Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 22. februarja 2024*

„Pritožba – Pravo institucij – Evropska državljanska pobuda – Uredba (EU) št. 211/2011 – Prijava predloga državljanske pobude – Člen 4(2)(b) – Predlog, ki ni očitno zunaj okvira, v katerem ima Evropska komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb – Dokazno breme – Pristojnost Komisije za delno prijavo

V zadevi C-54/22 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 27. januarja 2022,

Romunija, ki jo zastopajo L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane in L. Lițu, agentke,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata H. Croce in C. Urraca Caviedes, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

Madžarska, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

intervenientka v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi O. Spineanu-Matei, predsednica senata, sodnica, S. Rodin (poročevalec), sodnik, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. oktobra 2023

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

Sodbo

1 Romunija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. novembra 2021, Romunija/Komisija (T-495/19, EU:T:2021:781; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je navedeno sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2019/721 z dne 30. aprila 2019 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur“ (UL 2019, L 122, str. 55, v nadaljevanju: sporni sklep).

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 1, 2, 4 in 10 Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1, in popravek v UL 2012, L 94, str. 49) je bilo navedeno:

„(1) Pogodba [EU] krepi državljanstvo [Evropske] [u]nije in nadalje krepi demokratično delovanje Unije, med drugim z zagotavljanjem, da mora vsak državljan imeti pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije prek evropske državljanske pobude [(v nadaljevanju: EDP)]. Ta postopek daje državljanom možnost, da se neposredno obrnejo na [Evropsko] [k]omisijo s pozivom, naj predloži zakonodajni predlog za pravni akt Unije za namen izvajanja Pogodb, ki je podobna pravici, podeljeni Evropskemu parlamentu v skladu s členom 225 [PDEU], Svetu pa v skladu s členom 241 [PDEU].

(2) Postopki in pogoji, potrebni za [EDP], bi morali biti jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo [EDP], da bi spodbujali sodelovanje državljanov in naredili Unijo dostopnejšo. Morali bi temeljiti na razumnem ravnovesju med pravicami in obveznostmi.

[…]

(4) Komisija bi morala državljanom na njihovo prošnjo zagotoviti podatke in neuradne nasvete o [EDP], zlasti o merilih za prijavo.

[…]

(10) Da bi zagotovili usklajenost in preglednost v zvezi s predlaganimi [EDP] ter se izognili primerom zbiranja podpisov za predlagano [EDP], ki ne ustreza pogojem iz te uredbe, bi bilo treba te pobude obvezno prijaviti na spletnem mestu, ki ga da na voljo Komisija pred začetkom zbiranja potrebnih izjav državljanov o podpori. Vse predlagane [EDP], ki izpolnjujejo pogoje, določene s to uredbo, bi morala Komisija prijaviti. Komisija bi morala prijavo obravnavati v skladu s splošnimi načeli dobrega upravljanja.“

3 Člen 1 Uredbe št. 211/2011 je določal:

„Ta uredba določa postopke in pogoje za [EDP], kakor določata člen 11 PEU in člen 24 PDEU.“

4 Člen 2 te uredbe je določal:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚[EDP]‘ pomeni pobudo, predloženo Komisiji v skladu s to uredbo, ki Komisijo poziva, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za namen izvajanja Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije, in ki jo je podprlo vsaj milijon upravičenih podpisnikov iz vsaj ene četrtine vseh držav članic;

[…]

3. ‚organizatorji‘ pomeni fizične osebe, ki oblikujejo državljanski odbor, odgovoren za pripravo [EDP] in njeno predložitev Komisiji.“

5 Člen 4, od (1) do (3), navedene uredbe je določal:

„1. Pred začetkom zbiranja izjav podpisnikov o podpori predlagani [EDP] organizatorji pobudo pošljejo Komisiji v prijavo in zagotovijo informacije iz Priloge II, zlasti o vsebini in ciljih predlagane [EDP].

