Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

20 януари 2022 година*

„Обжалване — Институционално право — Гражданска инициатива — Регламент (ЕС) № 211/2011 — Член 4, параграф 2, буква б) — Регистриране на предложение за гражданска инициатива — Условие, изискващо това предложение да не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Европейската комисия да представи предложение за правен акт за целите на прилагането на Договорите — Решение (ЕС) 2017/652 — Гражданска инициатива Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe — Частична регистрация — Член 5, параграф 2 ДЕС — Принцип на предоставената компетентност — Член 296 ДФЕС — Задължение за мотивиране — Принцип на състезателност“

По дело C-899/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 4 декември 2019 г.,

Румъния, представлявана от E. Gane, L. Lițu, M. Chicu и L.-E. Baţagoi,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, представлявана първоначално от I. Martínez del Peral, H. Stancu и H. Krämer, а впоследствие от I. Martínez del Peral и H. Stancu,

ответник в първоинстанционното производство,

Унгария, представлявана от M. Z. Fehér и K. Szíjjártó,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, S. Rodin (докладчик) и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

* Език на производството: румънски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Румъния иска отмяната на решение на Общия съд на Европейския съюз от 24 септември 2019 г., Румъния/Комисия (T-391/17, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:672), с което Общият съд е отхвърлил жалбата ѝ за отмяна на Решение (ЕС) 2017/652 на Комисията от 29 март 2017 година относно предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100, наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

2 Съображения 1, 2, 4 и 10 от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 94, 2012 г., стр. 49) гласят:

„(1) С Договора за [ЕС] се укрепва гражданството на [Европейския съюз] и се засилва допълнително демократичното функциониране на Съюза, като се предвижда, inter alia, че всеки гражданин трябва да има правото да участва в демократичния живот на Съюза чрез европейска гражданска инициатива. Тази процедура предоставя на гражданите възможност пряко да се обърнат към [Европейската комисия] с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите, подобно на правото, предоставено на Европейския парламент съгласно член 225 [ДФЕС] и на Съвета [на Европейския съюз] съгласно член 241 ДФЕС.

(2) Процедурите и условията, необходими за гражданската инициатива, следва да бъдат ясни, разбираеми, лесни за прилагане и пропорционални на естеството на гражданската инициатива, така че да насърчават участието на гражданите и да правят Съюза по-достъпен. Те следва да установяват разумен баланс между права и задължения.

[…]

(4) Комисията следва при поискване да предоставя на гражданите информация и неофициални консултации относно гражданските инициативи, особено що се отнася до критериите за регистрация.

[…]

(10) За да се гарантират последователността и прозрачността на предложените граждански инициативи и за да се избягва ситуация, при която се събират подписи за предложение за гражданска инициатива, което не отговаря на условията, установени от настоящия регламент, следва да бъде задължително регистрирането на такива инициативи на уебсайт, предоставен от Комисията, преди да започне събирането на необходимите изявления за подкрепа от гражданите. Всички предложения за граждански инициативи, които отговарят на условията, установени в настоящия регламент, следва да бъдат регистрирани от Комисията. Комисията следва да извършва регистрацията в съответствие с общите принципи на добрата администрация“.

3 Член 1 от Регламент № 211/2011 гласи:

„С настоящия регламент се установяват процедурите и условията, необходими за представянето на граждански инициативи, както е предвидено в член 11 от ДЕС и член 24 от ДФЕС“.

4 Съгласно член 2 от този регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1. „гражданска инициатива“ означава инициатива, внесена в Комисията в съответствие с настоящия регламент, с която Комисията се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко един милион имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко една четвърт от всички държави членки;

[…]

3. „организатори“ означава физически лица, образували граждански комитет, които отговарят за подготовката и внасянето на гражданската инициатива в Комисията“.

