



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

10 май 2016 година *

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Политика на сближаване — Региони с национални малцинства — Отказ за регистрация — Явна липса на компетентност на Комисията — Член 4, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Регламент (ЕС) № 211/2011“

По дело T-529/13

Balázs-Árpád Izsák, с местожителство в Търгу Муреш (Румъния),

Attila Dabis, с местожителство в Будапеща (Унгария),

за които се явяват първоначално J. Tordáné dr. Petneházy, впоследствие D. Sobor, адвокати,

жалбоподатели,

подпомагани от

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

встъпила страна,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват първоначално H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblyté и P. Hetsch, впоследствие K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämer и B.-R. Killmann, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Република Гърция, за която се явява E.-M. Mamoyna, в качеството на представител,

Румъния, за която се явяват R. Radu, R. Națigănu, D. Bulancea и M. Bejenar, в качеството на представители,

Словашка република, за която се явява B. Ricziová, в качеството на представител,

встъпили страни,

* Език на производството: унгарски.

с предмет искане за отмяна на Решение С (2013) 4975 окончателен на Комисията от 25 юли 2013 г., с което е отказана регистрация на предложението за гражданска инициатива на жалбоподателите,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: Н. Kanninen, председател, I. Pelikánová (докладчик) и E. Buttigieg, съдии,

секретар: S. Bukšek Томас, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 декември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

- 1 На 18 юни 2013 г. жалбоподателите, г-н Balázs-Árpád Izsák и г-н Attila Dabis, в съдружие с пет други лица, представят на Европейската комисия предложение за гражданска инициатива (наричано по-нататък „спорното предложение“), с наслов „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“ (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures), въз основа на член 11, параграф 4 ДЕС и Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, стр. 1).
- 2 В съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент № 211/2011 жалбоподателите предоставят възсъздадения за целта от Комисията онлайн регистър (наричан по-нататък „регистърът“) необходимата минимална информация, посочена в приложение II към същия регламент (наричана по-нататък „необходимата информация“), и по-специално кратко изложение на предмета и целите на спорното предложение.
- 3 От предоставената от жалбоподателите като необходима информация се установява, че целта на спорното предложение е в политиката на сближаване на Европейския съюз да се обърне специално внимание на регионите, чиито етнически, културни, религиозни или езикови особености са различни от тези на заобикалящите ги региони. За тези региони, включително географските зони без структури с административни правомощия, предотвратяването на всяко неравенство или всяко изоставане в икономическото развитие спрямо заобикалящите ги региони, подкрепата за икономическото развитие и опазването на условията за икономическото, социалното и териториалното сближаване трябва да се осигурят по такъв начин, че особеностите им да останат непроменени. Затова на тези региони трябвало да се осигурят равни възможности за достъп до различните фондове на Съюза, запазване на особеностите им и правилно икономическо развитие, за да бъде развитието на Съюза устойчиво и да се запази неговото културно многообразие.
- 4 В съответствие с приложение II към Регламент № 211/2011 към представената необходима информация жалбоподателите прилагат по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на спорното предложение (наричана по-нататък „допълнителната информация“).

- 5 От тази допълнителна информация, от една страна, се установява, че в съзнанието на жалбоподателите регионите с национални малцинства съответстват на региони и географски зони, които не е задължително да имат структури с административни правомощия, но където са установени общности с етнически, културни, религиозни или езикови особености, които се различават от тези на населенията, установени в заобикалящите ги региони, и които на местно равнище формират мнозинство или се състоят от значителен брой лица, докато на национално равнище са само малцинство, и които са изразили волята си (чрез референдум) да имат автономен статут в рамките на съответната държава членка (наричани по-нататък „регионите с национални малцинства“). Според жалбоподателите тези региони с национални малцинства са пазители на старите европейски култури и езици и са важни източници на културното и езиковото многообразие на Съюза, а в по-широк аспект — на Европа.
- 6 От друга страна, от допълнителната информация се установява, че предложеният правен акт на Съюза (наричан по-нататък „предложеният акт“) трябвало преди всичко да гарантира равенството между регионите и запазването на регионалните култури, като предотвратява всяко неравенство или изоставане в икономическото развитие на регионите с национални малцинства спрямо заобикалящите ги региони и като създава възможност за запазване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на регионите с национални малцинства по такъв начин, че това да не засегне особеностите им. Според жалбоподателите, за да отговори на основните ценности, дефинирани в членове 2 ДЕС и 3 ДЕС, политиката на сближаване, регламентирана в членове 174—178 ДФЕС, трябвало да допринесе за запазването на специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства, които са застрашени от европейската икономическа интеграция, и за поправяне на неблагоприятните условия и дискриминацията, които се отразяват на икономическото развитие на тези региони. Поради това с предложеният акт на регионите с национални малцинства трябвало да се осигурят същите възможности за достъп до фондовете, ресурсите и програмите на политиката на сближаване на Съюза като тези на регионите, отговарящи понастоящем на условията за достъп от тях, изброени в приложение I към Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) (ОВ L 154, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г. глава 14, том 1, стр. 101). Според жалбоподателите тези гаранции могли да включват създаването на автономни регионални институции с достатъчно правомощия, за да помагат на регионите с национални малцинства да запазят националните си езикови и културни особености, както и тяхната идентичност.
- 7 За тази цел в предложеният акт трябвало да се даде определение на „регион с национално малцинство“, като се вземат предвид, първо, концепциите и целите, прогласени в някои актове на международното право, по-конкретно определението за национално малцинство в Препоръка 1201 (1993) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, приета на 1 февруари 1993 г., във връзка с допълнителен протокол за правата на малцинствата към Европейската конвенция за правата на човека, второ, общите за държавите членки конституционни традиции, трето, съдебната практика във връзка с прилагането на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., четвърто, членове 3 ДЕС и 167 ДФЕС, както и, пето, изразената (чрез референдум) воля на заинтересованите общности да имат автономен статут в рамките на съответната държава членка. От друга страна, в този акт трябвало да се изброят поименно, в съответствие с посоченото по-горе определение, съществуващите в Съюза региони с национални малцинства, които след това трябвало да се включат в общата класификация на териториалните единици (наричана по-нататък „NUTS“) в приложение I към Регламент № 1059/2003.
- 8 Освен това, за да се избегне използването от националните административни органи на фондовете, ресурсите и програмите на политиката на сближаване на Съюза за финансиране на враждебни на националните малцинства политики, в предложеният акт трябвало да се прокламира, че държавите членки са длъжни незабавно да изпълнят международните си

задължения и ангажименти по отношение на националните малцинства и че нарушаването или незначитането на тези ангажименти от която и да е държава членка би било равнозначно на незначитане на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, по отношение на което се прилага описаната в член 7 ДЕС процедура, и което може да доведе до суспендиране от страна на Съвета на Европейския съюз на някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на съответната държава членка.

