazi presoje pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Če se ta očitek nanaša zlasti na kršitev člena 2 PEU, bi

se lahko kvečjemu preučil v okviru pogoja iz člena 4(2)(d) Uredbe št. 211/2011, s katerim se Komisiji prepoveduje prijava predlaganih EDP, ki so v očitnem nasprotju z vrednotami Unije, kot so navedene v členu 2 PEU, vendar se ta tožbeni razlog ne nanaša na to določbo.

71 Šestič, glede predloga v zvezi s „skupinskim izvzetjem projektov, s katerimi se spodbujajo narodnostne manjšine in njihova kultura“, ki temelji na členu 107(3)(e) PDEU in na katerega se nanaša točka 7 predlagane EDP, je Komisija pravilno opozorila, da se v skladu s členom 107(3)(d) PDEU pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine lahko šteje za skladno z notranjim trgom na podlagi analize, ki jo opravi Komisija, kadar takšna pomoč ne škoduje trgovinskim pogojem in konkurenci v Uniji v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi. Če Romunija trdi, da bi lahko navedeni predlog povzročil diskriminacijo na podlagi etničnih meril, oviral konkurenco in prekoračil meje pri vmešavanju matične države v varstvo njene narodnostne manjšine na ozemlju druge države, se je treba navezati na zgornje preudarke, v skladu s katerimi te trditve ne vplivajo na presojo pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, Romunija pa se v okviru tega tožbenega razloga ni sklicevala na kršitev člena 4(2)(d) te uredbe.

72 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da Romunija napačno trdi, da je Komisija storila napako pri presoji ter kršila člen 5(2) PDEU in člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ker je v fazi prijave predlagane EDP in ne glede na morebitno celovitejšo preučitev v okviru uporabe člena 10 Uredbe št. 211/2011 ugotovila, da z objektivnega vidika predlogi pravnih aktov, na kakršne se nanaša člen 1(2) izpodbijanega sklepa, abstraktno niso „očitno zunaj“ okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov aktov v okviru izvajanja Pogodb.

73 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU

74 Romunija trdi, da obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU ni izčrpno urejena s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011. Navedena obveznost naj bi bila bistvena postopkovna zahteva, namenjena spoštovanju njene pravice do obrambe kot privilegirane tožeče stranke, in naj bi prispevala k uresničevanju splošnejšega cilja, ki je sodišču Unije omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo. Obrazložitev naj bi bila prilagojena vrsti zadevnega akta ter bi morala jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala. Poleg tega naj bi morala institucija Unije v skladu s sodno prakso izrecno pojasniti svoje razlogovanje, kadar naj bi se sklep znatno oddaljil od predhodno sprejetih sklepov tako kot v obravnavani zadevi, v kateri je prišlo do temeljnega preobrata glede na Sklep C(2013) 5969 final, omenjen zgoraj v točki 2. Poleg tega naj bi bila obveznost obrazložitve še toliko pomembnejša v primeru prijave predlagane EDP, ker naj bi bil namen pogoja iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 zagotoviti spoštovanje temeljnega načela prenosa pristojnosti. Nazadnje, ker naj bi imela Komisija široko diskrecijsko pravico glede vprašanja, ali je predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov ali ne, naj bi bilo spoštovanje obveznosti obrazložitve bistvenega pomena za to, da se lahko preverita neobstoj napake pri presoji ter predložitev dejanskih in pravnih elementov, od katerih naj bi bilo odvisno izvajanje njene diskrecijske pravice.

75 Po navedbah Romunije so v izpodbijanem sklepu predmet in cilji predlagane EDP omenjeni v točkah 2 in 3 obrazložitve, niso pa predstavljeni razlogi, iz katerih je Komisija pristojna za predložitev aktov, ki so zajeti s tem predmetom in s katerimi se izpolnjujejo v njem določeni cilji varstva. Komisija naj bi v točki 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa zgolj naštela devet prijavljenih predlogov aktov. Čeprav je Komisija v točkah obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da so predlogi zakonodajnih aktov, predloženi v okviru politik, ki spadajo v pristojnost Unije, in na splošno predstavljeni v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa, dopustni, naj bi v izreku dovolila zbiranje podpisov za predloge zakonodajnih aktov, ki naj bi res spadali na področja splošne pristojnosti Komisije, vendar naj bi se

z njimi spodbujale narodnostne ali jezikovne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost. Poleg tega naj izpodbijani sklep ne bi vseboval nobenega sklicevanja na vrednote in cilje Unije, določene v členih 2 in 3 PEU.