5 Член 4, параграфи 1—3 от посочения регламент предвижда:

„1. Преди да започне събирането на изявления за подкрепа от поддръжниците на дадена предложена гражданска инициатива, от организаторите се изисква да регистрират инициативата в Комисията, като предоставят информацията, посочена в приложение II, и по-специално тази относно предмета и целите на предложената гражданска инициатива.

Тази информация се предоставя на един от официалните езици на Съюза в онлайн регистър, предоставен за тази цел от Комисията („регистърът“).

Организаторите предоставят, за регистъра и по целесъобразност на своя уебсайт, редовно актуализирана информация относно източниците на подкрепа и финансиране за предложената гражданска инициатива.

След като регистрацията бъде потвърдена в съответствие с параграф 2, организаторите могат да предоставят предложената гражданска инициатива на други официални езици на

Съюза за включването ѝ в регистъра. Организаторите отговарят за писмения превод на предложената гражданска инициатива на други официални езици на Съюза.

Комисията създава място за контакт, където се предоставя информация и помощ.

2. В срок от два месеца след получаването на информацията, посочена в приложение II, Комисията регистрира предложената гражданска инициатива под уникален регистрационен номер и изпраща потвърждение за това на организаторите, при положение че са изпълнени следните условия:

[…]

б) предложената гражданска инициатива не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите;

[…]

3. Комисията отказва регистрация, ако установените в параграф 2 условия не са изпълнени.

При отказ за регистрация на предложена гражданска инициатива Комисията информира организаторите относно причините за този отказ и относно всички възможни съдебни и извънсъдебни средства за защита, с които те разполагат“.

Обстоятелствата по спора и спорното решение

6 Видно от обжалваното съдебно решение, обстоятелствата по спора могат да бъдат обобщени, както следва.

7 На 15 юли 2013 г. Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe (граждански комитет за гражданската инициатива Minority SafePack– one million signatures for diversity in Europe) внася в Комисията предложение за европейска гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“) с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (наричано по-нататък „разглежданото предложение за ЕГИ“).

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

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

10 На 29 март 2017 г. Комисията приема спорното решение, с което регистрира разглежданото предложение за ЕГИ.

11 В съображение 2 от това решение предметът на разглежданото предложение за ЕГИ е описан, както следва:

„Призоваваме [Съюза] да подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза“.

12 В съображение 3 от посоченото решение целите, преследвани с разглежданото предложение за ЕГИ, са формулирани, както следва:

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

13 В съображение 4 от същото решение се посочва, че в приложението към разглежданото предложение за ЕГИ са упоменати конкретно единадесет правни акта на Съюза, за които предложената гражданска инициатива цели по същество изготвянето на предложения на Комисията.

14 От съображения 6—9 от спорното решение е видно, че Комисията е регистрирала разглежданото предложение за ЕГИ, що се отнася до девет от тези правни актове на Съюза, тъй като техните предложения не излизат по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на изпълнението на Договорите по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. За сметка на това, що се отнася до другите два правни акта на Съюза, на които се позовава разглежданото предложение за ЕГИ, Комисията е стигнала до извода, че това предложение попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия по смисъла на тази разпоредба.

15 В член 1, параграф 2 от това решение се изброяват девет предложения за правни актове, посочени в разглежданото предложение за ЕГИ, за които могат да бъдат събирани изявления за подкрепа.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

16 С жалба, постъпила в секретариата на Общия съд на 28 юни 2017 г., Румъния иска отмяната на спорното решение.

17 В подкрепа на жалбата си Румъния изтъква две основания, първото от които е нарушение на член 5, параграф 2 ДЕС и на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, а второто — нарушение на член 296, втора алинея ДФЕС.

18 С обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, от една страна, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като на етапа на регистрацията е приела, че предложенията за правни актове, посочени в член 1, параграф 2 от спорното решение, не попадат по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт за целите на прилагането на Договорите. От друга страна, Общият съд постановява, че в спорното решение Комисията надлежно е посочила мотивите, на които се основава частичната регистрация на разглежданото предложение за ЕГИ.