[…]

2. Komisija v dveh mesecih od prejetja informacij, določenih v Prilogi II, prijavi predlagano [EDP] z dodelitvijo enotne evidenčne številke in pošlje potrdilo organizatorjem, pod pogojem, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

[…]

(b) predlagana [EDP] ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb;

[…]

3. Komisija zavrne prijavo, če pogoji, določeni v odstavku 2, niso izpolnjeni.

Kadar Komisija zavrne prijavo predlagane [EDP], obvesti organizatorje o vzrokih za zavrnitev in možnih sodnih in izvensodnih sredstvih, ki so jim na voljo.“

6 V skladu s Prilogo II k tej uredbi o informacijah, potrebnih za prijavo predloga EDP, je bilo treba za prijavo takega predloga predložiti vse informacije, in sicer naslov, predmet in opis ciljev te pobude, ki so bili podlaga za poziv Komisije k ukrepanju, ter določbe Pogodb, ki so se po mnenju organizatorjev nanašale na predlagani ukrep. V tej prilogi je bilo poleg tega določeno, da lahko organizatorji zagotovijo podrobnejše informacije o vsebini, ciljih in ozadju predloga.

7 Uredba št. 211/2011 je bila z učinkom od 1. januarja 2020 razveljavljena z Uredbo (EU) 2019/788 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o evropski državljanski pobudi (UL 2019, L 130, str. 55).

Dejansko stanje in sporni sklep

8 Dejansko stanje spora, kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti, kot sledi.

9 Komisiji je bil 18. junija 2013 predložen predlog EDP z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur“ (v nadaljevanju: zadevni predlog EDP).

10 Komisija je s Sklepom C(2013) 4975 final z dne 25. julija 2013 predlog za prijavo zadevnega predloga EDP zavrnila, ker je ta očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

11 Splošno sodišče je s sodbo z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), tožbo za razglasitev ničnosti tega sklepa zavrnilo.

12 Sodišče, pri katerem je bila vložena pritožba, je s sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), razveljavilo to sodbo Splošnega sodišča in samo dokončno odločilo o tožbi tako, da je Sklep C(2013) 4975 final razglasilo za ničen.

13 Natančneje, Sodišče je v točkah 61 in 62 te sodbe razsodilo, da pri presoji spoštovanja pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 vprašanje, ali ukrep, predlagan v okviru EDP, spada v okvir pristojnosti Komisije za predložitev predloga pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb v smislu te določbe, na prvi pogled ni dejansko vprašanje ali vprašanje presoje dokazov, ampak predvsem vprašanje razlage in uporabe zadevnih določb Pogodb. Zato ta institucija v tej fazi ne preverja niti tega, ali so bili predloženi dokazi za vsa navedena dejstva, niti tega, ali je obrazložitev predloga in predlaganih ukrepov zadostna, ampak mora preveriti, ali bi bilo mogoče take abstraktno predlagane ukrepe na podlagi Pogodb objektivno sprejeti.

14 Komisija je 30. aprila 2019 sprejela sporni sklep, s katerim je bil zadevni predlog EDP prijavljen na način, pojasnjen v členu 1(2) tega sklepa.

15 Komisija je v točkah 1 in 2 obrazložitve spornega sklepa predmet in cilje zadevnega predloga EDP opredelila, kot so izhajali iz informacij, ki so jih predložili organizatorji.

16 Tako je bil v skladu s tema točkama obrazložitve namen tega predloga, da Unija v okviru kohezijske politike posebno pozornost nameni regijam, katerih etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti se razlikujejo od značilnosti okoliških regij. Za te regije, vključno z geografskimi območji brez struktur z upravnimi pristojnostmi, je bilo treba zagotoviti preprečevanje vsakršnih razlik ali gospodarskih zaostankov glede na okoliške regije ter jim omogočiti gospodarski razvoj in ohranjanje pogojev za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo na način, ki je omogočal ohranjanje teh posebnih značilnosti. Zato bi te regije morale imeti enake možnosti dostopa do različnih skladov Unije ter omogočiti bi jim bilo treba ohranjanje značilnosti in ustrezen gospodarski razvoj, da bi bil razvoj Unije trajnosten in da bi se ohranila njena kulturna raznolikost.