76 Poleg tega Komisija v točkah 2 in 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa sicer navaja cilje in referenčno področje EDP, to je varstvo oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, ter kulturno in jezikovno raznolikost, vendar naj ta institucija ne bi navedla nobenih podrobnosti, iz katerih bi izhajalo, da ni pristojna na teh področjih, natančneje na področju varstva oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, kot naj bi storila na primer z obrazložitvijo zavrženja dveh drugih predlogov kot nedopustnih. Taka očitno nezadostna obrazložitev naj bi lahko po eni strani zainteresiranim osebam preprečila seznanitev z razlogi za prijavo predlagane EDP in ustrezen odziv, po drugi strani pa bi lahko Splošnemu sodišču preprečila izvajanje nadzora nad zakonitostjo izpodbijanega sklepa.

77 Še več, izpodbijani sklep naj bi bil splošen in stereotipen, poleg tega naj v njem ne bi bili navedeni razlogi, na katere je Komisija oprla svojo ugotovitev, da je mogoča delna prijava predlagane EDP, medtem ko naj bi v Sklepu C(2013) 5969 final sprejela diametralno nasprotno stališče.

78 Komisija ob podpori Madžarske izpodbija trditve Romunije.

79 Spomniti je treba, da obveznost obrazložitve pravnih aktov iz člena 296, drugi odstavek, PDEU velja za vsak akt, ki je lahko predmet ničnostne tožbe (sodba z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 42). To pomeni, da je v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011 sicer navedena obveznost Komisije, da organizatorje obvesti o razlogih za svojo odločitev, vendar samo kadar zavrne prijavo predlagane EDP, za izpodbijani sklep velja obveznost obrazložitve, tudi če vsebuje odločitev Komisije, da prijavi predlagano EDP v delu, v katerem se nanaša na devet od 11 predlogov pravnih aktov, navedenih v prilogi k njej.

80 V skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s členom 296 PDEU mora biti obrazložitev pravnih aktov prilagojena vrsti zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 28 in navedena sodna praksa).

81 Kot tudi izhaja iz ustaljene sodne prakse, je treba zahtevo po obrazložitvi presojati glede na okoliščine posameznega primera. V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin, ker se vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ne presoja le glede na besedilo tega akta, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 29 in navedena sodna praksa).

82 Poleg tega je treba razlikovati med obveznostjo obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo in nadzorom utemeljenosti obrazložitve, ki je del nadzora nad vsebinsko zakonitostjo akta in ki pomeni, da sodišče preveri, ali je v razlogih, na katerih akt temelji, napaka (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točke od 66 do 68).

83 Po navedbah Romunije je v skladu s sodno prakso (glej v tem smislu sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14, in z dne 13. decembra 2007, Angelidis/Parlament, T-113/05, EU:T:2007:386, točka 61) spoštovanje obveznosti obrazložitve še toliko bolj temeljno, kadar imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico, kar naj bi veljalo v obravnavani zadevi. Sodišče Unije naj bi namreč le tako lahko preverilo, ali so bili podani dejanski in pravni elementi, od katerih je odvisno izvajanje diskrecijske pravice.

84 Vendar v nasprotju s tezo, ki jo zagovarja Romunija, Komisija nima široke diskrecijske pravice za prijavo predlagane EDP, saj je v členu 4(2) Uredbe št. 211/2011 navedeno, da navedena institucija „registrira“ tak predlog, če so izpolnjeni pogoji iz člena 4(2), od (a) do (d), te uredbe, to je, če predlagana državljanska pobuda ni očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov pravnih aktov Unije v okviru izvajanja Pogodb. Nasprotno pa Komisija, če je na podlagi prve analize očitno, da zadnjenavedeni pogoj ni izpolnjen, „zavrne“ prijavo predlagane EDP, kot je navedeno v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 211/2011.

85 Komisija ima še toliko manjšo diskrecijsko pravico, ker je bilo razsojeno, da mora Komisija v skladu s cilji EDP, kot so navedeni v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 211/2011 ter zajemajo zlasti spodbujanje sodelovanja državljanov in večjo dostopnost Unije, pogoj za prijavo, določen v členu 4(2)(b) te uredbe, razlagati in uporabljati tako, da se zagotovi lažja dostopnost EDP (sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 49, in z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 53 in 64).

86 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da so v točkah obrazložitve izpodbijanega sklepa predstavljeni elementi, na podlagi katerih je bil sprejet, in da je imela Romunija možnost preučiti razloge, na katerih je temeljil izpodbijani sklep, kot dokazujejo tudi vse trditve, ki jih je predložila v utemeljitev te tožbe.

87 Tako je Komisija v točki 6 obrazložitve izpodbijanega sklepa jasno navedla, da predlagana EDP v delu, v katerem se nanaša na njeno predložitev predlogov pravnih aktov Unije, kot so zajeti s točko 4, od (a) do (e) in od (h) do (k), obrazložitve navedenega sklepa, za izvajanje Pogodb ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov. Navedena ugotovitev izhaja iz predstavitve področij, na katerih se lahko sprejmejo pravni akti Unije, namenjeni izvajanju Pogodb, ki jo vsebuje točka 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa in je povzeta zgoraj v točki 8.