19 Поради това Общият съд отхвърля жалбата като неоснователна, без да се произнесе по допустимостта на жалбата на Румъния.

Искания на страните

20 Румъния иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение и спорното решение,

– при условията на евентуалност, да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото на Общия съд и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

21 Комисията иска Съдът да отхвърли жалбата и да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

22 Унгария иска от Съда да отхвърли жалбата.

По жалбата

23 В подкрепа на жалбата си Румъния изтъква три основания, а именно, първо, нарушение на разпоредбите на Договорите относно компетентността на Съюза, второ, нарушение на член 296, втора алинея ДФЕС и трето, процесуални нарушения, допуснати от Общия съд в устната фаза на производството.

По първото основание — нарушение на разпоредбите на Договорите относно компетентността на Съюза

Доводи на страните

24 С първото си основание Румъния по същество упреква Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото при тълкуването на разпоредбите на Договорите относно на компетентността на Съюза, като е направил извод, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като е приела, че в случая е изпълнено условието, посочено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

25 На първо място, Румъния оспорва заключението на Общия съд, изложено в точка 47 от обжалваното съдебно решение, че целта на разглежданото предложение за ЕГИ е да гарантира както зачитането на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, така и укрепването на културното и езиковото многообразие в Съюза. Тази държава членка счита, че напротив, основната цел на това предложение е защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и че Съюзът не разполага с компетентност в тази област. В това отношение Румъния препраща към точки 59—63 от жалбата си в първоинстанционното производство.

26 На второ място, Румъния твърди, че в точки 51—56 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е приравнил ценностите на Съюза, посочени в член 2 ДЕС, на конкретна дейност или цел в обхвата на компетентността на Съюза, вследствие на което Комисията била оправомощена да представи конкретни правни актове, които имат за основна цел защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и укрепването на богатството на културното и езиковото многообразие.

27 По този начин Общият съд бил нарушил, от една страна, принципа на предоставената компетентност, прогласен в член 5, параграф 2 ДЕС, и от друга страна, установените в практиката на Съда принципи относно определянето на подходящото правно основание за приемане на акт на Съюза.

28 Първо, що се отнася до нарушението на принципа на предоставената компетентност, Румъния посочва сложната система, която била създадена с Договорите за целите на упражняването на компетентността на Съюза, която произтича от член 5, параграф 2 ДЕС и член 2, параграф 6 ДФЕС. Така, по силата на този принцип Съюзът действал само ако са изпълнени определени условия, по-специално условието съответният въпрос да попада в една от областите на компетентност на Съюза, посочени в членове 3—6 ДФЕС, и в рамките на целите, определени от Договорите за всяка една от тези области.

29 Било обаче очевидно, че посочените в член 2 ДЕС ценности на Съюза не се съдържат в главите на Договорите, отнасящи се до компетентността на Съюза, и нямат никаква роля в преценката на конкретните цели и действия на Съюза. Според Румъния в контекста на предложенията за правни актове на Съюза тези ценности са само отправна точка и не могат да се смесват с областите на компетентност или конкретните цели на Съюза. Тази констатация се подкрепяла от текста на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, в който, що се отнася до преценката, която трябва да направи Комисията за целите на регистрацията на предложенията за ЕГИ, се правело разграничение между правомощията и целите, от една страна, и ценностите, от друга страна.

30 От това следвало, че Общият съд е изопачил системата за предоставяне на компетентност, предвидена в първичното право на Съюза, като е приравнил общо ценностите на Съюза на конкретни цели на Съюза, така че Комисията е оправомощена да представи предложения за конкретни правни актове, които трябва да допълват действията на Съюза, за да се гарантира зачитането на посочените в член 2 ДЕС ценности. Според Румъния обаче за тази цел било необходимо най-малкото правилата, свързани с целите и различните действия на Съюза, да се отнасят изрично до ценностите на Съюза. В случая това не било така, тъй като спазването на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, не е посочено в нито една разпоредба на Договорите относно компетентността, политиките, целите и действията на Съюза.