17 Komisija je v točkah 3 in 4 obrazložitve spornega sklepa navedla, da bi morali biti postopki in pogoji, ki veljajo za EDP, jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo EDP, da bi spodbujali državljane Unije k uporabi mehanizma EDP in, končno, k demokratičnemu življenju Unije.

18 Komisija je v točki 5 obrazložitve spornega sklepa pojasnila:

„V skladu s členom 177 [PDEU] se lahko za namen izvajanja Pogodb sprejmejo pravni akti Unije za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov […].“

19 Komisija je v točki 6 obrazložitve spornega sklepa navedla, da zadevna predlagana EDP, „kolikor so njen cilj [njeni] predlogi […] za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“, ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

20 Člen 1 spornega sklepa določa:

„1. Predlagana [zadevna EDP] se prijavi.

2. Izjave o podpori tej [EDP] se lahko zbirajo ob razumevanju, da so cilj pobude predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji.“

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

21 Romunija je 8. julija 2019 v tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.

22 Madžarska je 8. oktobra 2019 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.

23 Romunija je v utemeljitev svoje tožbe navedla dva razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, drugi pa na kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU.

24 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi najprej tožbo razglasilo za dopustno, ker je menilo, da je sporni sklep akt, ki je v smislu člena 263 PDEU izpodbojen.

25 Nato je razsodilo, da je Komisija v tem sklepu pravno zadostno navedla razloge, ki upravičujejo prijavo zadevnega predloga EDP.

26 Splošno sodišče je v bistvu razsodilo, da Komisija s tem, da je v fazi prijave ocenila, da zadevni predlog EDP ni očitno zunaj okvira pristojnosti, na podlagi katerih lahko predloži predlog pravnega akta za namen izvajanja Pogodb, nikakor ni napačno uporabila prava.

27 Zato je tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

28 Romunija Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi, sporni sklep pa razglasi za ničen;

– podredno, izpodbijano sodbo razveljavi in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču ter

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

29 Komisija in Madžarska Sodišču predlagata, naj pritožbo zavrne in Romuniji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

30 Romunija v utemeljitev pritožbe navaja en razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 v povezavi s členom 5(2) PEU. Ta pritožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov, oba pa se nanašata na napačno razlago te določbe v zvezi s poljem proste presoje, ki ga ima Komisija pri ugotavljanju, ali je treba predlog EDP prijaviti.

Prvi del edinega pritožbenega razloga

Trditve strank

31 Romunija s prvim delom edinega pritožbenega razloga, ki je sestavljen iz dveh očitkov, trdi, da je Splošno sodišče podalo napačno razlago enega od pogojev, ki jih mora predlog EDP izpolnjevati, da ga Komisija prijavi, in sicer pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Splošno sodišče naj namreč v točkah 105 in 106 izpodbijane sodbe ne bi upoštevalo meril, na podlagi katerih mora Komisija presoditi, ali predlog EDP ta pogoj izpolnjuje.

32 Romunija s prvim očitkom Splošnemu sodišču očita, da je v točki 105 izpodbijane sodbe napačno razsodilo, da lahko Komisija zavrne prijavo predloga EDP le, če po preizkusu, opravljenem na podlagi te določbe, ugotovi, da je povsem izključeno, da bi lahko na njegovi podlagi predložila predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.

33 Iz točk 61 in 62 sodbe z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), naj bi namreč izhajalo, da se mora Komisija omejiti na to, da pri presoji izpolnjevanja pogoja za prijavo iz navedene določbe preuči, ali bi lahko bili predlagani ukrepi, obravnavani abstraktno, z objektivnega vidika sprejeti na podlagi Pogodb. Poleg tega naj bi morala Komisija v skladu s to sodno prakso v okviru tega preizkusa preveriti predmet in cilje predloga EDP, kakor izhajajo iz obveznih in po potrebi dodatnih informacij, navedenih v Prilogi II k Uredbi št. 211/2011, ki so jih predložili organizatorji. Iz tega naj bi sledilo, da ima Komisija v okviru preizkusa, ki ga mora opraviti na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št.. 211/2011, omejeno polje proste presoje, zato mora pri navedenem preizkusu upoštevati le predmet, cilje in določbe Pogodb, ki so jih organizatorji navedli v predlogu EDP.

