Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 20. januarja 2022*

„Pritožba – Pravo institucij – Državljanska pobuda – Uredba (EU) št. 211/2011 – Člen 4(2)(b) – Prijava predloga državljanske pobude – Pogoj, da ta predlog ni očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb – Sklep (EU) 2017/652 – Državljanska pobuda ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' – Delna prijava – Člen 5(2) PEU – Načelo prenosa pristojnosti – Člen 296 PDEU – Obveznost obrazložitve – Načelo kontradiktornosti"

V zadevi C-899/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 4. decembra 2019,

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

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali I. Martínez del Peral, H. Stancu in H. Krämer, nato I. Martínez del Peral in H. Stancu, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji,

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

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica tretjega senata v funkciji predsednika četrtega senata, S. Rodin (poročevalec) in N. Piçarra, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: romunščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Romunija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. septembra 2019, Romunija/Komisija (T-391/17, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2019:672), s katero je navedeno sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2017/652 z dne 29. marca 2017 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: 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 navedeno:

„(1) Pogodba [EU] krepi državljanstvo [Evropske unije] 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. Ta postopek daje državljanom možnost, da se neposredno obrnejo na [Evropsko komisijo] 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 [Evropske unije] pa v skladu s členom 241 PDEU.

(2) Postopki in pogoji, potrebni za državljansko pobudo, bi morali biti jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo državljanske pobude, 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 državljanskih pobudah, zlasti o merilih za prijavo.

[…]

(10) Da bi zagotovili usklajenost in preglednost v zvezi s predlaganimi državljanskimi pobudami ter se izognili primerom zbiranja podpisov za predlagano državljansko pobudo, 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 državljanske pobude, 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 določa:

„Ta uredba določa postopke in pogoje za državljansko pobudo, kakor določata člen 11 PEU in člen 24 PDEU.“

4 Člen 2 te uredbe določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚državljanska pobuda‘ 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 državljanske pobude in njeno predložitev Komisiji.“

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

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

Te informacije se v enem od uradnih jezikov Unije vnesejo v spletni register, ki ga v ta namen da na voljo Komisija (v nadaljnjem besedilu: register).

Organizatorji za namene registra in po potrebi na svojem spletnem mestu redno zagotavljajo posodobljene informacije o virih podpore in financiranja predlagane državljanske pobude.

Potem ko je prijava potrjena v skladu z odstavkom 2, lahko organizatorji zagotovijo predlagano državljansko pobudo v drugih uradnih jezikih Unije za vključitev v register. Za prevod predlagane državljanske pobude v druge uradne jezike Unije so odgovorni organizatorji.

Komisija vzpostavi kontaktno točko za nudenje informacij in pomoči.

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

[…]

(b) predlagana državljanska pobuda 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 državljanske pobude, obvesti organizatorje o vzrokih za zavrnitev in možnih sodnih in izvensodnih sredstvih, ki so jim na voljo.“

Dejansko stanje in sporni sklep

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

7 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“) je 15. julija 2013 Komisiji predložil predlog evropske državljanske pobude (v nadaljevanju: EDP) z naslovom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (v nadaljevanju: zadevna predlagana EDP).

8 Komisija je s Sklepom C(2013) 5969 final z dne 13. septembra 2013 prijavo zadevne predlagane EDP zavrnila, ker je ta očitno presegala okvir njenih pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.

9 Odbor državljanov za državljansko pobudo „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ 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.

10 Komisija je 29. marca 2017 sprejela sporni sklep, s katerim je bila zadevna predlagana EDP prijavljena.

11 V točki 2 obrazložitve navedenega sklepa je navedeno, da se predmet zadevne 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“.

12 V točki 3 obrazložitve navedenega sklepa je navedeno, da se cilji zadevne 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.“

13 V točki 4 obrazložitve istega sklepa je navedeno, da se v prilogi k zadevni predlagani EDP posebej omenja 11 pravnih aktov Unije, pri katerih je dejanski cilj državljanske pobude, da Komisija pripravi predloge.

14 Iz točk od 6 do 9 obrazložitve spornega sklepa izhaja, da je Komisija prijavila zadevno predlagano EDP v zvezi z devetimi od teh pravnih aktov Unije, ker predlog teh pravnih aktov ni bil očitno zunaj okvira njene pristojnosti za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb

v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Kar pa zadeva druga dva pravna akta Unije, na katera se nanaša zadevna predlagana EDP, je Komisija sklenila, da sta ta predloga pravnih aktov očitno zunaj okvira njene pristojnosti v smislu navedene določbe.