31 Анализът на Общия съд разширявал de jure компетентността на Съюза, като променял предмета и целта ѝ чрез позоваване на ценностите на Съюза.

32 Освен това посоченият анализ нарушавал член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, както е тълкуван от Съда. Всъщност от точки 61 и 62 от решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177) следвало, че за да прецени спазването на предвиденото в тази разпоредба условие за регистрация, Комисията трябва само да провери дали от обективна гледна точка предложените мерки, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите.

33 Второ, що се отнася до нарушението на произтичащите от практиката на Съда принципи, уреждащи определянето на подходящо правно основание за приемане на даден акт на Съюза, Румъния твърди, че посоченото определяне има значение от конституционен характер. В това отношение било необходимо по-конкретно да се установи пряка връзка между акта на Съюза и разпоредбата от Договорите, която оправомощава Съюза да приеме този акт. Освен това изборът на правното основание трябвало да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта.

34 Ето защо предложение за акт на Съюза за гарантиране спазването на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и за укрепване на културното и езиковото многообразие в Съюза можело да се направи само въз основа на разпоредба от Договорите, която оправомощава Съюза да действа в тази област и основно за тази цел. Подобна разпоредба обаче липсвала.

35 От една страна, Съюзът не разполагал с никаква компетентност по отношение на правата на лицата, принадлежащи към национални малцинства.

36 От друга страна, съгласно член 167, параграфи 1 и 4 ДФЕС Съюзът разполагал само с компетентност за осъществяване на подкрепа, координиране и допълващи дейности по отношение на укрепването на културното многообразие. Тази разпоредба не можела да служи за основание за приемане на правен акт на Съюза, чиято изключителна или основна цел е културното многообразие.

37 При това положение Общият съд бил допуснал грешка при прилагането на правото в точка 56 от обжалваното съдебно решение.

38 Румъния стига до извода, че правните основания, анализирани от Общия съд в обжалваното съдебно решение, са напълно ирелевантни с оглед на действителната цел на разглежданото предложение за ЕГИ, поради което нито едно от тях не може да представлява правилно правно основание с оглед на релевантната практика на Съда.

39 На трето място, Румъния счита, че предвид допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото не е нито необходимо, нито релевантно да се разглежда линията на разсъждение, която той следва в точки 60—71 от обжалваното съдебно решение, поотделно за всяко от деветте предложения за правни актове, посочени в член 1, параграф 2 от спорното решение. Румъния все пак твърди, че частта от обжалваното съдебно решение, в която са включени тези точки, е опорочена от грешки, и посочва „като пример“ някои грешки, които Общият съд допуснал в това отношение.

40 В този контекст Румъния твърди по същество, че що се отнася до мерките, свързани с езика, образованието и културата, до мерките, свързани с регионалната политика, и до акта относно лицата без гражданство, предложени от организаторите на разглежданата ЕГИ, Общият съд е пропуснал да вземе предвид цялата задължителна и допълнителна информация, предложена от тези организатори. Вземането предвид на посочената информация щяло да доведе Общия съд до заключението, че тези мерки нямат основание в Договорите.

41 Комисията и Унгария поддържат, че първото основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено по същество.

Съображения на Съда

42 С първото си основание Румъния по същество упреква Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото, като в точки 43—72 от обжалваното съдебно решение е постановил, че Комисията правилно е приела в спорното решение, че в случая е изпълнено условието, посочено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

43 Най-напред следва да се припомни, че в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 е предвидено, че предложение за ЕГИ се регистрира от Комисията, доколкото „не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“.

44 Съгласно постоянната практика на Съда това условие за регистрация трябва, в съответствие с преследваните от ЕГИ цели, които са посочени в съображения 1 и 2 от Регламент № 211/2011 и се състоят по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен, да се тълкува и прилага от Комисията, сезирана с предложение за ЕГИ, по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49 и от 7 март 2019 г. Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 53).