- 9 На 25 юли 2013 г. Комисията приема Решение С (2013) 4975 окончателен, с което отказва да регистрира спорното предложение (наричано по-нататък „обжалваното решение“), тъй като от задълбочения преглед на цитираните в това предложение разпоредби от Договорите и от всички други възможни правни основи следвало, че предложението попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

Производство и искания на страните

- 10 На 27 септември 2013 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 11 Комисията представя писмения си отговор на 3 януари 2014 г.
- 12 На 18 февруари 2014 г. Словашката република подава в секретариата на Общия съд молба за встъпване в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.
- 13 На 21 февруари 2014 г. жалбоподателите представят писмена реплика.
- 14 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 3 март 2014 г., Унгария прави искане за встъпване в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателите.
- 15 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 7 и 12 март 2014 г., Република Гърция и Румъния правят искане за встъпване в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.
- 16 На 7 април 2014 г. Комисията подава писмена дуплика.
- 17 След като получава становищата на страните, с определение от 12 май 2014 г. председателят на първи състав на Общия съд уважава исканията за встъпване на Словашката република, на Унгария, на Република Гърция и на Румъния.
- 18 Словашката република, от една страна, и Унгария и Румъния, от друга страна, подават писмените си становища при встъпване съответно на 23 и 25 юни 2014 г. Република Гърция не представя писмено становище при встъпване.
- 19 С актове, подадени в секретариата на Общия съд, съответно на 18 и 23 юни и на 25 август 2014 г., Județul Covasna (румънски окръг Ковасна), Bretagne réunie и Obec Debrad' (словашка община Дебрад) правят искания за встъпване в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателите.
- 20 След като получава становищата на страните, с определение от 18 май 2015 г. председателят на първи състав на Общия съд отхвърля исканията за встъпване на Județul Covasna, на Bretagne réunie и на Obec Debrad'.

- 21 По предложение на съдията докладчик Общият съд решава да започне устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89, параграф 3, буква б) от своя процедурен правилник, приканва главните страни да изложат писмено становището си по някои аспекти на спора. Те изпълняват тези искания в определения срок. В отговора си жалбоподателите заявяват, че се отказват от искането си Комисията да бъде задължена да регистрира спорното предложение и да предприеме всички необходими правни мерки.
- 22 Устните състезания и отговорите на страните на устно поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание на 15 декември 2015 г., с изключение на тези на Република Гърция, чийто представител не присъства на това заседание. Комисията използва това заседание, за да информира Общия съд, че жалбоподателите са публикували на интернет сайта на спорното предложение представената от нея писмена защита по делото и въпреки искането ѝ в този смисъл са отказали да я свалят. Тя иска Общият съд да вземе предвид недобросъвестното поведение на жалбоподателите при разпределянето на разноските. Жалбоподателите не оспорват фактите, за които ги упреква Комисията, но изтъкват, че поведението им не е злоупотреба с право, тъй като няма текст, който да го забранява. Поради това те приканват Общия съд да приложи общите правила за разноските.
- 23 След изменението на исканията им (т. 21 по-горе), жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, искат Общият съд:
- да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 24 Комисията иска Общият съд:
- да отхвърли жалбата като частично недопустима, а в останалата част, като неоснователна,
 - да осъди жалбоподателите и Унгария да заплатят съдебните разноски.
- 25 Независимо че Република Гърция не представя официално исканията си, следва да се приеме, че като встъпила страна в подкрепа на исканията на Комисията тя просто се присъединява към тях.
- 26 Словашката република, встъпила страна в подкрепа на исканията на Комисията, иска Общият съд:
- да отхвърли жалбата като частично недопустима, а в останалата част, като неоснователна,
 - да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.
- 27 Румъния, встъпила страна в подкрепа на исканията на Комисията, по същество се присъединява към тях, що се отнася до отхвърлянето на жалбата като частично недопустима, а в останалата част, като неоснователна.

От правна страна

По допустимостта на някои твърдения за нарушения

- 28 На етапа на репликата жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, по същество излагат твърдения за нарушения, изведени, от една страна, от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация, и от друга страна, от неправилно тълкуване на член 352 ДФЕС.
- 29 Поканена от Общия съд да вземе становище по този аспект на спора (т. 21 по-горе), Комисията, подкрепяна от Словашката република, се позовава на недопустимостта на твърдението за нарушение, изведено от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация, тъй като това твърдение за нарушение било повдигнато за първи път едва на етапа на репликата и не отговаряло на условията за допустимост по член 44, параграф 1, буква в) и член 48 от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г.
- 30 Що се отнася до твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 352 ДФЕС, Комисията, подкрепяна от Словашката република и от Румъния, също иска то да се отхвърли като недопустимо, тъй като е повдигнато за първи път на етапа на репликата.
- 31 Жалбоподателите възразяват, че са повдигнали тези твърдения за нарушения в отговор на доводите в писмената защита на Комисията, и твърдят, че тези твърдения за нарушения са само разгръщане на съдържанието се в жалбата им.
- 32 Следва да се припомни, че от разпоредбите на член 44, параграф 1, буква в) и член 48, параграф 2 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. следва, че въвеждането на нови основания след подаването на исковата молба или жалбата не е допустимо, освен ако тези основания не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени в хода на производството. Същевременно основание, което представлява разгръщане на основание, изтъкнато преди това изрично или имплицитно в исковата молба или жалбата и което има тясна връзка с последното, следва да бъде обявено за допустимо (вж. решение от 15 октомври 2008 г., Mote/Парламент, T-345/05, Сб., EU:T:2008:440, т. 85 и цитираната съдебна практика). Аналогично разрешение се налага и във връзка с твърдение за нарушение, изложено в подкрепа на основание (вж. решение от 19 март 2013 г., In 't Veld/Комисия, T-301/10, Сб., EU:T:2013:135, т. 97 и цитираната съдебна практика).
- 33 За да може да се счита за разгръщане на изложено по-рано основание или твърдение за нарушение, новият аргумент трябва да има достатъчно тясна връзка с първоначално изложените в жалбата основания или твърдения за нарушения, така че да може да се разглежда като резултат от обичайното развитие на обсъжданията в състезателното производство (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2013 г., Groupe Gascogne/Комисия, C-58/12 P, Сб., EU:C:2013:770, т. 31).
- 34 Вярно е, че в настоящия случай посочените в точка 28 по-горе твърдения за нарушения, изведени от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация, както и твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 352 ДФЕС, не фигурират в жалбата.
- 35 Твърденията за нарушения, изведени от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация, обаче в случая представляват разгръщане на изложените в жалбата твърдения за нарушения и се основават на обстоятелства, установени в хода на производството пред Общия съд. Наистина, от една страна, тези твърдения за нарушения са тясно свързани с единственото повдигнато по същество от жалбоподателите основание в жалбата, изведено от

нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, основано на факта, че спорното предложение не попадало по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. То представлявало нова правна квалификация на изложените в подкрепа на това основание доводи в светлината на някои аргументи в писмената защита на Комисията, от които според тях ставало ясно, че единственият мотив на обжалваното решение бил, че при сегашното състояние на правото на Съюза Комисията не счита за подходящо да упражни правомощията си по желания от тях начин. От друга страна, жалбоподателите основават представянето на тези твърдения за нарушения с някои обстоятелства, установени в хода на производството пред Общият съд, а именно аргументите, изложени в писмената защита на Комисията, че „не може политиките на Съюза да се превърнат в инструменти на политики, насочени срещу интересите на малцинствата“ и че „спецификите на малцинствата могат да се вземат надлежно предвид при изготвянето на класификацията NUTS на равнище на държавите членки“.