15 V členu 1 navedenega sklepa je v odstavku 2 naštetih devet predlogov pravnih aktov, na katere se nanaša zadevna predlagana EDP, za katere se lahko zbirajo izjave o podpori.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

16 Romunija je 28. junija 2017 v tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.

17 Romunija je v utemeljitev svoje tožbe navedla 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 kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU.

18 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi po eni strani razsodilo, da Komisija s tem, da je v fazi prijave ocenila, da predlogi pravnih aktov iz člena 1(2) spornega sklepa niso očitno zunaj pristojnosti, na podlagi katerih lahko predloži predlog pravnega akta za izvajanje Pogodb, nikakor ni napačno uporabila prava. Po drugi strani je razsodilo, da je Komisija v spornem sklepu pravno zadostno navedla razloge za delno prijavo zadevne predlagane EDP.

19 Zato je Splošno sodišče tožbo zavrnilo kot neutemeljeno, ne da bi odločalo o dopustnosti tožbe, ki jo je vložila Romunija.

Predlogi strank

20 Romunija Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi in sporni sklep razglasi za ničen;

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

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

21 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in Romuniji naloži plačilo stroškov.

22 Madžarska Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne.

Pritožba

23 Romunija v utemeljitev svoje pritožbe navaja tri pritožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na kršitev določb Pogodb v zvezi s pristojnostmi Unije, drugi na kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU, tretji pa na procesne nepravilnosti, ki jih je storilo Splošno sodišče v ustnem delu postopka.

Prvi pritožbeni razlog: kršitev določb Pogodb o pristojnostih Unije

Trditve strank

24 Romunija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno uporabilo pravo pri razlagi določb Pogodb o pristojnostih Unije, ker je ugotovilo, da Komisija s tem, da je menila, da je bil pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 v obravnavanem primeru izpolnjen, ni napačno uporabila prava.

25 Na prvem mestu, Romunija izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 47 izpodbijane sodbe, da je namen zadevne predlagane EDP tako zagotoviti spoštovanje pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, kot krepiti kulturno in jezikovno raznolikost v Uniji. Navedena država članica, nasprotno, meni, da je glavni namen navedenega predloga varstvo pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter da Unija nima pristojnosti v zvezi s tem. Glede teh vidikov se sklicuje na točke od 59 do 63 svoje tožbe na prvi stopnji.

26 Na drugem mestu, Romunija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 51 do 56 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je vrednote Unije iz člena 2 PEU enačilo s specifičnim ukrepom ali ciljem, ki spada v okvir pristojnosti Unije, zaradi česar naj bi bila Komisija pooblaščena za predložitev specifičnih pravnih aktov, katerih glavni namen je varstvo pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepitev kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji.

27 Splošno sodišče naj bi s tem po eni strani kršilo načelo prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU in po drugi strani načela, določena s sodno prakso Sodišča, v zvezi z določitvijo ustrezne pravne podlage za sprejetje akta Unije.

28 Prvič, kar zadeva kršitev načela prenosa pristojnosti, Romunija opozarja na kompleksen sistem, ki naj bi bil oblikovan s Pogodbama za izvajanje pristojnosti Unije, kot izhaja iz člena 5(2) PEU in člena 2(6) PDEU. Tako naj bi Unija v skladu s tem načelom ukrepala le, če so izpolnjeni nekateri pogoji, zlasti pogoj, da mora zadevna tema spadati na eno od področij pristojnosti Unije iz členov od 3 do 6 PDEU ter v okvir ciljev, ki so v Pogodbah določeni za vsako od teh področij.

29 Vendar naj bi bilo očitno, da vrednote Unije iz člena 2 PEU niso navedene v poglavjih Pogodb v zvezi s pristojnostmi Unije ter da nimajo vloge pri vrednotenju njenih specifičnih ciljev in ukrepov. Po mnenju Romunije so v okviru predlogov pravnih aktov Unije te vrednote le referenčna točka in se ne bi smele zamenjevati s področji pristojnosti ali specifičnimi cilji Unije. To ugotovitev naj bi potrjevalo besedilo člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, v katerem naj bi se pri vrednotenju, ki ga mora opraviti Komisija zaradi prijave predlaganih EPD, razlikovalo med pristojnostmi in cilji na eni strani ter vrednotami na drugi strani.