45 Следователно само ако с оглед на предмета и целите на предложение за ЕГИ, видни от задължителната и евентуално от допълнителната информация, предоставена от организаторите съобразно с приложение II към Регламент № 211/2011, това предложение е очевидно извън рамките на правомощията, въз основа на които на Комисията може да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите, последната е овластена да откаже регистрирането на предложението за ЕГИ на основание на член 4, параграф 2, буква б) от посочения регламент (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 50 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 54).

46 Освен това от съдебната практика следва също така, че за да прецени спазването на условието за регистрация, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, Комисията трябва само да провери дали от обективна гледна точка предложените мерки в предложение за ЕГИ, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите (вж. в този смисъл решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 62).

47 От това следва, че щом като след първоначален анализ, извършен въз основа на задължителната и евентуално на допълнителната информация, предоставена от организаторите на ЕГИ, не се установи, че предложение за ЕГИ е очевидно извън обхвата на тези правомощия на Комисията, посочената институция следва да регистрира съответното предложение, при условие че са изпълнени останалите изисквания, определени в член 4, параграф 2, от Регламент № 211/2011.

48 На първо място, що се отнася до доводите, с които Румъния цели да оспори констатацията на Общия съд в точка 47 от обжалваното съдебно решение, следва да се припомни, че по-специално от член 168, параграф 1, буква г) и от член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда следва, че жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя това искане. Съдът многократно е постановявал в това отношение, че жалбата е недопустима, ако не съдържа доводи, насочени конкретно към установяване на грешка при прилагане на правото, опорочаваща решението на Общия съд, а само повтаря вече изложени пред този съд основания и доводи, включително такива, които се основават на изрично отхвърлени от него факти. Всъщност подобна жалба реално представлява просто искане за преразглеждане на подадената пред Общия съд искова молба или жалба, което е извън компетентността на Съда в производството по обжалване (вж. по-специално решение от 15 юни 2017 г., Испания/Комисия, C-279/16 P, непубликувано, EU:C:2017:461, т. 75 и цитираната съдебна практика).

49 От това следва, че доводът на Румъния, отнасящ се до точка 47 от обжалваното съдебно решение, трябва да бъде отхвърлен като явно недопустим, тъй като тя не го обосновава по никакъв начин, а само препраща към жалбата си, подадена пред Общия съд.

50 На второ място, Румъния по същество упреква Общия съд, че в точки 51—56 от обжалваното съдебно решение е приравнил ценностите на Съюза, посочени в член 2 ДЕС, на конкретна дейност или цел, които са в обхвата на компетентността на Съюза, и че по този начин е позволил на Комисията да представи правни актове, които имат за основна цел защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и укрепването на богатството на културното и езиковото многообразие.

51 Тези точки от обжалваното съдебно решение следват изложението на посочените в точки 47 и 50 от него цели, които се преследват от разглежданото предложение за ЕГИ и от правните актове на Съюза, посочени в приложението към това предложение.

52 В точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд по-конкретно припомня, че съгласно член 2 ДЕС зачитането на правата на малцинствата е една от ценностите, на които се основава Съюзът, и че съгласно член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие, а в точка 52 от обжалваното съдебно решение припомня, че що се отнася по-специално до укрепването на културното многообразие, член 167, параграф 4 ДФЕС гласи, че Съюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на Договорите, по-специално за да зачита и развива разнообразието на неговите култури.

53 В точка 53 от обжалваното съдебно решение Общият съд твърди, че от това не следва, че със спорното решение Комисията признава на Съюза обща законодателна компетентност в областта на защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, а

само че зачитането на правата на малцинствата и укрепването на културното и езиковото многообразие като ценности и цели на Съюза трябва да бъдат взети предвид при действията на Съюза в областите, посочени в разглежданото предложение за ЕГИ.