- 36 Затова и твърденията за нарушения, изведени, от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация, са допустими.
- 37 Твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 352 ДФЕС, обаче не е тясно свързано със съдържащите се в жалбата твърдения за нарушения. Това твърдение за нарушение освен това не се основава на обстоятелства, установени в хода на производството пред Общия съд, тъй като независимо от аргументите в писмената защита на Комисията, това твърдение за нарушение е могло да бъде изложено още в жалбата. Наистина, в обжалваното решение Комисията вече е изразила становището си в смисъл, че в договорите няма никаква разпоредба освен посочените в спорното предложение, която да може да послужи за правно основание на предложението акт, което включва и член 352 ДФЕС.
- 38 Следователно трябва да се отхвърли като недопустимо твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 352 ДФЕС, и да се отхвърлят в останалата част повдигнатите от Комисията твърдения за недопустимост.

По съществуването на спора

- 39 В подкрепа на искането си за отмяна на обжалваното решение жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, излагат по същество едно-единствено основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, тъй като спорното предложение не попадало по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията, да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. С оглед на направените по-горе в точка 38 изводи следва да се приеме, че това основание се разделя на няколко твърдения за нарушения, изведени, първо, от неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и на член 174 ДФЕС, както и на член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003, в светлината на съображение 10 от същия регламент, второ, от неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС, трето, от неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС, четвърто, от неправилно използване на информацията, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011, и пето, от злоупотреба с власт и от нарушаване на принципа на добра администрация.
- 40 В случая следва да се започне с разглеждане на твърдението за нарушение, изведено от неправилно използване на информацията, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011.

По твърдението за нарушение, изведено от неправилно използване на информацията, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011

- 41 Жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, твърдят, че Комисията допуска грешка, като взема предвид в обжалваното решение допълнителната информация, така както е определена в точка 4 по-горе.
- 42 Комисията, подкрепяна от Румъния и от Словашката република, иска това твърдение за нарушение да се отхвърли.
- 43 Настоящото твърдение за нарушение поставя въпроса за информацията, на която Комисията може да се основе, за да реши, че условията за регистрация на предложение за гражданска инициатива, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, не са изпълнени.
- 44 Член 4 от Регламент № 211/2011 гласи:

„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.

[...]

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.

[...]“.

- 45 Тъй като член 4 от Регламент № 211/2011 в това отношение препраща направо към приложение II към същия регламент, трябва да се счита, че то има същата задължителна сила като посочения регламент (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 24 април 1996 г., *Industrias Pesqueras Campos* и др./Комисия, T-551/93 и T-231/94—T-234/94, Rec, EU:T:1996:54, т. 84).
- 46 В приложение II към Регламент № 211/2011, озаглавено „Необходима информация за регистрация на предложена гражданска инициатива“, е предвидено следното:

„За да се регистрира дадена предложена гражданска инициатива в онлайн регистъра на Комисията, се предоставя следната информация:

1. насловът на предложената гражданска инициатива, с не повече от 100 символа;

2. нейният предмет, с не повече от 200 символа;
3. описание на целите на предложената гражданска инициатива, относно която Комисията се приканва към действие, с не повече от 500 символа;
4. разпоредбите на Договорите, които според организаторите са относими към предложеното действие;

[...]

Организаторите могат да предоставят в приложение по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на предложената гражданска инициатива. Те могат също така, ако желаят, да представят и проект на правен акт“.

- 47 От член 4 от Регламент № 211/2011 и от приложение II към него следва, че Комисията разглежда представената от организаторите информация, за да прецени дали предложената гражданска инициатива отговаря на условията за регистрация, посочени именно в член 4, параграф 2, буква б) от същия регламент.
- 48 Обратно на това, което твърдят жалбоподателите, „информацията, посочена в приложение II“ към Регламент № 211/2011, към която препраща член 4 от същия регламент, не се свежда до минималната информация, която по силата на същото приложение трябва да бъде предоставена в регистъра.
- 49 Наистина, правото, признато в приложение II към Регламент № 211/2011 на организаторите на предложената инициатива, да представят допълнителна информация, дори проект на правен акт на Съюза, води до задължение за Комисията да разгледа тази информация по същия начин както всяка информация, предоставена въз основа на това приложение, в съответствие с принципа на добра администрация, с който е свързано задължението за компетентната институция да разгледа внимателно и безпристрастно всички относими към дадения случай данни (вж. решения от 29 март 2012 г. Комисия/Естония, C-505/09 P, Сб., EU:C:2012:179, т. 95 и цитираната съдебна практика и от 23 септември 2009 г., Естония/Комисия, T-263/07, Сб., EU:T:2009:351, т. 99 и цитираната съдебна практика).
- 50 При това положение, независимо от това дали необходимата информация, предоставена в регистъра, е била достатъчна, следва да се приеме, че за да прецени дали предложената гражданска инициатива отговаря на условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, Комисията е трябвало да разгледа допълнителната информация.
- 51 Този извод не се оспорва от доводите на жалбоподателите, изведени по същество от факта, че в обжалваното решение Комисията не трябвало да взема предвид допълнителната информация, която само онагледявала предложения за актове, които могло евентуално да бъдат представени от Комисията, без все пак да отговарят на предложения акт.
- 52 Във връзка с това е важно да се подчертае, че като се основава на допълнителната информация, в обжалваното решение Комисията приема, че със спорното предложение жалбоподателите я приканват да представи предложение за правен акт на Съюза, целящ да гарантира „равенството между регионите и запазването на регионалните култури“, което според тях непременно предполага, от една страна, да се гарантира спазването от държавите членки на ангажиментите им по международното право по отношение на националните малцинства, и от друга страна, „да се обърне специално внимание на регионите с [национални малцинства] в контекста на политиката на сближаване на Съюза“, като се възприеме дефиницията на „регион с национално

малцинство“, в която са отчетени критериите, възприети в международните актове, посочени в спорното предложение, и изразената от съответните общности воля и като се посочат поименно тези региони.