30 Iz tega naj bi izhajalo, da je Splošno sodišče zlorabilo sistem prenosa pristojnosti, kot je določen s primarnim pravom Unije, s tem, da je na splošno enačilo vrednote Unije s specifičnimi cilji Unije, tako da je Komisija pooblaščena za predložitev predlogov specifičnih pravnih aktov, ki naj bi dopolnili ukrepanje Unije za zagotovitev spoštovanja vrednot iz člena 2 PEU. Po mnenju Romunije naj bi bilo za ta namen potrebno vsaj, da se pravila v zvezi s cilji in različnimi ukrepi Unije izrecno nanašajo na vrednote Unije. V obravnavnem primeru naj ne bi bilo tako, ker naj spoštovanje pravic oseb, ki pripadajo manjšinam, ne bi bilo omenjeno v nobeni določbi Pogodb v zvezi s pristojnostmi, politikami, cilji in ukrepi Unije.

31 Pri analizi Splošnega sodišča naj bi bile pristojnosti Unije *de iure* razširjene s spremembo njihovega predmeta in cilja glede na vrednote Unije.

32 Poleg tega naj bi bil s to analizo kršen člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, kot ga razlaga Sodišče. 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 za presojo upoštevanja pogoja za prijavo iz navedene določbe preuči, ali bi bili z objektivnega vidika predlagani ukrepi, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb.

33 Drugič, kar zadeva kršitev načel, ki urejajo določitev ustrezne pravne podlage za sprejetje akta Unije, kot izhajajo iz sodne prakse Sodišča, Romunija trdi, da je ta določitev ustavnega pomena. V zvezi s tem naj bi bilo zlasti treba vzpostaviti neposredno povezavo med aktom Unije in določbo Pogodb, ki Unijo pooblašča za sprejetje tega akta. Poleg tega naj bi morala izbira pravne podlage temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta.

34 Tako naj bi bilo mogoče predlog akta Unije, katerega namen je zagotoviti spoštovanje pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepiti kulturno in jezikovno raznolikost v Uniji, predložiti le na podlagi določbe Pogodb, ki Unijo primarno pooblašča za ukrepanje na tem področju in za ta namen. Vendar naj take določbe ne bi bilo.

35 Unija naj po eni strani ne bi imela pristojnosti v zvezi s pravicami oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam.

36 Po drugi strani naj bi imela Unija v skladu s členom 167(1) in (4) PDEU zgolj podporno, koordinacijsko in dopolnjevalno pristojnost za krepitev kulturne raznolikosti. Ta določba ne bi smela biti podlaga za sprejetje pravnega akta Unije, katerega izključni ali glavni cilj je kulturna raznolikost.

37 V teh okoliščinah naj bi Splošno sodišče v točki 56 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo.

38 Romunija ugotavlja, da pravne podlage, ki jih je Splošno sodišče analiziralo v izpodbijani sodbi, niso nikakor upoštevne glede na dejanski cilj zadevne predlagane EDP, zato nobena med njimi ne more pomeniti ustrezne pravne podlage glede na upoštevno sodno prakso Sodišča.

39 Na tretjem mestu, Romunija meni, da ker je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ni ne potrebno ne upoštevno preučiti njegovo sklepanje v točkah od 60 do 71 izpodbijane sodbe ločeno za vsakega od devetih predlogov pravnih aktov iz člena 1(2) spornega sklepa. Romunija kljub temu poudarja, da je v delu izpodbijane sodbe, ki vsebuje te točke, napačno uporabljeno pravo, in „kot primer“ navaja nekatere napake, ki naj bi jih Splošno sodišče storilo v zvezi s tem.

40 Romunija v bistvu v tem okviru trdi, da Splošno sodišče pri ukrepih v zvezi z jezikom, izobraževanjem in kulturo, ukrepih v zvezi z regionalno politiko ter aktu v zvezi z osebami brez državljanstva, ki so jih predlagali organizatorji zadevne EDP, ni upoštevalo vseh obveznih in dodatnih informacij, ki so jih predložili ti organizatorji. Če bi jih Splošno sodišče upoštevalo, naj bi moralo ugotoviti, da ti ukrepi nimajo podlage v Pogodbah.

41 Komisija in Madžarska zatrjujeta, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

42 Romunija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je v točkah od 43 do 72 izpodbijane sodbe razsodilo, da je lahko Komisija v spornem sklepu upravičeno menila, da je bil pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 v obravnavanem primeru izpolnjen.

43 Najprej je treba 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“.

44 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da 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, ta pogoj za prijavo razlagati in uporabljati tako, da zagotavlja lažjo dostopnost do EDP (glej v tem smislu 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, točka 53).

45 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).

46 Poleg tega iz sodne prakse prav tako izhaja, da se mora Komisija omejiti 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 ukrepi, navedeni v predlogu EDP, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb (glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62).

47 Iz tega izhaja, da kadar v skladu s prvo analizo, opravljeno glede na obvezne in po potrebi dodatne informacije, ki so jih predložili organizatorji EDP, ni ugotovljeno, da predlog EDP očitno ni v okviru teh pristojnosti Komisije, mora ta institucija ta predlog prijaviti, če so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 4(2) Uredbe št. 211/2011.

48 Na prvem mestu, kar zadeva trditve Romunije, s katerimi želi ta izpodbiti ugotovitev Splošnega sodišča v točki 47 izpodbijane sodbe, je treba spomniti, da zlasti iz člena 168(1)(d) in člena 169(2) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba v pritožbi jasno navesti izpodbijane elemente odločbe, katere razveljavitev se predlaga, in pravne trditve, ki specifično utemeljujejo ta predlog. Sodišče je v zvezi s tem že večkrat razsodilo, da je pritožba nedopustna, če se samo ponovijo razlogi in trditve, ki so že bili predstavljeni pred Splošnim sodiščem, vključno s tistimi, ki so temeljili na dejstvih, ki jih je to izrecno zavrnilo, ne da bi bila podana utemeljitev, s katero bi se natančneje opredelila domnevna napačna uporaba prava v sodbi tega sodišča. V resnici je namreč namen take pritožbe le doseči ponovno obravnavo tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar Sodišče v pritožbenem postopku ni pristojno (glej zlasti sodbo z dne 15. junija 2017, Španija/Komisija, C-279/16 P, neobjavljena, EU:C:2017:461, točka 75 in navedena sodna praksa).

49 Iz tega izhaja, da je treba trditev Romunije v zvezi s točko 47 izpodbijane sodbe zavreči kot očitno nedopustno, ker ta država članica z ničimer ne utemeljuje te trditve in se le sklicuje na svojo tožbo, vloženo pri Splošnemu sodišču.

50 Na drugem mestu, Romunija Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v točkah od 51 do 56 izpodbijane sodbe enačilo vrednote Unije iz člena 2 PEU s specifičnim ukrepom ali ciljem, ki spada na področja pristojnosti Unije, in da je s tem Komisiji omogočilo predložitev pravnih aktov, katerih glavni namen je varstvo pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepitev kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji.

51 Te točke izpodbijane sodbe sledijo predstavitvi – v točkah 47 in 50 navedene sodbe – ciljev zadevne predlagane EDP in pravnih aktov Unije iz njene priloge.

52 Splošno sodišče je v točki 51 izpodbijane sodbe zlasti spomnilo, da je v skladu s členom 2 PEU spoštovanje pravic manjšin ena od vrednot, na katerih temelji Unija, in da člen 3(3), četrti pododstavek, PEU določa, da Unija spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost, v točki 52 izpodbijane sodbe pa, da člen 167(4) PDEU v zvezi z, natančneje, krepitvijo kulturne raznolikosti določa, da Unija pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodb upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.

53 Splošno sodišče je v točki 53 izpodbijane sodbe zatrdilo, da iz tega ne izhaja, da je Komisija s spornim 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 zadevna predlagana EDP.

54 Splošno sodišče je v točkah od 54 do 56 izpodbijane sodbe ugotovilo tudi, da Romunija ne izpodbija pristojnosti Unije za sprejetje pravnih aktov na konkretnih področjih ukrepanja, na katera se nanašajo pravni akti, našteti v členu 1(2) spornega sklepa, da se uresničijo cilji upoštevnih določb Pogodbe DEU. Razsodilo je, da zato načeloma Komisiji nič ne preprečuje, da predloži predloge pravnih aktov, s katerimi se dopolnjuje ukrepanje Unije na njenih področjih pristojnosti za zagotavljanje spoštovanja vrednot iz člena 2 PEU ter bogate kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji, kot je določena v členu 3(3), četrti pododstavek, PEU.

55 V nasprotju s trditvijo Romunije Splošno sodišče s tem ni niti enačilo vrednot, na katerih temelji Unija, s specifičnimi cilji Unije, ki tej omogočajo sprejemanje pravnih aktov, niti ni razširilo pristojnosti zadnjenavedene, tako da bi se štelo, da lahko ta sprejme pravne akte brez pravne podlage, da bi zagotovila spoštovanje vrednot Unije. Vendar je Splošno sodišče, ne da bi napačno uporabilo pravo v zvezi s tem, razsodilo, da je lahko namen pravnih aktov Unije, če veljavno temeljijo na pravni podlagi, tudi spoštovanje vrednot Unije, kot sta spoštovanje pravic manjšin ter kulturna in jezikovna raznolikost.

56 Poleg tega je treba poudariti, da ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 46 te sodbe, ta prva analiza ne posega v preučitev pravne podlage akta, ki je po potrebi sprejet na podlagi EDP in na predlog Komisije.

57 Na tretjem mestu, kar zadeva splošno zatrjevanje Romunije v okviru prvega pritožbenega razloga, da je Splošno sodišče v točkah od 60 do 71 izpodbijane sodbe napačno preučilo devet predlogov pravnih aktov iz člena 1(2) spornega sklepa, pri čemer Romunija le z navajanjem primerov izpodbija nekatere presoje Splošnega sodišča in ponavlja trditve, ki jih je že navedla pred

navedenim sodiščem, take trditve ne morejo izpolniti zahtev za dopustnost, na katere je opozorjeno v točki 48 te sodbe, zlasti ker je dejanski namen Romunije zgolj doseči ponovno preučitev njenih trditev.

58 Zato je treba te trditve zavreči kot nedopustne.

59 Glede na zgoraj navedeno je treba prvi pritožbeni razlog delno zavreči kot nedopusten in delno zavrniti kot neutemeljen.

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

Trditve strank

60 Romunija z drugim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo člen 296, drugi odstavek, PDEU, kar zadeva obveznost obrazložitve, ki jo ima Komisija.

61 V zvezi s tem Splošnemu sodišču očita, na prvem mestu, da je štelo, da se sodna praksa Sodišča in Splošnega sodišča, v skladu s katero je spoštovanje obveznosti obrazložitve še toliko bolj temeljno, kadar imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico, v obravnavani zadevi ne uporablja.

62 Splošno sodišče naj bi napačno menilo, da Komisija nima široke diskrecijske pravice za prijavo predlagane EDP. Po mnenju Romunije Komisija nikakor ne bi mogla samo zaradi zagotovitve lahke dostopnosti do EDP prijaviti predlogov, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 4(2), od (a) do (d), Uredbe št. 211/2011. Poleg tega poudarja, da sklep Komisije v zvezi s prijavo predlagane EDP pomeni dokončni sklep in da se Komisija zato ne bi smela omejiti na popolnoma formalno preverjanje predlagane EDP.

63 Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi v točki 88 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se je Komisija lahko omejila na splošno predstavitev področij, na katerih se lahko sprejmejo pravni akti Unije, in to ne da bi bila omenjena okoliščina, da je namen ukrepov, na katere se sklicuje v predlagani EDP, izboljšati varstvo oseb, ki pripadajo narodnostnim in jezikovnim manjšinam, ter krepiti kulturno in jezikovno raznolikost v Uniji.

64 Vendar naj taka obrazložitev ne bi zadostovala za to, da se zainteresirani osebi omogoči, da ugotovi, ali je zadevna odločba utemeljena ali pa morda vsebuje napako, ki omogoča njeno izpodbijanje. Nezadostnost take obrazložitve naj bi bila v obravnavnem primeru še posebej problematična, ker se sporni sklep znatno razlikuje od predhodno sprejetega sklepa, in sicer Sklepa C(2013) 5969 final, navedenega v točki 8 te sodbe, tudi v zvezi z možnostjo delne prijave zadevne predlagane EDP.

65 Iz tega po mnenju Romunije izhaja, da je Splošno sodišče napačno razsodilo, da je bila obveznost obrazložitve izpolnjena, saj Komisija ni predstavila pravnih ugotovitev, ki so imele bistven pomen pri sistematiki spornega sklepa, in je poleg tega bistveno spremenila svoje stališče, ne da bi pojasnila, katere okoliščine so se tako spremenile, da je sprememba stališča utemeljena.

66 Komisija in Madžarska zatrjujeta, da je treba drugi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

67 V skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi z obveznostjo obrazložitve iz člena 296 PDEU mora biti obrazložitev 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 (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 28 in navedena sodna praksa).

68 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, presoja ne le glede na besedilo tega akta, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 29 in navedena sodna praksa).

69 Na prvem mestu, Romunija meni, da je Splošno sodišče napačno določilo obseg obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija, ko je menilo, da ta institucija nima široke diskrecijske pravice v smislu sodne prakse, ki izhaja zlasti iz sodbe z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14), za prijavo predlagane EDP v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 211/2011.

70 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 84 izpodbijane sodbe razsodilo, da Komisija nima široke diskrecijske pravice za prijavo predlagane EDP, saj je v členu 4(2) Uredbe št. 211/2011 navedeno, da Komisija „prijavi“ tako predlagano EDP, 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 za namen 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.

71 Splošno sodišče s tem ni napačno uporabilo prava. Uporaba sedanjika v povednem naklonu v odstavkih 2 in 3 člena 4 Uredbe št. 211/2011 ter seznam pogojev za prijavo v navedenem odstavku 2, od (a) do (d), namreč kažeta, da Komisija nima široke diskrecijske pravice v zvezi s prijavo predlagane EDP in da mora, nasprotno, to prijavo opraviti, kadar tak predlog izpolnjuje vse te pogoje.

72 Ker ta ugotovitev že sama po sebi utemeljuje sklep Splošnega sodišča, da Komisija nima široke diskrecijske pravice, ni treba preučiti trditev Romunije, navedenih v točki 62 te sodbe, s katerimi želi ta v bistvu izpodbiti razlog iz točke 85 izpodbijane sodbe v podporo temu sklepu. Tudi če bi bile te trditve utemeljene, na njihovi podlagi izpodbijane sodbe ne bi bilo mogoče razveljaviti.

73 Na drugem mestu, Romunija Splošnemu sodišču očita, da je v točki 88 izpodbijane sodbe razsodilo, da to, da se je Komisija „omejila na splošno predstavitev“ področij, na katerih se lahko sprejmejo pravni akti Unije, ni v nasprotju z obveznostjo obrazložitve.

74 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Splošno sodišče v navedeni točki izpodbijane sodbe v bistvu razsodilo, da je Komisija izpolnila svojo obveznost obrazložitve s tem, da je na splošno predstavila področja, na katerih se lahko sprejmejo pravni akti Unije in ki ustrezajo področjem, na katerih organizatorji EDP zahtevajo predložitev pravnih aktov.

75 Po eni strani je v nasprotju s tistim, za kar se zdi, da zatrjuje Romunija, taka obrazložitev taka, da so iz nje razvidni razlogi, iz katerih Komisija meni, da lahko zadevna predlagana EDP spada v okvir njenih pristojnosti, v skladu s katerimi lahko predloži predlog pravnega akta Unije.

76 Po drugi strani Komisiji v fazi prijave predlagane EDP ni treba preveriti niti tega, ali je predložen dokaz za vsa navedena dejstva, niti tega, ali je obrazložitev, na kateri temeljijo predlog in predlagani ukrepi, zadostna. Komisija se mora omejiti 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 predlagani ukrepi, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb (glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62).

77 Splošno sodišče je torej v bistvu ugotovilo, da obrazložitev spornega sklepa v zvezi s tem ni bila nezadostna, ne da bi napačno uporabilo pravo.

78 Poleg tega je treba v zvezi z zahtevami glede obrazložitve, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe, ugotoviti, da je obrazložitev spornega sklepa Romuniji očitno omogočila, da se seznani z razlogi, iz katerih je Komisija menila, da zadevna predlagana EDP in, natančneje, predlogi pravnih aktov iz člena 1(2) navedenega sklepa niso očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, sodišču Unije pa – kot izhaja iz izpodbijane sodbe – da izvede nadzor nad navedenim sklepom.

79 Glede na navedeno je treba drugi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: procesne nepravilnosti, ki jih je storilo Splošno sodišče v ustnem delu postopka

Trditve strank

80 Romunija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče storilo več procesnih nepravilnosti, zlasti v ustnem delu postopka.

81 Romunija opozarja na potek postopka pred Splošnim sodiščem in zlasti na obravnavo, ki je bila opravljena pred njim na zahtevo Romunije, ter predvsem poudarja posamezna vprašanja, ki so bila predmet poročila za obravnavo, in ukrepe procesnega vodstva, ki jih je zahtevalo Splošno sodišče. Romunija navaja tudi, da so se razprave na obravnavi, vključno z vprašanji, ki jih je na tej obravnavi neposredno zastavilo Splošno sodišče, nanašale le na vidike tožbe v zvezi z njeno dopustnostjo ter stanjem postopka zbiranja, preverjanja in potrjevanja izjav o podpori ali predložitvijo predlagane EDP Komisiji.

82 Po mnenju Romunije zato – razen glede vprašanja upoštevnosti sodbe z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ki je bilo obravnavano v pisnem in ustnem delu postopka – stranke v zadnjenavedenem delu niso kontradiktorno razpravljale o številnih vidikih v zvezi s podlago tožbe, na katerih izpodbijana sodba temelji. Ta del pa bi moral biti namenjen razjasnitvi in razpravi o ključnih točkah zadeve zaradi njene razrešitve. Čeprav se je Splošno sodišče v obravnavanem primeru odločilo začeti navedeni del, naj bi mu odvzelo vso vsebino z odstranitvijo procesnih jamstev v zvezi z organizacijo tega dela.

83 Komisija in Madžarska zatrjujeta, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

84 Romunija s tretjim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da ključne točke, na katerih temelji izpodbijana sodba, niso bile predmet kontradiktorne razprave v ustnem delu postopka.

85 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo kontradiktornosti praviloma pomeni, da imajo stranke v postopku pravico zavzeti stališče glede dejanskega stanja in listin, na katerih bo temeljila sodna odločba, ter do razpravljanja o dokazih in stališčih, predstavljenih sodišču, in tožbenih razlogih, ki jih sodišče preizkusi po uradni dolžnosti in na katere namerava opreti svojo odločitev. Da bi se zadostilo zahtevam, ki se nanašajo na pravico do poštenega sojenja, je namreč pomembno, da imajo stranke možnost kontradiktorno razpravljati o pravnih in dejanskih okoliščinah, ki imajo odločilen vpliv na izid postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, EU:C:2009:742, točki 52 in 56).

86 V obravnavanem primeru ni sporno, da se je Splošno sodišče z izpodbijano sodbo izreklo izključno o tožbenih razlogih Romunije, o katerih so lahko stranke kontradiktorno razpravljale v pisnem in ustnem delu postopka pred Splošnim sodiščem. Temu torej ni mogoče očitati, da je kršilo načelo kontradiktornosti, ker ni zastavilo specifičnih vprašanj o vsaki predloženi trditvi.

87 Poleg tega Romunija ni opredelila nobenega bistvenega elementa za izid postopka, s katerim se ne bi mogla seznaniti in o katerem ne bi mogla zavzeti stališča, tako v okviru pisnega dela kot v okviru ustnega dela postopka pred Splošnim sodiščem.

88 Iz tega sledi, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

89 Ker nobeden od pritožbenih razlogov, ki jih je navedla pritožnica, ni bil sprejet, je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

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

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

92 Ker Romunija s svojimi pritožbenimi razlogi ni uspela in ker je Komisija predlagala, naj se Romuniji naloži plačilo stroškov, je treba tej naložiti, da poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila Komisija.

93 V skladu s členom 184(4) Poslovnika se lahko intervenientu na prvi stopnji, če ta ni vložil pritožbe, plačilo stroškov pritožbenega postopka naloži le, če je sodeloval pri pisnem ali ustnem delu postopka pred Sodiščem. Če taka stranka sodeluje v postopku, lahko Sodišče odloči, da nosi svoje stroške.

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Pritožba se zavrne.**

2. **Romuniji se naloži, da poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**

3. **Madžarska nosi svoje stroške.**

Podpisi