54 В точки 54—56 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва също така, че Румъния не поставя под съмнение компетентността на Съюза да приема правни актове в конкретните области на действие, посочени в правните актове, изброени в член 1, параграф 2 от спорното решение, с оглед на постигането на специфичните цели на съответните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС. Поради това Общият съд приема, че нищо не пречи на Комисията да представя предложения за правните актове, които трябва да допълват действията на Съюза в областите на неговата компетентност, за да се гарантира зачитането на посочените в член 2 ДЕС ценности и на богатството културното и езиково многообразие в Съюза, предвидено в член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС.

55 По този начин, противно на твърдяното от Румъния, Общият съд нито приравнява ценностите, на които се основава Съюзът, на конкретните цели, които позволяват на Съюза да приема правни актове, нито разширява компетентността му до степен да се приеме, че Съюзът може да приема правни актове без правно основание, за да се гарантира зачитането на ценностите на Съюза. За сметка на това Общият съд постановява, без да допуска грешка при прилагане на правото в това отношение, че доколкото имат валидно правно основание, актовете на Съюза също могат да са насочени към зачитането на ценности на Съюза като зачитането на правата на малцинствата и на културното и езиковото многообразие.

56 Освен това следва да се подчертае, че с оглед на цитираната в точка 46 от обжалваното съдебно решение съдебна практика този първоначален анализ не засяга проверката на правното основание на даден акт, евентуално приет в резултат на ЕГИ и по предложение на Комисията.

57 На трето място, доколкото в рамките на първото си основание Румъния твърди най-общо, че направеният от Общия съд в точки 60—71 от обжалваното съдебно решение преглед на деветте предложения за правни актове, посочени в член 1, параграф 2 от спорното решение, е неправилен, и същевременно се ограничава да оспори, като пример, определени преценки на Общия съд, повтаряйки доводи, които вече е изложила пред този съд, такива доводи не отговарят на припомнените в точка 48 от настоящото решение изисквания за допустимост по-специално поради това че реално целят просто преразглеждане на тези доводи.

58 Следователно посочените доводи трябва да се отхвърлят като недопустими.

59 С оглед на изложеното по-горе първото основание на жалбата трябва да се отхвърли отчасти като недопустимо и отчасти като неоснователно.

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

Доводи на страните

60 В рамките на второто си основание Румъния по същество твърди, че Общият съд е изтълкувал неправилно член 296, втора алинея ДФЕС, що се отнася до задължението за мотивиране на Комисията.

61 В това отношение Румъния упреква Общия съд, на първо място, че е приел, че практиката на Съда и на Общия съд, съгласно която спазването на задължението за мотивиране е от изключително голямо значение, когато институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка, не е приложима в настоящия случай.

62 Общият съд неправилно бил приел, че Комисията не разполага с широко право на преценка за целите на регистрацията на предложение за ЕГИ. Според Румъния при всички положения Комисията не можела да регистрира предложения, които не отговарят на условията по член 4, параграф 2, букви а)—г) от Регламент № 211/2011, само с цел осигуряване на лесен достъп до ЕГИ. Тя подчертава освен това, че решението на Комисията за регистриране на предложение за ЕГИ е окончателно решение и че поради това Комисията не може да се ограничи да извърши чисто формална проверка на предложението за ЕГИ.

63 На второ място, в точка 88 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че Комисията може да се ограничи до това да посочи по общ начин областите, в които могат да бъдат приети правните актове на Съюза, при това без да отбележи обстоятелството, че мерките, на които се позовава разглежданото предложение за ЕГИ, имат за цел да подобрят защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да засилят културното и езиковото многообразие на Съюза.

64 Тези мотиви обаче не били достатъчни, за да позволят на заинтересованото лице да прецени дали решението е обосновано, или евентуално има порок, който дава основание валидността му да се оспорва. Непълнотата на мотивите в настоящия случай била особено проблематична с оглед на факта, че спорното решение се различава значително от взетото преди това решение, а именно Решение C(2013) 5969 окончателен, посочено в точка 8 от настоящото съдебно решение, включително по отношение на възможността за частична регистрация на разглежданото предложение за ЕГИ.