- 53 Жалбоподателите нямат основание да твърдят, че така определените в обжалваното решение мерки са били представени в допълнителната информация, просто като примери за предложения за мерки, които евентуално могат да бъдат представени от Комисията. В тяхната допълнителна информация те първо посочват изрично, че „в законодателството би трябвало [...] да се декларира, че държавите членки трябва незабавно да изпълнят международните си задължения по отношение на националните малцинства“. След това жалбоподателите посочват, като повтарят вече формулирано в необходимата информация искане, че за постигане на целите, преследвани със спорното предложение, „на [регионите с национални малцинства] трябва да бъдат дадени равни възможности за достъп до структурните фондове и до другите фондове на Съюза, до ресурсите и до програмите [на политиката на сближаване на Съюза], [и] трябва да се гарантира запазването на техните особености, както и тяхното подходящо икономическо развитие“. Накрая те ясно препращат към „концепция за [региони с национални малцинства], която трябва да се дефинира в акт на Съюза“ и посочват, че „[о]свен дефиницията на концепцията за региони с национални малцинства, подготвеният от Комисията правен акт на Съюза трябва да посочва в приложение тяхното име, като взема предвид критериите, възприети в международните актове, изброени [в допълнителната информация], и волята на съответните общности“. От посочените по-горе пасажи от допълнителната информация се установява, че предложенията за мерки, които Комисията е взела предвид в обжалваното решение, са ясно изложени от жалбоподателите в споменатата информация като мерки, които непременно трябва да фигурират в предложението акт.
- 54 Следователно в обжалваното решение Комисията с основание взема предвид тези мерки, за да прецени дали спорното предложение отговаря на условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.
- 55 Освен това направеният в точка 50 по-горе извод не се оспорва от доводите на страните във връзка с въпроса дали в случая е било в интерес на жалбоподателите в обжалваното решение да се вземе предвид допълнителната информация.
- 56 Във връзка с това е важно да се подчертае, че организаторите на предложението за гражданска инициатива трябва да преценят във всеки конкретен случай дали е в техен интерес да упражнят правото си, признато в приложение II към Регламент № 211/2011, да предоставят допълнителната информация относно предмета, целите и контекста на тяхното предложение, като се отчете произтичащото от него задължение в тежест на Комисията да я разгледа, за да прецени по-конкретно дали предложението за гражданска инициатива трябва да бъде регистрирано. Все пак, след като организаторите на предложението за гражданска инициатива са решили да упражнят правото си и да предоставят такава допълнителна информация, тя трябва да се вземе предвид от Комисията, без тя да може и да трябва да се пита дали е в интерес на организаторите тази информация да се вземе предвид.
- 57 В случая жалбоподателите са предоставили допълнителна информация на Комисията, която при това положение е била длъжна да я разгледа независимо дали това е било в интерес на жалбоподателите.
- 58 Тъй като по този начин доводите на жалбоподателите са отхвърлени изцяло, следва да се отхвърли твърдението за нарушение, изведено от неправилно използване на информацията, която не е посочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011.

Предварителни бележки по другите твърдения за нарушения, повдигнати от жалбоподателите

- 59 Тъй като всички други твърдения за нарушения, повдигнати от жалбоподателите, по същество са свързани с нарушението на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 (т. 39 по-горе) следва да се припомни, че според член 5 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза, че по силата на член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, и че именно в този контекст член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 предвижда условието, предложената гражданска инициатива да не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.
- 60 От текста на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 следва, че Комисията трябва да направи един първи преглед на доказателствата, с които разполага, за да прецени дали предложението за гражданска инициатива не попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия, като следва да се уточни, че в случай на регистрация на предложението е предвиден по-пълен преглед. Наистина, член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 гласи, че когато Комисията получи европейска гражданска инициатива, в срок от три месеца тя излага в съобщение своите правни и политически заключения за гражданската инициатива, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не.
- 61 За да се прецени дали в случая Комисията е приложила правилно условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, следва да се провери дали с оглед на спорното предложение и при един първи преглед на доказателствата, с които е разполагала, тя очевидно не е могла да предложи да се приеме акт на Съюза въз основа на членовете от Договорите, по-конкретно на тези, посочени от жалбоподателите в спорното предложение.

По твърденията за нарушения, изведени от неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и на член 174 ДФЕС, както и на член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003, във връзка със съображение 10 от същия регламент

- 62 Жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, твърдят, че Комисията опорочава обжалваното решение с грешка при тълкуването, като отказва да приеме в същото решение, че член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и член 174 ДФЕС, както и член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003, във връзка със съображение 10 от същия регламент, могат да бъдат правно основание, въз основа на което може да представи предложение за правен акт на Съюза, съответстващ на спорното предложение.
- 63 Комисията, подкрепяна от Румъния и Словашката република, иска настоящите твърдения за нарушения да се отхвърлят.
- 64 В обжалваното решение, след като определя съдържанието на предложението за акт, както е посочено в точка 52 по-горе, Комисията отбелязва следното:

„Според искане[то някои мерки] са необходими, за да се обърне специално внимание на регионите с [национални малцинства] в контекста на политиката на сближаване на Съюза. С всяка мярка, приета въз основа на членове 177 [ДФЕС] и 178 ДФЕС, регламентиращи политиката на сближаване [на Съюза], обаче се преследват само целите за укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване, както е предвидено в член 174 ДФЕС. Подобряването на условията на националните малцинства не може да се разглежда като средство за намаляване на „неравенството между нивата на развитие на различните региони“ и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, както гласи член 174, втора алинея

ДФЕС. Във връзка с това списъкът с „неблагоприятни условия“, съдържащ се в член 174, трета алинея ДФЕС, който включва задължението да се обърне „специално внимание“ на посочените региони, е изчерпателен. Поради това членове 174 [ДФЕС], 176 [ДФЕС], 177 [ДФЕС] и 178 ДФЕС не могат да бъдат правни основания за приемането на предложения [...] акт“.

- 65 Освен това, след като посочва, че нейният преглед се отнася не само до посочените в спорното предложение разпоредби от Договорите, но и до „всички други възможни правни основи“, Комисията заключава:

„[В] Договорите няма правна основа, която да дава възможност за представяне на предложение за правен акт със съдържанието, [което организаторите на спорното предложение] предвижда[т]“.

- 66 В самото начало следва да се припомни, че изборът на правно основание на акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на този акт (вж. решения от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет, C-377/12, Сб., EU:C:2014:1903, т. 34 и цитираната съдебна практика и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет, C-81/13, Сб., EU:C:2014:2449, т. 35 и цитираната съдебна практика).

- 67 Настоящите твърдения за нарушения поставят въпроса за възможността, с оглед по-конкретно на целта и съдържанието на предлагания акт, той да бъде приет въз основа на разпоредбите относно политиката на сближаване на Съюза, посочени от жалбоподателите в спорното предложение.

- 68 Член 3 ДЕС посочва наред с другите цели, преследвани от Съюза, насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Това сближаване е сред областите със споделена компетентност между Съюза и държавите членки, изброени в член 4, параграф 2 ДФЕС. Както с основание отбелязва Комисията, правното основание за приемането на правни актове на Съюза, даващи възможност за консолидиране и допълнително развитие на действията на Съюза в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване, по-конкретно чрез структурни фондове, е в разпоредбите от цялата част трета, дял XVIII от Договора за функционирането на ЕС, а именно членове 174—178 ДФЕС. Това следва също от Протокол (№ 28) за икономическото, социалното и териториалното сближаване, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС.

- 69 От текстовете на членове 174—178 ДФЕС, разгледани заедно, следва, че законодателят на Съюза е оправомощен да приема мерки, чиято цел е да насърчават хармоничното развитие на целия Съюз и по-конкретно да намаляват неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, като във връзка с това обръщат специално внимание на селските райони, районите, засегнати от промишлен преход и региони, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като например най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони.

- 70 В съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС, който предвижда именно че Съюзът защита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление, понятието за регион по смисъла на членове 174—178 ДФЕС трябва да се определи като се отчита действителното политическо, административно и институционално положение. Между съществуващите административни единици в различните държави членки обаче има големи различия, както в демографски и географски аспект, така и по отношение на тяхната компетентност. Приемането на правни актове на Съюза в областта на политиката на сближаване обаче предполага законодателят на Съюза да разполага със сравними данни

относно нивото на развитие на всяка от тези административни единици. Както се установява от съображение 9 от Регламент № 1059/2003, с него е въведена NUTS, която чрез дефиницията на „териториални единици“ или на „региони NUTS“, чието ниво в йерархията зависи от техните мащаби по отношение на населението, прави сравнима регионалната статистика относно нивото на развитие на различните съществуващи в държавите членки административни единици и която поради това се използва за критерий при прилагането на политиката на сближаване на Съюза.

71 В това отношение в член 3 от Регламент № 1059/2003, който определя критериите за класификация на статистическите териториални единици, в редакцията му в сила към момента на фактите по делото, е предвидено следното:

„1. Съществуващи административни единици в рамките на държавите членки представляват първият критерий, използван за дефинирането на териториални единици.

За тази цел „административна единица“ означава географска единица с административни пълномощия, която има властта да взема административни или политически решения за областта в границите на правната и институционална рамка на държавата членка.

2. За да се установи подходящото ниво NUTS, в което трябва да се класифицира определен клас от административни единици в една държава членка, средният мащаб на този клас административни единици в държавата членка трябва да бъде в рамките на следните прагове на брой на населението:

[...]

Ако населението на цялата държава членка е под минималния праг за дадено ниво NUTS, цялата държава членка е една териториална единица NUTS за това ниво.

3. За целите на настоящия регламент населението на една териториална единица се състои от онези хора, които имат своето местожителство в този район.

4. Съществуващите административни единици, използвани за класификацията NUTS, са установени в приложение II. Мерките, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент и за адаптиране на приложение II, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 7, параграф 2.

5. Ако за дадено ниво от класификацията NUTS в една държава членка не съществуват административни единици с подходящ мащаб, в съответствие с критериите, определени в параграф 2, това ниво NUTS се съставя чрез обединяване на подходящ брой съществуващи по-малки съседни административни единици. При това обединяване трябва да се взимат предвид такива подходящи критерии като географски, социално-икономически, културни условия или условия на околната среда.

Получените обединени единици оттук нататък трябва да се наричат „неадминистративни единици“. Мащабът на неадминистративните единици в една държава членка за дадено NUTS ниво трябва да бъде в рамките на праговете за брой на населението, посочени в параграф 2.

Някои неадминистративни единици обаче могат да се отклоняват от тези прагове поради определени географски, социално-икономически, исторически, културни или екологични условия, особено на островите или в най-отдалечените региони. Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи от настоящия регламент чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 7, параграф 2“.

- 72 С оглед на описаната по-горе в точки 68—71 правна уредба, в обжалваното решение Комисията с основание приема, че „членове 174 [ДФЕС], 176 [ДФЕС], 177 [ДФЕС] и 178 ДФЕС не могат да бъдат правно основание за приемане на предложения [...] акт“.
- 73 Наистина, от спорното предложение, така както е описано по-горе в точки 3 и 5—8, се установява, че предложеният акт трябва да даде възможност регионите с национални малцинства да бъдат включени в понятието „регион“ по смисъла на членове 174—178 ДФЕС и да се ползват с особено внимание в рамките на политиката на сближаване на Съюза, за да могат да се запазят своите специфични етнически, културни, религиозни или езикови особености. С предложеният акт трябвало именно да се задължат държавите членки да спазват задълженията си по отношение на националните малцинства, включително когато прилагат политиката на сближаване на Съюза, да се определи самото понятие за регион с национално малцинство, който представлява също и „регион“ по смисъла на членове 174—178 ДФЕС, и да се състави поименен списък на регионите с национални малцинства, които могат да се ползват с особено внимание в рамките на политиката на сближаване на Съюза, за да се запазят техните специфични особености.
- 74 От спорното предложение освен това се установява, че регионите с национални малцинства трябва да се дефинират въз основа на самостоятелни критерии и следователно независимо от съществуващите административни единици в рамките на държавите членки. Наистина, в спорното предложение се посочва, че „всички основни елементи на концепцията [за региони с национални малцинства], която следва да се определи в правен акт на Съюза, вече съществуват в многобройни международни актове, приети от много държави членки“, и във връзка с това се посочват „регионите с национални, етнически, културни, религиозни, езикови особености, които се различават от тези на заобикалящите ги региони“. Според спорното предложение така определените региони включват „географски зони без административни правомощия“. Следователно според спорното предложение, за създаването на региони, съобразени с NUTS, трябва да се вземат предвид езиковите, етническите и културните граници, както и волята на местните общности, представляващи мнозинството от населението на региона, предварително изразена чрез референдум, и „гаранциите [произтичащи от предложението за акт], в съответствие с [...] резолюцията [на Европейския парламент относно защитата на малцинствата и антидискриминационните политики в разширена Европа] и волята на тези общности биха могли да включват създаването на автономни регионални институции с достатъчно правомощия, които могат да допринесат за запазване на националните, езикови и културни особености и идентичността [на регионите с национални малцинства]“. Така от спорното предложение се установява, че предложеният акт трябва да доведе до предефиниране на понятието за регион по смисъла на членове 174—178 ДФЕС, като придаде истински статут на регионите с национални малцинства, и то независимо от наложилото се в съответните държави членки политическо, административно и институционално положение.
- 75 Както обаче беше посочено в точка 70 по-горе и в съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС, в рамките на политиката на сближаване Съюзът трябва да зачита наложилото се в съответните държави членки политическо, административно и институционално положение. Така, когато само с цел да се осигури сравнимостта на регионалните статистически данни член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003 предвижда, че трябва да се вземат предвид критерии като географските, социално-икономическите, историческите, културните условия или условията на околната среда, това се прави единствено с цел да се обединят в една неадминистративна единица, достатъчно голяма от гледна точка на населението, съществуващи в съответните държави членки административни единици и само с цел да се осигури сравнимостта на статистическите данни относно нивото на развитие на тези различни административни единици. Освен това, когато същата разпоредба предвижда, че е възможно отклонение от демографските прагове поради особени географски, социо-икономически, исторически или свързани с околната среда съображения, това се отнася единствено до неадминистративни единици, самите те отговарящи на обединение от съществуващи в съответните държави членки

административни единици, за изцяло статистически нужди и без това да може да доведе до изменение по какъвто и да е начин на съществуващата в съответните държави членки политическа, административна и институционална рамка.

- 76 От това следва, че законодателят на Съюза не би могъл, без да наруши член 4, параграф 2 ДЕС, да приеме акт, в който както в предложението акт регионите с национални малцинства, които могат да се ползват с особено внимание в рамките на политиката на сближаване на Съюза, са определени въз основа на самостоятелни критерии и следователно независимо от съществуващото в съответните държави членки политическо, административно и институционално положение.
- 77 Във всеки случай, дори да се предположи, че регионите с национални малцинства могат да съответстват на съществуващи в съответните държави членки административни единици или на обединения на такива единици, следва да се отбележи, че запазването на специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на тези региони не е цел, която би могла да обоснове приемането на правен акт на Съюза въз основа на членове 174 [ДФЕС], 176 [ДФЕС], 177 [ДФЕС] и 178 ДФЕС.
- 78 Наистина, посочените разпоредби овластяват законодателя на Съюза единствено да приеме мерки, чиято цел е насърчаване на хармоничното развитие в целия Съюз, и по-конкретно намаляване на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, като във връзка с това се обръща специално внимание на селските райони, районите, засегнати от промишлен преход, и регионите, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като например най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони.
- 79 Разбира се, жалбоподателите по същество твърдят, че от една страна, европейската интеграция, и по-конкретно прилагането на политиката на сближаване на Съюза, понастоящем не насърчава хармоничното развитие в целия Съюз, тъй като застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства, които поради това имат тенденция да „избледняват“, и от друга страна, регионите с национални малцинства са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия, свързани с положението на малцинство в национален план на тяхното население, което се отразява на тяхното икономическо развитие в сравнение със заобикалящите ги региони.
- 80 Все пак, както Комисията отбелязва с основание, доводите на жалбоподателите във връзка с това се основават на твърдения, които изобщо не са подкрепени с доказателства, нито, а fortiori, доказани.
- 81 От една страна, жалбоподателите не доказват, че прилагането на политиката на сближаване на Съюза, както от Съюза, така и от държавите членки, застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства.
- 82 Според член 2 ДЕС Съюзът се основава на зачитането на правата на човека, включително на лицата, които принадлежат към малцинства. Освен това член 21, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз забранява всяка форма на дискриминация, основана на принадлежност към национално малцинство. Впрочем член 6, параграф 1 ДЕС гласи, че Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права, която има същата юридическа сила като Договорите, а в член 51, параграф 1 от посочената харта се уточнява че нейните разпоредби се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. От това следва, че при упражняване на тяхната споделена

компетентност в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване Съюзът и държавите членки не трябва да дискриминират лицата и населенията поради тяхната принадлежност към национално малцинство.

- 83 Следва впрочем да се подчертае, че целта на спорното предложение не е да се бори с дискриминациите, на които са жертва лицата или населенията, установени в региони с национални малцинства, а да предотврати всяко неравенство или всяко изоставане в икономическото развитие на регионите с национални малцинства спрямо заобикалящите ги региони, поради неблагоприятните условия, каквито са за тези лица техните специфични етнически, културни, религиозни или езикови особености. Освен това в точка 5 от жалбата самите жалбоподатели заявяват, че „предметът“ на спорното предложение не е да „предотврати дискриминациите“, макар да не изключват възможността това да бъде едно от „последствията“ на предложението акт.
- 84 Така, обратно на това, което поддържат жалбоподателите, нито член 2 ДЕС, нито член 21, параграф 1 от Хартата на основните права, нито която и да е друга разпоредба от правото на Съюза, чиято цел е борбата с дискриминациите, по-конкретно разпоредбите, основани на принадлежността към национално малцинство, не могат да позволят на Комисията да предложи в рамките на политиката на сближаване на Съюза правен акт на Съюза, чиито предмет и съдържание биха отговаряли на тези на предложението акт.
- 85 От друга страна, жалбоподателите не доказват, че специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства биха могли да се считат за сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС.
- 86 В това отношение, докато в член 174, трета алинея ДФЕС се установява, че най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, съответстващи на техните островни особености, на трансграничния им характер, на техния релеф, на тяхната изолираност, на ниската или много ниска гъстота на населението в тях, в него не се посочват регионите, чиито етнически, културни, религиозни или езикови особености ги отличават от тези на заобикалящите ги региони. Посоченият от жалбоподателите член 121, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, стр. 320) изобщо не разширява в това отношение приложното поле на член 174 ДФЕС, тъй като той се отнася само за островни райони, планински райони, слабо и много слабо населени райони и най-отдалечените региони. Освен това въз основа на посочения член 121, параграф 4 не може да се заключи, че понятието за „сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия“ по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС, би могло да включва специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства.
- 87 Дори да се предположи, че тези особености могат да се разглеждат като специфични за съответните региони демографски данни, не е установено, че те винаги представляват неблагоприятни условия за икономическото развитие на тези региони в сравнение със заобикалящите ги региони. Безспорно, както отбелязват жалбоподателите, по-конкретно езиковите различия между тези региони и заобикалящите ги региони могат да бъдат причина за някои допълнителни разходи във връзка със сделките или за някои трудности при наемането

на работа. Както обаче с основание отбелязва Комисията, специфичните особености на тези региони могат също да им придадат някои сравнителни предимства, каквито могат да бъдат известната привлекателност като туристически обекти или езиковото многообразие.

- 88 Кolkото до актовете от правото на Съюза като Известието на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите от 24 юли 2003 г., озаглавено „Насърчаване на изучаването на езици и езиковото многообразие: план за действие 2004—2006“ (СОМ (2003) 449 окончателен), които целят насърчаването на регионалните и малцинствените езици, те не изхождат от констатацията, че посочените езици представляват неблагоприятни условия за икономическото развитие на регионите, в които се говорят, а от констатацията, че тези езици са част от езиковото многообразие на Съюза и от многоезичието, самото то считано за предимство.
- 89 Следователно, при липсата на каквото и да е представено от жалбоподателите доказателство, няма никаква причина да се предполага, че специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства винаги са неблагоприятни условия за тяхното икономическо развитие в сравнение с това на заобикалящите ги региони, така че да може тези особености да се считат за „сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия“ по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС.
- 90 Поради всички изложени до тук причини следва да се отхвърлят изцяло твърденията за нарушения, изведени от неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и на член 174 ДФЕС, както и на член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003 във връзка със съображение 10 от същия регламент.

По твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС

- 91 Жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, твърдят, че Комисията опорочава обжалваното решение с грешка при тълкуването, като приема, че спорното предложение попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия да представи предложение за правен акт на Съюза с цел прилагане на културната политика, предмет на член 167 ДФЕС.
- 92 Комисията, подкрепяна от Румъния и от Словашката република, иска настоящото твърдение за нарушение да се отхвърли.
- 93 В обжалваното решение, след като определя съдържанието на предложението акт, както е посочено в точка 52 по-горе, Комисията отбелязва следното:
- „Член [...] 167 [...] ДФЕС също не може да бъде правно [...]основание [...] за предлаганото законодателство, тъй като [това законодателство] не би допринесло за никоя от целите, преследвани с политиките, посочени в тази разпоредба [...]“.
- 94 Настоящото твърдение за нарушение поставя въпроса дали, по-конкретно с оглед на неговата цел и неговото съдържание, предложението акт е трябвало да допринесе за постигането на една от целите на културната политика на Съюза, посочени в член 167 ДФЕС.
- 95 Във връзка с това е важно да се припомни, че в съответствие с член 22 от Хартата на основните права и член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие и следи за опазването и развитието на европейското културно наследство.

- 96 Член 6, буква в) ДФЕС посочва културата сред областите, в които Съюзът разполага с компетентност да предприема действия, за да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки. Както се установява и от член 2, параграф 5, първа алинея ДФЕС, тази компетентност на Съюза не замества компетентността на държавите членки и е субсидиарна по отношение на нея.
- 97 Член 167 ДФЕС гласи:
- „1. Съюзът допринася за разцвета на културите на държавите членки, като зачита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство.
2. Действията на Съюза са насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо — подкрепя и допълване на техните действия в следните области:
- [п]одобряване на знанията и разпространяване на културата и историята на европейските народи;
 - опазване и закрила на културното наследство от европейско значение;
 - културен обмен с нетърговска цел;
 - художествени и литературни произведения, включително и в аудио-визуалния сектор.
3. Съюзът и държавите членки подкрепят сътрудничеството с трети страни и компетентни международни организации в сферата на културата и в частност със Съвета на Европа.
4. Съюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на настоящия договор, по-специално, за да зачита и развива разнообразието на неговите култури.
5. С цел да допринесе за осъществяването на целите, посочени в настоящия член:
- Европейският парламент и Съветът, в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Комитета на регионите, приемат поощрителни мерки, с изключение на хармонизацията на законови и подзаконови разпоредби в държавите членки;
 - Съветът приема препоръки по предложение на Комисията“.
- 98 От член 167 ДФЕС, и по-конкретно от параграфи 2 и 5 от него, следва, че в рамките на културната политика на Съюза и за да допринесе за разцвета на културите на държавите членки, като зачита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство, законодателят на Съюза е овластен да приема поощрителни мерки, с изключение на хармонизацията на законови и подзаконови разпоредби в държавите членки, или препоръки, с които се преследват конкретни цели, а именно, първо, подобряване на знанията и разпространяване на културата и историята на европейските народи, второ, опазване и закрила на културното наследство от европейско значение, трето, културен обмен с нетърговска цел, и четвърто, създаването на художествени и литературни произведения, включително и в аудио-визуалния сектор.
- 99 Следователно в обжалваното решение Комисията с основание приема, че „предлаганото законодателство [...] не би допринесло за никоя от преследваните с [културната политика на Съюза] цели, [посочени в член 167 ДФЕС]“.

- 100 Наистина, от спорното предложение, така както е описано по-горе в точки 3 и 5—8, се установява, че основна цел на предложениния акт трябвало да бъде създаването в рамките на политиката на сближаване на Съюза на някои гаранции за запазването на специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства. Тези гаранции трябвало основно да се състоят в осигуряване на регионите с национални малцинства на достъп до фондовете, до ресурсите и до програмите на политиката на сближаване на Съюза, за да се предотврати всяко неравенство или всяко изоставане в икономическото развитие на регионите с национални малцинства спрямо заобикалящите ги региони, дори в признаване на регионите с национални малцинства на автономен статут в съответствие с изразената от тяхното население (чрез референдум) воля, независимо от наложилото се в съответните държави членки политическо, административно и институционално положение.
- 101 Член 167 ДФЕС обаче не може да служи за основание за приемането на правен акт на Съюза, който преследва такава цел и има такова съдържание. Наистина, запазването на регионите с национални малцинства чрез техните специфични етнически, културни, религиозни или езикови особености, дори признаването на автономен статут на такива региони за целите на прилагането на политиката на сближаване на Съюза, е цел, която, от една страна, е много извън пределите на обикновения принос за разцвета на културите на държавите членки, при зачитане на тяхното национално и регионално многообразие, или на обикновеното извеждане на преден план на общото културно наследство и която, от друга страна, не е пряко свързана с целите, точно посочени в член 167, параграф 2 ДФЕС. Впрочем в точка 5 от жалбата самите жалбоподатели заявяват, че „предметът“ на спорното предложение не е да „опази културното многообразие“, макар да не изключват възможността това да бъде едно от „последствията“ от предложениния акт.
- 102 Така, обратно на това, което твърдят жалбоподателите, в случая нито член 3, параграф 3 ДЕС, нито член 167, параграф 1 ДФЕС, нито член 22 от Хартата на основните права позволяват на Комисията да предложи в рамките на политиката на сближаване на Съюза правен акт, чиято цел е опазването на културното многообразие, представлявано от националните малцинства, който акт освен това не би съответствал на предмета и на съдържанието на предложениния акт.
- 103 Важно е във всеки случай да се отбележи, че приемането на предложениния акт, което по необходимост предполага да се определи понятието за регион с национално малцинство за целите на прилагането на политиката на сближаване на Съюза, не отговаря на никой от способите за действие, предвидени в член 167, параграф 2 ДФЕС, за да допринесат за осъществяването на преследваните с културната политика на Съюза цели, а именно приемането на поощрителни мерки, с изключение на хармонизацията на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки, или приемането на препоръки.
- 104 Поради всички изложени по-горе причини твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС, следва да се отхвърли изцяло.

По твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС

- 105 Жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, твърдят, че Комисията е опорочила обжалваното решение с грешка при тълкуването на член 19, параграф 1 ДФЕС, тъй като приема, че нито една разпоредба от Договорите не представлява правно основание за каквото и да е действие на институциите, насочено към борба с дискриминациите, основани на принадлежността към национално малцинство.
- 106 Комисията, подкрепяна от Румъния и от Словашката република, иска настоящото твърдение за нарушение да се отхвърли.

107 В обжалваното решение, след като определя съдържанието на предложения акт, така както е посочено в точка 52 по-горе, и след като указва, че нейният преглед се отнася до „предложените разпоредби от Договорите [...] и [...] всяка друга възможна правна основа“, Комисията отбелязва следното:

„В заключение [...] в Договорите няма никаква правно основание, която да позволява да се предложи правен акт [на Съюза] с предвиденото [...] [в спорното предложение] съдържание“.

108 Във връзка с това жалбоподателите упрекуват Комисията за неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС, който би могъл да послужи за правно основание на предложения акт.

109 С настоящото твърдение за нарушение се поставя въпросът за възможността, по-конкретно с оглед на неговата цел и на неговото съдържание, предложеният акт да бъде приет въз основа на член 19, параграф 1 ДФЕС.

110 Член 19 ДФЕС гласи:

„1. Без да се засягат другите разпоредби на Договорите и в рамките на правомощията, които те предоставят на Съюза, Съветът може с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация.

2. Чрез дерогация от параграф 1, Европейският парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да приемат основните принципи на мерките за стимулиране на Съюза, с изключение на хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки за подкрепа на действията на държавите членки по осъществяването на целите, посочени в параграф 1“.

111 Член 19, параграф 1 ДФЕС овластява законодателя на Съюза, при спазване на другите разпоредби на Договорите и в пределите на правомощията, които те предоставят на Съюза, да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация.

112 В случая, без дори да е необходимо да се поставя въпросът дали понятието за дискриминация по смисъла на тази разпоредба включва всяка дискриминация, основана на принадлежността към национално малцинство, следва да се припомни, както вече беше установено в точка 83 по-горе, че целта на спорното предложение не е да се бори с дискриминациите, от които страдат лицата или населенията, установени в региони с национални малцинства, поради принадлежността си към такова малцинство, а да предотврати всяко неравенство или всяко изоставане в икономическото развитие на регионите с национални малцинства спрямо заобикалящите ги региони, поради неблагоприятните условия, каквито са за тези лица техните специфични етнически, културни, религиозни или езикови особености.

113 Следователно, както с основание признава Комисията в обжалваното решение, член 19, параграф 1 ДФЕС не е могъл да бъде подходящо правно основание за предложение за правен акт на Съюза, преследващ целта и със съдържанието на описания в спорното предложение акт.

114 Поради всички изложени по-горе причини твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС, следва да се отхвърли изцяло.

По твърденията за нарушения, изведени от злоупотреба с власт и от нарушаване на принципа на добра администрация

- 115 Жалбоподателите, подкрепяни от Унгария, твърдят, че Комисията е злоупотребила с власт, като е отказала да регистрира спорното предложение, не по съображенията, изложени в обжалваното решение в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, че то попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия, а както се установява от писмените ѝ изложения в настоящото производство, тъй като ѝ се струвало, че не е уместно при сегашното състояние на правото на Съюза да упражни правомощията си по начина, по който те желаели, което не е предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.
- 116 Те твърдят освен това, че Комисията нарушила принципа на добра администрация, тъй като в случая се ръководела от намерението да обезкуражи гражданските инициативи, дори когато, както в случая, те отговарят на условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като използва недопустими средства, каквото е вземането предвид на информация, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011
- 117 Комисията, подкрепяна от Словашката република, иска настоящите твърдения за нарушения да се отхвърлят.
- 118 Най-напред, що се отнася до твърдението за нарушение, изведено от злоупотреба с власт, следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика понятието за злоупотреба с власт има точен обхват в правото на Съюза и означава положение, при което административен орган използва свои правомощия за цел, различна от тази, с оглед на която те са му предоставени. Решението е опорочено от злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и съвпадащи улики се установява, че то е било взето, за да бъдат постигнати цели, различни от заявените (вж. решение от 9 септември 2008 г., Bayer CropScience и др./Комисия, T-75/06, Сб., EU:T:2008:317, т. 254 и цитираната съдебна практика).
- 119 В случая, за да докажат наличието на злоупотреба с власт, жалбоподателите се основават на някои от доводите, изложени от Комисията в нейната защита, от които се установявало, че тя не смятала, че е уместно при сегашното състояние на правото на Съюза да упражни правомощията си по желания от жалбоподателите начин.
- 120 Във връзка с това следва да се отбележи, че обжалваното решение е надлежно мотивирано и според мотивите му спорното предложение не отговаря на условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, тъй като то попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. В точки 10 и 11 от писмената си защита Комисията припомня тези мотиви и посочва, че „не е променила становището си“ по причините, които тя излага подробно по-нататък в защитата, като взема предвид изложените в жалбата доводи. Освен това в точки 2 и 97 от дубликата Комисията посочва, че тя „поддържа изцяло доводите и изводите [...], изложени в писмената ѝ защита“ и „отхвърлила обосновано и законосъобразно искането за регистрация на [спорното предложение] въз основа на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент [...] № 211/2011“. От изложеното по-горе следва, че в писмените си изложения Комисията защитава обосноваността на мотивите, съдържащи се в обжалваното решение, която не е оспорена при разглеждане на настоящата жалба.
- 121 В този контекст не може да се счита, че изреченията, на които наблягат жалбоподателите, а именно точка 17 от писмената защита, според която „не може политиките на Съюза да станат инструментите на политики, насочени срещу интересите на малцинствата“ и точка 58 от писмената защита, според която „Комисията смята, че спецификите на малцинствата могат да бъдат надлежно взети предвид при изготвянето на [...] NUTS на равнище на държавите членки“, са доказателства, установяващи, че обжалваното решение на практика се основава на

мотиви, различни от формално изложените в него, чиято обоснованост не можа да бъде оспорена при разглеждането на настоящата жалба, и свидетелстват за злоупотреба от страна на Комисията с предоставените ѝ с член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 правомощия.

- 122 От това следва, че в случая жалбоподателите не представят обективни, относими и съвпадащи улики, въз основа на които да може да се заключи, че обжалваното решение е прието за цели, различни от посочените, а именно тъй като условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, не са изпълнени, тъй като спорното предложение попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.
- 123 Ето защо твърдението за нарушение, изведено от злоупотреба с власт от страна на Комисията, трябва да се отхвърли като неоснователно.
- 124 На второ място, що се отнася до твърдението за нарушение, изведено от нарушение на принципа на добра администрация, следва да се подчертае, че в съответствие с член 41, параграф 1 от Хартата на основните права „[в]секи има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок“. Освен това от съображение 10 от Регламент № 211/2011 следва, че общият принцип на добрата администрация предполага по-конкретно всички предложения за граждански инициативи, които отговарят на условията, установени в този регламент, да бъдат регистрирани от Комисията, и то в предвидения в член 4, параграф 2 от този регламент срок, а именно в срок от два месеца след получаването на информацията, посочена в приложение II.
- 125 В настоящия случай, обратно на това, което твърдят жалбоподателите, както се установява при прегледа на твърденията за нарушения, изведени от неправилно тълкуване от страна на Комисията на разпоредбите от Договорите, условията за регистрация, посочени в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, не са изпълнени, така че посочената институция е имала основание да откаже регистрацията на спорното предложение в съответствие с член 4, параграф 3 от същия регламент.
- 126 Следователно Комисията е могла да приеме обжалваното решение, без да наруши общия принцип на добра администрация.
- 127 Ето защо следва също да се отхвърли като неоснователно твърдението за нарушение на този принцип.
- 128 Тъй като по този начин всички твърдения за нарушения, повдигнати от жалбоподателите в подкрепа на тяхното единствено основание, изведено по същество от нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, са отхвърлени, следва това основание да се отхвърли, а следователно и настоящата жалба в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 129 По смисъла на член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да понесат собствените си разноски, както и тези на Комисията, без дори във връзка с това да се вземе предвид, че жалбоподателите засегнаха защитата на съдебното производство, по-конкретно на принципите на равни процесуални възможности и на добро правораздаване (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 21 септември 2010 г.,

Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сб., EU:C:2010:541, т. 85 и 93), с публикуването на писмената защита на Комисията на страницата на спорното предложение в интернет (точка 22 по-горе).

- ¹³⁰ Освен това съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следва тези разпоредби да се приложат по отношение на Унгария, Република Гърция, Румъния и Словашката република.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда г-н Balázs-Árpád Izsák и г-н Attila Dabis да понесат собствените си разноски, както и разноските на Европейската комисия.**
- 3) **Унгария, Република Гърция, Румъния и Словашката република понасят собствените си разноски.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 10 май 2016 година.

Подписи

Съдържание

Обстоятелства, предхождащи спора	2
Производство и искания на страните	4
От правна страна	6
По допустимостта на някои твърдения за нарушения	6
По съществуването на спора	7
По твърдението за нарушение, изведено от неправилно използване на информацията, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011	8
Предварителни бележки по другите твърдения за нарушения, повдигнати от жалбоподателите .	11
По твърденията за нарушения, изведени от неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и на член 174 ДФЕС, както и на член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003, във връзка със съображение 10 от същия регламент	11
По твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС	17
По твърдението за нарушение, изведено от неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС	19
По твърденията за нарушения, изведени от злоупотреба с власт и от нарушаване на принципа на добра администрация	21
По съдебните разноски	22