88 Ni mogoče šteti, da je to, da se je v fazi prijave predlagane EDP, ki predpostavlja prvo pravno presojo zadnjenavedene, in ne vpliva na presojo, ki jo Komisija po potrebi opravi v sporočilu, sprejetem na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 (sodba z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, v pritožbenem postopku, EU:T:2018:210, točka 117), ta institucija tako kot v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa omejila na splošno predstavitev področij, na katerih se lahko sprejmejo pravni akti Unije in ki ustrezajo področjem, na katerih organizatorji EDP zahtevajo predložitev pravnih aktov, ter na podlagi tega sklepala, da predlagana EDP ni očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, ne da bi bila navedla to, da so ukrepi, na katere se predlagana EDP nanaša, namenjeni izboljšanju varstva oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti Unije, v nasprotju z obveznostjo obrazložitve.

89 Romunija v okviru tega trdi, da Komisija ni izpolnila obveznosti obrazložitve, ker je spremenila svoje stališče v primerjavi s stališčem, izraženim v Sklepu C(2013) 5969, omenjenem zgoraj v točki 2, ne da bi pojasnila razloge za tako spremembo, vendar je treba po eni strani navesti, da je iz obrazložitve izpodbijanega sklepa jasno razvidno, da je Komisija drugače kot v primeru Sklepa C(2013) 5969 za delno prijave predlagane EDP na podlagi sodne prakse Sodišča in Splošnega sodišča upoštevala dodatne informacije, ki so jih organizatorji zagotovili na enaki podlagi kot obvezne informacije, da bi se preverilo, ali je izpolnjen pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Poleg tega je Komisija že v Sklepu C(2013) 5969 nakazala, da lahko nekateri predlogi pravnih aktov, ki so bili navedeni v prilogi k predlagani EDP in če se obravnavajo posamično, spadajo v okvir njenih pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb.

90 Po drugi strani je Komisija glede svoje odločitve za ugoditev delni prijavi predlagane EDP, v zvezi s katero Romunija prav tako graja neobstoj obrazložitve v izpodbijanem sklepu, pred Splošnim sodiščem trdila, da se je njeno stališče od sprejetja Sklepa C(2013) 5969, omenjenega zgoraj v točki 2, spremenilo in da odslej meni, da taka prijava lahko spodbudi sodelovanje državljanov v demokratičnem življenju in Unijo naredi dostopnejšo.

91 Glede tega je treba ugotoviti, prvič, da je bilo v točki 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedeno, da se z EDP izboljšuje demokratično delovanje Unije, saj vsakemu državljanu omogoča sodelovanje v demokratičnem življenju Unije, in drugič, da bi morali biti v skladu s točko 11 obrazložitve izpodbijanega sklepa zato postopki in pogoji, potrebni za EDP, jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo EDP, da se spodbudi sodelovanje državljanov in Unija postane dostopnejša, na podlagi tega pa je Komisija v točki 12 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da bi bilo treba predlagano EDP delno prijaviti.

92 Čeprav se za obrazložitev, zahtevano s členom 296 PDEU, načeloma ne predpostavlja, da avtor sklepa predstavi razloge, iz katerih se je oprl na določeno razlago upoštevnega pravnega pravila, in čeprav zadostuje, da navedena institucija predstavi dejstva in pravne preudarke, ki so bistveni za sistematiko sklepa, je treba ugotoviti, da so v izpodbijanem sklepu vsekakor pravno zadostno navedeni razlogi, na katerih temelji delna prijava predlagane EDP.

93 Poleg tega, če Romunija Komisiji očita še, da se v izpodbijanem sklepu ni sklicevala na člena 2 in 3 PEU, ker po mnenju te države članice zgolj ti določbi ne zagotavljata zakonodajne pristojnosti Unije, je dovolj ugotoviti, da zadnjenavedeni sklep izhaja iz splošnega okvira izpodbijanega sklepa in zlasti Sklepa C(2013) 5969, omenjenega zgoraj v točki 2, na katerega se navezuje sprejetje izpodbijanega sklepa in v katerem je v točki 8 obrazložitve v zvezi z ukrepi, katerih prijava je bila zavrnjena in ki niso predmet te tožbe, sicer opozorjeno, da zgolj člen 3(3) PEU ni pravna podlaga za kakršno koli ukrepanje institucij.

94 Zato je treba zavrniti drugi tožbeni razlog in torej tožbo v celoti.

Stroški

95 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Romunija ni uspela, v skladu s predlogi Komisije nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.

96 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. Iz tega sledi, da Madžarska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Romunija krije svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**

3. **Madžarska krije svoje stroške.**

Prek Buttigieg Costeira

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 24. septembra 2019.

Podpisi