65 Според Румъния от това следва, че Общият съд неправилно е постановил, че задължението за мотивиране е изпълнено, при положение че Комисията не е изложила правните съображения, които са били от основно значение в контекста на спорното решение, и освен това е изменила съществено позицията си, изразена по-рано, без да уточни какви са промените, които могат да обосноват това.

66 Комисията и Унгария поддържат, че второто основание от жалбата трябва да бъде отхвърлено по същество.

Съображения на Съда

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

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

69 На първо място, Румъния счита, че Общият съд неправилно е определил обхвата на задължението за мотивиране на Комисията, като е приел, че за целите на регистрацията на предложение за ЕГИ на основание на член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 тази институция не разполага с широко право на преценка по смисъла на съдебната практика, установена по-специално с решение от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14).

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

71 Така Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото. Всъщност употребата в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 211/2011 на сегашно време на изявително наклонение, както и изброяването на условията за регистриране в параграф 2, букви а)—г) от този член доказват, че Комисията не разполага с широко право на преценка по отношение на регистрирането на предложение за ЕГИ, а напротив, че е длъжна да извърши това регистриране, ако предложението отговаря на всички тези условия.

72 Тъй като това съображение може само по себе си да обоснове заключението на Общия съд относно липсата на широко право на преценка на Комисията, не е необходимо да се разглеждат доводите на Румъния, изложени в точка 62 от настоящото решение, с които се цели да се оспори по същество посоченото в точка 85 от обжалваното съдебно решение съображение в подкрепа на същото заключение. Всъщност, дори да се предположи, че тези доводи са основателни, те не могат да доведат до отмяна на обжалваното съдебно решение.

73 На второ място, Румъния упреква Общия съд, че в точка 88 от обжалваното съдебно решение е постановил, че фактът, че Комисията се е „ограничи[ла] до това да посочи […] по общ начин“ областите, в които могат да бъдат приети правните актове на Съюза, не противоречи на задължението за мотивиране.

74 В това отношение следва да се отбележи, че в тази точка от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество постановява, че Комисията изпълнява задължението си за мотивиране, като посочва по общ начин областите, в които могат да бъдат приети правните актове на Съюза и които съответстват на областите, в които организаторите на ЕГИ искат представяне на правни актове.

75 От една страна обаче, противно на това, което, изглежда, твърди Румъния, подобни мотиви могат да разкрият причините, поради които Комисията счита, че разглежданото предложение за ЕГИ може да попада в обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза.

76 От друга страна, на етапа на регистрация на предложение за ЕГИ Комисията не следва да проверява, че са представени доказателства за всички изтъкнати фактически обстоятелства, нито пък че мотивите в подкрепа на предложението и предложените мерки са достатъчни. За да прецени спазването на условието за регистрация, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, Комисията трябва само да изследва дали от обективна гледна точка предложените мерки, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите (вж. в този смисъл решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 62).

77 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел по същество, че мотивите на спорното решение в това отношение са достатъчни.

78 Освен това следва да се констатира, че с оглед на изискванията за мотивиране, произтичащи от припомнената в точки 67 и 68 от настоящото решение съдебна практика, мотивите на спорното решение очевидно са позволили на Румъния да разбере причините, поради които Комисията е приела, че разглежданото предложение за ЕГИ, и по-специално предложенията за правни актове, посочени в член 1, параграф 2 от това решение, очевидно не са извън обхвата на нейните правомощия и както следва от обжалваното съдебно решение, са позволили на съда на Съюза да упражни своя контрол върху посоченото решение.

79 С оглед на изложеното по-горе второто основание следва да се отхвърли по същество.