34 Romunija namreč meni, da Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe ni upoštevalo obsega tega preizkusa in posledično člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 v povezavi s Prilogo II k tej uredbi, ker je Komisiji posredno naložilo, da predlog EDP preizkusi glede na vse določbe Pogodb, vključno s tistimi, ki jih organizatorji v predloženih informacijah niso izrecno navedli. Tak preizkus pa naj ne bi bil zgolj abstraktni preizkus predloga EDP in z njim naj bi se poleg tega povzročila zmeda glede različnih faz EDP.

35 Romunija z drugim očitkom Splošnemu sodišču očita, da je v točki 106 izpodbijane sodbe ugotovilo, da mora Komisija – tudi če očitno močno dvomi, da predlog EDP spada v okvir njenih pristojnosti, na podlagi katerih lahko predloži predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb – ta predlog vseeno prijaviti, da se omogoči politična razprava znotraj institucij.

36 V zvezi s tem naj sodba z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), na katero naj bi se Splošno sodišče v tem okviru oprlo, ne bi bila upoštevna, ker je Sodišče v zadevi, v kateri je izdalo navedeno sodbo, odločalo o učinkih prijave in zlasti o vprašanju, ali je bila Komisija dolžna predlagati ukrepe v zvezi z zadevnim EDP v navedeni zadevi.

37 Razlaga Splošnega sodišča v točki 106 izpodbijane sodbe naj bi po prijavi predloga EDP vsekakor sprožila razpravo o predlaganih aktih, ki v resnici ne spadajo v pristojnost Unije. S takšno razlago, po kateri naj bi se v praksi vsak preizkus spoštovanja področja pristojnosti Unije preložil na poznejšo fazo, določeno v členu 10 Uredbe št. 211/2011, naj bi se fazi prijave odvzel vsakršen polni učinek.

38 Komisija in Madžarska menita, da je treba prvi del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen. Komisija meni, da ta del nikakor ni upošteven.

Presoja Sodišča

39 Najprej je treba v zvezi z načeli, ki urejajo postopek prijave predloga EDP, spomniti, da člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 določa, da Komisija predlagano EDP prijavi, če „ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“.

40 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora Komisija, ki obravnava predlog EDP, v skladu s cilji, ki se uresničujejo z EDP in ki so navedeni v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 211/2011 ter zajemajo zlasti spodbujanje sodelovanja državljanov v demokratičnem življenju Unije in večjo dostopnost Unije, ta pogoj za prijavo razlagati in uporabljati tako, da zagotavlja lažjo dostopnost do EDP (glej v tem smislu sodbe z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 49; z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 53, in z dne 20. januarja 2022, Romunija/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, točka 44).

41 Zato je Komisija za zavrnitev prijave predlagane EDP v skladu s členom 4(2)(b) navedene uredbe pristojna le, 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 (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).

42 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da se mora Komisija omejiti na to, da pri presoji upoštevanja pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 preuči, ali bi bili ukrepi, navedeni v predlogu EDP, obravnavani abstraktno, z objektivnega vidika lahko sprejeti na podlagi Pogodb (sodba z dne 20. januarja 2022, Romunija/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, točka 46 in navedena sodna praksa).

43 Iz tega izhaja, da ker na podlagi prve analize, opravljene glede na obvezne in po potrebi dodatne informacije, ki so jih predložili organizatorji, ni ugotovljeno, da predlog EDP očitno ne spada v okvir teh pristojnosti Komisije, mora ta institucija ta predlog prijaviti, če so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 4(2) Uredbe št. 211/2011 (sodba z dne 20. januarja 2022, Romunija/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, točka 47).

44 Prvi del edinega pritožbenega razloga Romunije, s katerim ta Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno razlagalo člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ko je v točkah 105 in 106 izpodbijane sodbe pojasnilo obseg polja proste presoje, ki ga ima Komisija pri ugotavljanju, ali je treba predlog EDP prijaviti, je treba preizkusiti ob upoštevanju teh preudarkov.

45 Prvi očitek iz tega dela se nanaša na točko 105 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče v bistvu menilo, da lahko Komisija prijavo predloga EDP zavrne le, če med preizkusom, opravljenim v okviru člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ugotovi, da je mogoče v celoti izključiti, da bi lahko na podlagi tega predloga predložila predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.

46 Ta država članica Splošnemu sodišču očita, da je štelo, da lahko Komisija v okviru tega preizkusa prijavo predloga EDP zavrne le, če ugotovi, da „je mogoče v celoti izključiti“, da bi lahko na podlagi tega predloga predložila tak predlog pravnega akta.

47 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v tej točki naveden sklep glede točk od 100 do 104 izpodbijane sodbe, ki jih Romunija v okviru te pritožbe ne izpodbija. Splošno sodišče je v tej sklepni točki torej le povzelo sodno prakso Sodišča in obseg upoštevnih določb Uredbe št. 211/2011 glede preizkusa, ki ga mora Komisija opraviti na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 in na katerega je opozorilo v navedenih točkah od 100 do 104.

48 Čeprav je Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe uporabilo druge izraze ali formulacije od tistih, ki jih je uporabilo v točkah od 100 do 104 izpodbijane sodbe, iz besedila te točke 105 še vseeno ni mogoče sklepati, da je Splošno sodišče uvedlo merilo za prijavo predloga EDP, ki bi bilo v nasprotju z elementi, ki jih je navedlo v točkah od 100 do 104 izpodbijane sodbe, in merili, navedenimi v točkah od 39 do 43 te sodbe.

49 Natančneje, točke 105 izpodbijane sodbe v nasprotju s trditvami Romunije ni mogoče razlagati tako, da je Splošno sodišče v njej določilo, da je Komisija dolžna preizkusiti, ali predloženi predlog EDP temelji na kateri koli določbi Pogodb, vključno s tistimi, ki jih organizatorji niso izrecno navedli.

50 Iz točke 110 izpodbijane sodbe vsekakor izhaja, da se okviru te pritožbe ne izpodbija, da je v obravnavani zadevi člen 177 PDEU, ki ga je Komisija v točki 5 obrazložitve spornega sklepa opredelila kot morebitno pravno podlago za pravne akte, ki bi jih Unija lahko sprejela, naveden med določbami, ki so jih organizatorji navedli v zadevnem predlogu EDP. Komisija torej prijave tega predloga ni utemeljila z neko določbo iz ene od Pogodb, ki v navedenem predlogu ni bila navedena.

51 Iz tega izhaja, da je treba očitek zoper točko 105 izpodbijane sodbe kot neutemeljen zavrniti.

52 Drugi očitek se nanaša na točko 106 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče v bistvu navedlo, da glede na to, da posebna dodana vrednost mehanizma EDP ni v gotovosti končnega rezultata, ampak v možnostih in priložnostih, ki jih EDP ustvarja za državljane Unije, da začnejo

političnо razpravo v institucijah Unije, mora Komisija, tudi če močno dvomi o tem, da zadevni predlog EDP spada v okvir njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, navedeni predlog prijaviti, da omogoči politično razpravo v institucijah Unije, ki jo ta prijava spodbudi.

53 Ta očitek je treba razglasiti za brezpredmeten, ker iz te točke jasno izhaja, da se z njo ne želi potrditi sklep Splošnega sodišča iz točke 105 izpodbijane sodbe, zato so razlogi iz navedene točke 106 glede na razloge iz navedene točke 105, ki jih je Romunija neuspešno izpodbijala s prvim očitkom, kot to izhaja iz točk od 47 do 51 te sodbe, le dopolnilni (glej po analogiji sodbo z dne 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament, C-12/19 P, EU:C:2020:725, točka 60 in navedena sodna praksa).

54 Na podlagi navedenega je treba prvi del edinega pritožbenega razloga delno zavreči kot nedopusten in delno zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del edinega pritožbenega razloga

Trditve strank

55 Romunija z drugim delom edinega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v točki 116 izpodbijane sodbe menilo, da lahko Komisija na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, kakor ga razlaga Sodišče, „uokviri“, „opredeli“ ali celo delno prijavi zadevni predlog EDP, da bi zagotovila preprost dostop do EDP, pod pogojem, da spoštuje svojo obveznost obrazložitve in da ne izkrivi vsebine tega predloga.

56 Splošno sodišče naj bi zato z uporabo splošnih izrazov – tako kot Komisija – zavrnilo možnost, da bi vprašanje, ali se lahko zadevni predlog EDP prijavi, preizkusilo glede na vse informacije, ki so jih predložili organizatorji. Romunija namreč meni, da bi upoštevanje vseh predloženih informacij nujno pripeljalo do sklepa, da s postopanjem, ki temelji na členih od 174 do 178 PDEU, ne bi bilo mogoče izpolniti posebnih ciljev zadevnega predloga EDP, ne da bi se kršil člen 5(2) PEU. Pravne podlage, ki jih je preizkusilo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi, naj glede na dejanski cilj zadevnega predloga EDP ne bi bile nikakor upoštevne ravno zato, ker naj bi Splošno sodišče s tem, da v nasprotju s sodno prakso Sodišča ni presodilo, da bi bilo treba upoštevati vse informacije, ki so jih predložili organizatorji, kršilo člen 4(2) Uredbe št. 211/2011.

57 S splošno trditvijo v zvezi z nujnostjo zagotovitve preprostega dostopa do EDP naj nikakor ne bi bilo mogoče utemeljiti prijave predloga EDP, ki ne izpolnjuje vseh pogojev iz člena 4(2) Uredbe št. 211/2011.

58 Komisija in Madžarska zatrjujeta, da je treba drugi del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

59 Drugi del edinega pritožbenega razloga, ki ga je podala Romunija, se nanaša na točko 116 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče navedlo:

„[…] pristop Komisije, da se sporni predlog EDP [prijavi] ‚ob razumevanju, da so cilj pobude [njeni] predlogi […] za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji‘, [je] skladen z Uredbo št. 211/2011, kot jo je razložilo Sodišče […], saj mora Komisija, kot je bilo že navedeno, pogoj za [prijavo] iz člena 4(2)(b) zgoraj navedene uredbe razlagati in uporabljati tako, da se zagotovi enostaven dostop do EDP. Komisija lahko zato po potrebi ‚uokviri‘, ‚opredeli‘ ali celo delno [prijavi] zadevni predlog EDP, da bi zagotovila enostaven dostop do [EDP], pod pogojem, da spoštuje obveznost obrazložitve, ki jo ima, in da ne izkrivi vsebine tega predloga pobude. Tako postopanje namreč Komisiji omogoča, da namesto, da zavrne [prijavo] predloga EDP, ta predlog pobude [prijavi] kvalificirano, da ohrani polni učinek cilja, ki mu sledi Uredba št. 211/2011. […]“

60 Romunija Splošnemu sodišču v bistvu očita kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ker je presodilo, da je imela Komisija pravico „uokviriti“, „opredeliti“ ali „delno prijaviti“ zadevni predlog EDP ter s tem ta predlog prijaviti in mu pripisati obseg, ki je opisan v členu 1(2) spornega sklepa in naveden v točki 20 te sodbe.

61 Najprej je treba pri preizkusu tega očitka ugotoviti – kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 63 do 68 sklepnih predlogov – da je želelo Splošno sodišče z izrazi „uokviriti“, „opredeliti“ in „delno prijaviti“ iz točke 116 izpodbijane sodbe opisati en in isti pojem, in sicer delno prijavo predloga EDP, ki ne prevzema celotnega besedila predloga EDP, kot so ga prvotno predložili organizatorji, in katerega obseg je bil zato omejen bodisi glede predlogov posebnih pravnih aktov, ki so bili v njem navedeni, bodisi – kot v obravnavanem primeru – glede opredelitve pravnih aktov, katerih sprejetje se predlaga, bodisi splošneje glede načina opredelitve predmeta predloga EDP.

62 Dalje, ugotoviti je treba, da člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ne določa izrecno možnosti, da Komisija predlog EDP prijavi delno.

63 Še vedno velja, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 22. decembra 2022, Sambre & Biesme in Commune de Farciennes, C-383/21 in C-384/21, EU:C:2022:1022, točka 54 in navedena sodna praksa).

64 V zvezi s tem, kot je bilo opozorjeno v točki 40 te sodbe, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora Komisija, ki ji je predložen predlog EDP, pogoj za prijavo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 – v skladu s cilji, ki se uresničujejo z EDP, kakor so navedeni v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 211/2011 ter ki so zlasti spodbujati sodelovanje državljanov v demokratičnem življenju Unije in zagotoviti lažjo dostopnost Unije – razlagati in uporabljati tako, da zagotovi preprost dostop do EDP.

65 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah od 80 do 94 sklepnih predlogov, ti cilji potrjujejo razlago te določbe, v skladu s katero mora imeti Komisija možnost delne prijave predloga EDP.

66 Kot je Splošno sodišče namreč pravilno razsodilo v točki 116 izpodbijane sodbe, bi zanikanje te možnosti Komisiji povzročilo, da bi bilo treba prijavo predloga EDP načeloma v celoti zavrniti, tudi če bi bil le del tega predloga očitno zunaj okvira pristojnosti te institucije, v skladu s katerimi lahko ta predloži predlog pravnega akta Unije v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Tako bi, če bi bilo treba zaradi majhne napake, ki jo je mogoče pripisati organizatorjem v zvezi z obsegom teh pristojnosti, treba njihov predlog EDP v celoti zavrniti, s čimer bi se očitno kršil cilj zagotavljanja preprostega dostopa do EDP.

67 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče – ne da bi napačno uporabilo pravo – v točki 116 izpodbijane sodbe razsodilo, da je Komisija s spornim sklepom lahko delno prijavila zadevni predlog EDP tako, da je njegov obseg omejila v skladu s členom 1(2) tega sklepa.

68 Nazadnje, glede očitka, da naj Splošno sodišče – tako kot Komisija – pri preizkusu prijave zadevnega predloga EDP ne bi upoštevalo vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji, zadošča ugotovitev, da je Splošno sodišče v točki 116 izpodbijane sodbe – pri čemer se ta del nanaša le na to točko – odločilo le o skladnosti delne prijave zadevnega predloga EDP s členom 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ne pa o vprašanju, ali ta predlog glede na informacije, ki so jih predložili organizatorji, in po potrebi glede na drugačno opredelitev, ki bi jo podala Komisija, očitno ne spada v okvir pristojnosti, v skladu s katerimi lahko ta institucija predloži predlog pravnega akta Unije.

69 Zato je treba drugi del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

70 Na podlagi navedenega je treba edini pritožbeni razlog delno zavreči kot nedopusten in delno zavrniti kot neutemeljen.

Stroški

71 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških.

72 Člen 138(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži stranki, ki v postopku ne uspe.

73 Ker Romunija s svojim pritožbenim razlogom ni uspela in ker je Komisija predlagala, naj se ji naloži plačilo stroškov, je treba tej državi članici naložiti, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

74 Člen 184(4), drugi stavek, Poslovnika določa, da če je v pritožbenem postopku sodeloval intervenient iz prvostopenjskega postopka, lahko Sodišče odloči, da ta nosi svoje stroške.

75 Ker je Madžarska sodelovala v postopku pred Sodiščem, je treba v okoliščinah obravnavane zadeve odločiti, da nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Romuniji se naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije.

3. Madžarska nosi svoje stroške.

Podpisi