По третото основание — процесуални нарушения от страна на Общия съд, допуснати в устната фаза на производството

Доводи на страните

80 В рамките на третото си основание Румъния поддържа, че Общият съд е допуснал няколко процесуални нарушения, по-специално в устната фаза на производството.

81 Като припомня хода на производството пред Общия съд, и по-специално проведеното пред него заседание по искане на Румъния, тази държава членка посочва по-специално конкретните въпроси, които са били предмет на доклада от съдебното заседание, както и поисканите от Общия съд процесуално-организационни действия. Румъния посочва също, че проведените в съдебното заседание устни състезания, включително въпросите, зададени от Общия съд в това заседание, се отнасяли само до аспекти на жалбата, свързани с нейната допустимост и със състоянието на процеса по събиране, проверка и удостоверяване на изявленията за подкрепа или за представяне на предложението за ЕГИ пред Комисията.

82 Следователно според Румъния, с изключение на въпроса за релевантността на решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177), който бил разгледан в хода на писмената и устната фаза на производството, страните не са разисквали при условията на състезателност в рамките на устната фаза редица аспекти по съществото на жалбата, на които се основава обжалваното съдебно решение. Тази фаза обаче трябвало да служи за изясняване и обсъждане на основните въпроси на делото за целите на неговото разрешаване. Въпреки че в настоящия случай Общият съд е решил да започне тази фаза, той я изпразнил от съдържанието ѝ, като е премахнал процесуалните гаранции, свързани с организацията ѝ.

83 Комисията и Унгария поддържат, че третото основание за обжалване трябва да се отхвърли като неоснователно.

Съображения на Съда

84 С третото си основание Румъния поддържа по същество, че основните въпроси, на които се основава обжалваното съдебно решение, не са били предмет на обсъждане в условията на състезателност в хода на устната фаза на производството.

85 В това отношение следва да се припомни, че принципът на състезателност предполага, че страните в съдебния процес имат право да им бъде дадена възможност да вземат отношение по фактите и документите, на които ще бъде основано съдебното решение, както и да оспорват представените пред съда доказателства и становища и повдигнатите служебно от съда правни основания, на които той възнамерява да основе решението си. За да бъдат спазени свързаните с правото на справедлив процес изисквания, е важно страните да могат да разискват при условията на състезателност както фактическите, така и правните обстоятелства, които имат решаващо значение за изхода на производството (вж. в този смисъл решение от 2 декември 2009 г., Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 52 и 56).

86 В настоящия случай е безспорно, че с обжалваното съдебно решение Общият съд се е произнесъл само по изтъкнатите от Румъния основания, които страните са могли да обсъдят при условията на състезателност в хода на писмената и устната фаза на производството пред Общия съд. Следователно Общият съд не може да бъде упрекнат, че е нарушил принципа на състезателност, тъй като не поставил конкретни въпроси по всеки от изтъкнатите доводи.

87 Освен това Румъния не е посочила нито един елемент от съществено значение за изхода на производството, за който не е знаела и по който не е била в състояние да вземе становище в писмената или в устната фаза на производството пред Общия съд.

88 С оглед на това третото основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

89 Тъй като нито едно от основанията, изтъкнати от жалбоподателя, не е уважено, жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

90 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

91 В съответствие с член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

92 След като Румъния е загубила делото и Комисията е направила искане да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, Румъния следва да бъде осъдена да заплати, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

93 Съгласно 184, параграф 4 от Процедурния правилник, ако не е жалбоподател, встъпилата в първоинстанционното производство страна може да бъде осъдена да заплати съдебните разноски във връзка с производството по обжалване само ако е участвала в писмената или устната фаза на производството пред Съда. Когато такава страна участва в производството, Съдът може да реши тя да понесе направените от нея съдебни разноски.

94 Тъй като Унгария е участвала в производството пред Съда, следва да се постанови, че с оглед на обстоятелствата в случая тя трябва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Румъния да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.

3) Унгария понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи