



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 5 октомври 2023 година¹

Дело C-54/22 P

**Румъния
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Европейска гражданска инициатива (ЕГИ) — ЕГИ „Политиката на сближаване в полза на равенството между регионите и на устойчивостта на регионалните култури“ — Правомощие на Комисията да допусне частична регистрация по Регламент (ЕС) № 211/2011“

I. Въведение

1. Европейската гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“) е инструмент на демокрацията на участието, който вече е доста добре познато допълнение към институционалната схема на Съюза въпреки скромното си на пръв поглед въздействие досега². Припомням, че този механизъм е въведен с Договора от Лисабон, за да се даде възможност на гражданите на Съюза да влияят пряко върху правния ред на Съюза, като приканват Комисията да изготви предложение за правен акт на Съюза. Както подчертава Съдът, добавената стойност на този механизъм „се състои не в сигурността на резултата, а във възможностите и пътищата, които открива за гражданите на Съюза за предизвикване на демократичен дебат в неговите институции [...]“³.

2. За развитието на дадена ЕГИ е необходимо тя да премине успешно няколко етапа, първият от които е нейната „регистрация“. На този етап на „допустимостта“ Комисията проверява по-специално дали въпросът, по който е приканена да действа, не попада *по очевиден начин* извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза. Този първи етап по принцип завършва с решение, с което Комисията регистрира ЕГИ или, напротив, отказва нейната регистрация.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Съдейки по броя им: на посветения на ЕГИ уебсайт на Комисията се посочва, че от 2012 г. насам, когато този инструмент влезе в сила, девет инициативи са достигнали етапа, който позволява на Комисията да заеме позиция по резултатите от тях. Вж. https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en.

³ Решение от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, наричано по-нататък „решение Puppinck“, т. 70).

3. Настоящото дело се отнася до този конкретен етап и представлява продължение на предишни спорове пред съдилищата на Съюза относно ЕГИ, озаглавена „Политиката на сближаване в полза на равенството между регионите и на устойчивостта на регионалните култури“. Тази ЕГИ приканва по същество да се подготвят правни актове, които да предоставят на регионите, чиито национални, етнически, културни, религиозни или езикови характеристики се различават от тези на околните региони, равни възможности за достъп до фондовете на Съюза.

4. Настоящият спор е започнал с отказа на Комисията да регистрира тази ЕГИ, тъй като предметът ѝ по очевиден начин е попадал извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт. Жалбата срещу този отказ е отхвърлена от Общия съд. В рамките на жалба, подадена от организаторите на тази ЕГИ, Съдът обаче отменя решението на Общия съд, както и решението на Комисията.

5. Впоследствие Комисията приема ново решение, с което регистрира спорната ЕГИ, като по този начин открива пътя за събиране на подкрепа сред гражданите на Съюза. За целта Комисията ограничава обхвата на тази ЕГИ само до онези нейни първоначални елементи, които според Комисията не са явно „недопустими“.

6. На пръв поглед обаче действащите към съответния момент приложими правила са предоставяли на Комисията т.нар. „черно или бяло“ правомощие — да регистрира ЕГИ или да откаже регистрацията ѝ. Въпросът, който възниква в настоящия случай, е дали тази двуполюсна логика е попречила на Комисията да регистрира спорната ЕГИ „след квалифициране“.

II. Правна уредба

7. Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (наричан по-нататък „Регламентът за ЕГИ от 2011 г.“)⁴ установява в член 1 подробните процедури и условия, необходими за представянето на граждански инициативи, както е предвидено в член 11 ДЕС и член 24 ДФЕС⁵.

8. Член 2, параграф 1 от този регламент определя ЕГИ като „инициатива, внесена в Комисията в съответствие с [Регламента за ЕГИ от 2011 г.], с която Комисията се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко един милион имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко една четвърт от всички държави членки“.

9. Член 4 от Регламента за ЕГИ от 2011 г. гласи:

„1. Преди да започне събирането на изявления за подкрепа от поддръжниците на дадена предложена гражданска инициатива, от организаторите се изисква да регистрират

⁴ ОВ L 65, 2011 г., стр. 1. Този регламент е заменен с Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно европейската гражданска инициатива (ОВ L 130, 2019 г., стр. 55) (наричан по-нататък „Регламентът за ЕГИ от 2019 г.“), като съгласно член 28 от последния регламент той се прилага по принцип считано от 1 януари 2020 г., докато разглежданата в настоящия случай ЕГИ е регистрирана на 30 април 2019 г.

⁵ Тези членове съответно въвеждат ЕГИ като такава и представляват правното основание на Регламента за ЕГИ от 2011 г.

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.

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

[...]“.

10. Приложение II към Регламента за ЕГИ от 2011 г. се отнася до „необходимата информация за регистрация на предложена гражданска инициатива“ и изисква да се предостави следната информация за регистрация на предложена гражданска инициатива в онлайн регистъра на Комисията:

„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 имат отношение към предложеното действие;

[...]“.

В това приложение се посочва също, че „[o]рганизаторите 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“.

III. Обстоятелствата, предхождащи спора, производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

11. На 18 юни 2013 г. за регистрация пред Комисията е представена ЕГИ, озаглавена „Политиката на сближаване в полза на равенството между регионите и на устойчивостта на регионалните култури“.

12. Организаторите на тази ЕГИ предоставят както минимално необходимата информация, посочена в приложение II към Регламента за ЕГИ от 2011 г. (наричана по-нататък „необходимата информация“), така и по-подробна информация по смисъла на това приложение (наричана по-нататък „допълнителна информация“).

13. Видно от елементите, предоставени като *необходимата* информация, предметът на тази инициатива е политиката на сближаване на Съюза да обърне особено внимание на регионите с национални, етнически, културни, религиозни или езикови особености, които се различават от тези в заобикалящите ги региони⁶.

14. Целите на тази инициатива, също описани в необходимата информация, са представени, по-специално, както следва: „В такива региони, включително географски зони без структури с административни компетенции, предотвратяването на икономическото изоставане, запазването на развитието и опазването на условията за икономическо, социално и териториално сближаване следва да се извършват по начин, който гарантира запазването на особеностите им. За тази цел тези региони трябва да имат равни възможности за достъп до различните фондове на ЕС и запазването на особеностите им и правилното им икономическо развитие трябва да бъдат гарантирани, така че да може да бъде поддържано развитието на ЕС и да бъде запазено неговото културно многообразие⁷.“

15. Освен това от *допълнителната* информация (обобщена по-късно от Съда) следва, че според организаторите на тази ЕГИ „за да отговаря на основните ценности, дефинирани в членове 2 и 3 ДЕС, политиката на сближаване, уредена в членове 174—178 ДФЕС, би 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 поправянето на неблагоприятните условия и дискриминацията, които се отразяват на икономическото развитие на тези региони. Поради това с предложения 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 до тях, изброени в приложение I към [Регламент № 1059/2003][⁸]. Според [организаторите] тези гаранции можели да включват създаването на автономни

⁶ Вж. съображение 1 от Решение (ЕС) 2019/721 на Комисията от 30 април 2019 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „Политиката на сближаване в полза на равенството между регионите и на устойчивостта на регионалните култури“ (ОВ L 122, 2019 г., стр. 55, наричано по-нататък „обжалваното решение“). Вж. също решение от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177, наричано по-нататък „решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия“, т. 9).

⁷ Съображение 2 от обжалваното решение. Вж. също решение от 10 май 2016 г., Izsák и Dabis/Комисия (T-529/13, EU:T:2016:282, наричано по-нататък „решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия“, т. 3).

⁸ 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, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 101). От член 1 от този регламент е видно, че целта му е да се създаде обща статистическа класификация на териториални единици, наричана „NUTS“, за да се позволят събирането, съставянето и разпространението на хармонизирана регионална статистика в Съюза.

регионални институции с достатъчно правомощия, за да помагат на регионите с национални малцинства да запазят националните си езикови и културни особености, както и своята идентичност“⁹.

16. С решение от 25 юли 2013 г. Комисията отхвърля искането за регистрация на ЕГИ с мотива, че предложението за ЕГИ по очевиден начин попада извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите (по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г.)¹⁰.

17. Жалбата, с която организаторите на тази ЕГИ, подкрепяни от Унгария, искат отмяна на това решение, е отхвърлена от Общия съд¹¹. Решението на Общия съд обаче е отменено от Съда, който също така се произнася окончателно по спора и отменя решението на Комисията от 25 юли 2013 г.¹². Изглежда, Съдът приема по-специално за твърде ограничително тълкуването, което Комисията дава на разпоредбите на Договора относно политиката на сближаване на Съюза, анализирани като възможно правно основание на правните актове, които Комисията е била приканена да изготви¹³.

18. На 30 април 2019 г. Комисията приема обжалваното решение, с което е регистрирана спорната ЕГИ¹⁴.

19. Макар регистрацията да е извършена с член 1, параграф 1 от обжалваното решение, член 1, параграф 2 от същото решение предвижда, че „[и]зявления в подкрепа на тази предложена гражданска инициатива могат да бъдат събирани *въз основа на разбирането*, че нейната цел е изготвянето на предложения на Комисията за правни актове, които да определят задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, при условие че действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза“¹⁵.

20. На 8 юли 2019 г. Румъния подава жалба пред Общия съд за отмяна на обжалваното решение, като изтъква две основания. Първо, тя твърди нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г., тъй като според нея спорната ЕГИ по очевиден начин не попада в обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт по смисъла на посочената разпоредба. Второ, Румъния твърди, че е нарушено задължението за мотивиране.

⁹ Решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точки 11 и 56. За по-пълно описание на тази допълнителна информация, вж. решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия, точки 3 и 5—8. Пълното описание на необходимата, както и на допълнителната информация е достъпно на адрес: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.

¹⁰ Решение C(2013) 4975 final. Мотивите на отказа за регистрация са изложени в точка 12 от решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия. Вж. също решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия, точка 9.

¹¹ Решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия, посочено по-горе, в бележка под линия 7.

¹² Решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, посочено по-горе, в бележка под линия 6.

¹³ Видно от точка 64 от решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия, в първоначалното решение за „отказ“ се посочва, че съдържащият се в член 174, трета алинея ДФЕС списък с неблагоприятни условия, които могат да засегнат различни региони и които, накратко, могат да бъдат предмет на политиката на сближаване на Съюза, е *изчерпателен* (и следователно, както разбирам, не включва специфичните характеристики на „регионите с малцинства“, посочени от организаторите на спорната ЕГИ като източник на опасенията, които трябва да бъдат разгледани). Съдът, напротив, отбелязва, че този списък не е с изчерпателен, а с *указателен* характер. Вж. решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точка 69.

¹⁴ Обжалваното решение, посочено по-горе, в бележка под линия 6.

¹⁵ Курсивът е добавен.

21. Общият съд отхвърля тази жалба с решение от 10 ноември 2021 г. (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) ¹⁶.

IV. Производството пред Съда и исканията

22. На 27 януари 2022 г. Румъния подава жалба срещу това съдебно решение, с която иска неговата отмяна и отправя искане Съдът да се произнесе сам по въпроса или да върне делото на Общия съд за ново произнасяне. Тя иска също Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

23. Румъния изтъква само едно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. във връзка с член 5, параграф 2 ДЕС (който закрепва принципа на предоставената компетентност) ¹⁷. Това основание е разделено на две части.

24. *Първата част* се отнася до точки 105 и 106 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд посочва, че Комисията „може да откаже регистрацията на предложение за ЕГИ само ако [...] стигне до извода, че може напълно да се изключи възможността тя да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“, и че поради това тя трябва да регистрира ЕГИ „дори [...] да има силни съмнения“ дали предложението за ЕГИ попада в обхвата на релевантните ѝ правомощия.

25. *Втората част* от изтъкнатото от Румъния основание се отнася до съображенията на Общия съд в точка 116 от обжалваното съдебно решение, според които по същество подходът на Комисията, състоящ се в регистриране на спорната ЕГИ въз основа на определено разбиране за това какъв може да бъде нейният възможен обхват, е в съответствие с Регламента за ЕГИ от 2011 г. и с тълкуването му, дадено в решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия.

26. Комисията представя отговор, с който приканва Съда да отхвърли жалбата и да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

27. Двете страни представят също реплика и дублика. Унгарското правителство встъпва в подкрепа на Комисията и представя отговор на жалбата, както и дублика.

V. Анализ

28. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се съсредоточи върху изтъкнатите от Румъния доводи по втората част от основанията, отнасяща се до въпроса дали Комисията е имала правомощието да „квалифицира“ (и ограничи) обхвата на спорната ЕГИ, като е допуснала нейната регистрация.

¹⁶ Решение от 10 ноември 2021 г., Румъния/Комисия (Т-495/19, ЕУ:Т:2021:781).

¹⁷ Припомням, че според член 5, параграф 2 ДЕС „[п]о силата на принципа на предоставената компетентност, Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите членки“.

29. За да анализирам този въпрос, ще коментирам релевантните характеристики на механизма на ЕГИ (част 1) и ще опиша практиката на Комисията (част от която е спорната ЕГИ), изразяваща се в регистрирането на някои ЕГИ въз основа на определено разбиране за това какъв може да е техният възможен обхват (част 2). След като обясня тези елементи от по-общия контекст, ще разгледам доводите на Румъния, изтъкнати във втората част от основанията на жалбата ѝ, и ще изложа съображенията, които ме водят до извода, че Комисията е имала право да регистрира ЕГИ, ограничавайки обхвата ѝ само до някои нейни аспекти (част 3).

1. Релевантните характеристики на механизма на ЕГИ

30. Въведеният с член 11, параграф 4 ДЕС механизъм на ЕГИ е приложен с Регламента за ЕГИ от 2011 г., по-късно отменен с действащия понастоящем Регламент за ЕГИ от 2019 г. И двата регламента предвиждат условията, при които дадена инициатива може да бъде представена на Комисията, както и процедурата, по която Комисията следва да я разгледа.

31. Следва да се отбележи, че за да може дадена инициатива да предизвика политическо обсъждане в институциите на Съюза, тя трябва да премине успешно през три основни последователни етапа.

32. *Първо*, тя трябва да отговаря на изрично изброените условия за регистрация (понякога наричани „допустимост“¹⁸). *Второ*, след регистрацията на ЕГИ организаторите ѝ трябва да получат необходимата подкрепа (най-малко един милион поддръжници от най-малко една четвърт от държавите членки)¹⁹. *Трето*, Комисията трябва по същество да стигне до заключението, че приемането на правен акт по определения въпрос е наистина необходимо, и да започне изготвянето му, което обаче е изцяло в рамките на нейното право на преценка²⁰.

33. Относно етапа на регистрация, до който се отнася настоящото дело, действащият Регламент за ЕГИ от 2019 г. подчинява регистрацията по-специално на (отрицателното) условие *нищо една от частите* на инициативата да не попада явно извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите²¹.

34. Когато посоченото условие не е изпълнено, Комисията трябва да уведоми организаторите за това и да им предостави възможност да изменят инициативата. Ако те поддържат първоначалния вариант и същевременно част от тази инициатива не попада явно извън обхвата на релевантните правомощия на Комисията, Регламентът за ЕГИ от 2019 г. предвижда Комисията да регистрира инициативата частично²².

¹⁸ Вж. например *Dougan*, M. What are we to make of the citizens' initiative? — *Common Market Law Review*, vol. 48, No. 6, 2011, p. 1839.

¹⁹ Член 2, параграф 1 и член 7, параграф 1 от Регламента за ЕГИ от 2011 г. и член 3, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕГИ от 2019 г.

²⁰ Във връзка с това вж. член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. и член 15, параграф 2 от Регламента за ЕГИ от 2019 г. Вж. също решение *Purpınck*, точка 70. Пример за съобщение за политическите и правните заключения на Комисията: Съобщение на Комисията относно европейската гражданска инициатива „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“, COM(2021) 171 final, точка 3, стр. 18—21.

²¹ Член 6, параграф 3, буква в) от Регламента за ЕГИ от 2019 г. Курсивът е мой.

²² Член 6, параграф 4 от Регламента за ЕГИ от 2019 г.

35. Регламентът за ЕГИ от 2019 г. обаче не се прилага *ratione temporis* по отношение на настоящия случай, който в това отношение се урежда от Регламента за ЕГИ от 2011 г.²³. Въпреки че Регламентът за ЕГИ от 2011 г. съдържа подобно отрицателно условие за регистрация, текстът на това условие се различава по това, че не уточнява, че *ниито една от частите* на предложената инициатива не може да попада извън обхвата на релевантните правомощия на Комисията. Член 4, параграф 2, буква б) от този регламент изисква само предложената инициатива (като такава) да не попада по очевиден начин извън техния обхват²⁴. Важно е да се отбележи, че Регламентът за ЕГИ от 2011 г. не разглежда положението, при което предложената ЕГИ отговаря на това отрицателно условие само частично. С други думи, той не предвижда никакви конкретни последици от предложение, което съдържа няколко елемента, някои от които попадат по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията, а други — не.

36. В настоящия случай се поставя въпросът дали това мълчание в Регламента е попречило на Комисията да приеме обжалваното решение, с което спорната ЕГИ е регистрирана въз основа на определено разбиране за това какъв може да е обхватът на тази ЕГИ. Преди да разгледам по-подробно този въпрос, ще се спра на досегашната практика на Комисията в това отношение (и която всъщност впоследствие, изглежда, е вдъхновила действащия понастоящем режим на частична регистрация).

2. Практика на регистрация, ограничаваща обхвата на предложените инициативи по Регламента за ЕГИ от 2011 г.

37. Спорната ЕГИ не е първата, която е регистрирана по Регламента за ЕГИ от 2011 г. „след квалифициране“, т.е. когато Комисията посочва в решението си за регистрация възможния обхват на ЕГИ за целите на следващите етапи на процедурата.

38. Доколкото ми е известно, Комисията е процедира по този начин по Регламента за ЕГИ от 2011 г. в девет други случая²⁵, което, изглежда, представлява приблизително 14 % от извършените по този акт регистрации²⁶.

²³ Припомням, че спорната ЕГИ е регистрирана на 30 април 2019 г., докато съгласно член 28 от Регламента за ЕГИ от 2019 г. този регламент се прилага, доколкото е релевантно, считано от 1 януари 2020 г.

²⁴ Член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г.

²⁵ Решение (ЕС) 2017/599 на Комисията от 22 март 2017 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „Гражданство на ЕС за европейците: обединени в многообразието въпреки правото на гражданство по произход и по месторождение“ (ОВ L 81, 2017 г., стр. 18); Решение (ЕС) 2017/652 на Комисията от 29 март 2017 година относно предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100); Решение (ЕС) 2017/877 на Комисията от 16 май 2017 година относно предложената гражданска инициатива под наслов „Да намалим разликите в заплатите и икономическите условия, които разделят ЕС!“ (ОВ L 134, 2017 г., стр. 38); Решение (ЕС) 2017/1002 на Комисията от 7 юни 2017 година относно предложената гражданска инициатива под наслов „Stop Extremism“ (ОВ L 152, 2017 г., стр. 1); Решение (ЕС) 2017/1254 на Комисията от 4 юли 2017 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „Да спрем ТПТИ“ (ОВ L 179, 2017 г., стр. 16); Решение (ЕС) 2018/1222 на Комисията от 5 септември 2018 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „End the Cage Age“ (край на клетките) (ОВ L 227, 2018 г., стр. 7); Решение (ЕС) 2018/1471 на Комисията от 19 септември 2018 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „ДА СЛОЖИМ КРАЙ НА ИЗМАМИТЕ и злоупотребите с ФОНДОВЕТЕ НА ЕС посредством по-добър контрол на решенията, изпълнението и санкциите“ (ОВ L 246, 2018 г., стр. 46); Решение (ЕС) 2019/435 на Комисията от 12 март 2019 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „Housing for All“ (ОВ L 75, 2019 г., стр. 105); и Решение (ЕС) 2019/569 на Комисията от 3 април 2019 година относно предложената гражданска инициатива, озаглавена „Зачитане на върховенството на закона в Европейския съюз“ (ОВ L 99, 2019 г., стр. 39).

²⁶ Регламентът за ЕГИ от 2011 г. е в сила от 1 април 2012 г. до 31 декември 2019 г. На уебсайта на Комисията, посветен на ЕГИ, са посочени 70 регистрации, извършени през този период.

39. С едно изключение приетото решение за регистрация във всеки от тези случаи съдържа разпоредба, еквивалентна на член 1, параграф 2 от обжалваното решение, в която Комисията отбелязва, описано накратко, че изявления за подкрепа могат да бъдат събирани „въз основа на разбирането“, че дадената инициатива има за цел изготвянето на предложения за правни актове на Съюза, които да следват конкретна цел²⁷. Това се различава от решенията за „пълна“ регистрация, чийто член 1 гласи само, че дадената ЕГИ се регистрира²⁸.

40. Доколкото ми е известно, въпросът дали Комисията може да регистрира частично по Регламента за ЕГИ от 2011 г. „твърде широка“ ЕГИ (вместо да отхвърли искането за регистрация изцяло), е разглеждан от съдилищата на Съюза само по отношение на една ЕГИ, при това по доста ограничен начин.

41. По-конкретно, ЕГИ с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ приканва към приемането на 11 акта, за да се засили, накратко казано, защитата на националните и езиковите малцинства²⁹.

42. Комисията най-напред преценява, че тази инициатива попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза, и издава отказ за регистрацията ѝ³⁰. По последвалото дело Общият съд отменя това решение за отказ, по-специално поради това че Комисията не е изложила мотиви по въпроса кои от предлаганите актове не попадат по очевиден начин в обхвата на правомощията ѝ, като същевременно отбелязва, че някои от мерките всъщност биха могли да попаднат в обхвата на нейните правомощия³¹.

43. Впоследствие Комисията приема ново решение, с което регистрира спорната ЕГИ по отношение на девет от 11-те правни акта, за чието изготвяне е била приканена³².

44. Румъния оспорва безуспешно това ново решение за регистрация, като изтъква, първо, нарушението на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. и второ, липсата на мотиви.

45. В контекста на първото основание Общият съд отхвърля по-специално твърдението на Румъния, че частичното регистриране засяга самостоятелността на организаторите и неправомерно изменя обявената цел на ЕГИ. Общият съд подчертава, че самите организатори са изразили желание Комисията да извърши частична регистрация, ако стигне до извода, че някои от предложените мерки явно не попадат в обхвата на нейните правомощия³³.

²⁷ Единственото изключение се отнася до Решение (ЕС) 2017/877 на Комисията от 16 май 2017 година относно предложената гражданска инициатива под наслов „Да намалим разликите в заплатите и икономическите условия, които разделят ЕС!“ (ОВ L 134, 2017 г., стр. 38), в което се използва малко по-различна формулировка.

²⁸ През първите години от функционирането на ЕГИ съдържанието на решенията за регистрация не е структурирано в разпоредби, а под формата на писмо, адресирано до съответните организатори.

²⁹ Вж. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en. Тази инициатива е една от деветте ЕГИ, по отношение на чийто резултат Комисията се е произнесла. Вж. по-горе бележки под линия 2 и 20.

³⁰ Решение на Комисията C(2013) 5969 final от 13 септември 2013 г.

³¹ Решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59, т. 27, 28 и 34).

³² Решение (ЕС) 2017/652 на Комисията от 29 март 2017 година относно предложената гражданска инициатива с наслов „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100).

³³ Решение от 24 септември 2019 г., Румъния/Комисия (T-391/17, EU:T:2019:672, т. 58).

46. В контекста на второто основание Общият съд отхвърля твърдението за липса на мотиви на решението за частична регистрация на ЕГИ и се позовава по-специално на обяснението на Комисията относно промяна в нейната практика (и отклонение от първоначалната ѝ позиция, според която частична регистрация не е била възможна по Регламента за ЕГИ от 2011 г.).

47. В подадената от Румъния жалба, която също е отхвърлена, тези конкретни доводи не са изтъкнати³⁴.

48. Отбелязвам, че нито в решението на Общия съд, нито в това на Съда е разгледан изрично основният въпрос дали Комисията е имала правомощието по Регламента за ЕГИ от 2011 г. да регистрира ЕГИ само частично³⁵. При това положение считам, че действително съществуват сериозни основания в полза на подхода на Комисията. Това е въпросът, на който ще се спра сега, за да разгледам изтъкнатите от Румъния доводи в подкрепа на втората част от единственото основание на настоящата жалба.

3. Настоящото дело

49. В настоящия раздел най-напред ще разгледам по-подробно доводите на Румъния (буква а) и ще изясня терминологията, използвана от Общия съд определено за да опише разглежданата практика на Комисията (буква б). След това ще се спра на това, което според мен представлява същността на втората част от основаниято на Румъния, а именно твърдяната от нея невъзможност Комисията да регистрира ЕГИ „след квалифициране“ по Регламента за ЕГИ от 2011 г. (буква в).

а) Подробности относно втората част от единственото основание на жалбата

50. Припомням, че с втората част от основаниято на жалбата си (само която, както обясних по-горе, е предмет на настоящото заключение) Румъния оспорва съображенията на Общия съд в точка 116 от обжалваното съдебно решение, в която той отхвърля довода на Румъния, че наличието на някои „резерви“ в обжалваното решение по същество противоречи на Регламента за ЕГИ от 2011 г.³⁶

51. По-конкретно, в посочената точка Общият съд потвърждава решението на Комисията да регистрира спорната ЕГИ въз основа на определено разбиране за това какъв може да бъде нейният възможен обхват, като съответстващо на Регламента за ЕГИ от 2011 г. и на практиката на Съда³⁷, поради това че Комисията трябва да тълкува и прилага спорното условие за регистрация по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ.

³⁴ Решение от 20 януари 2022 г., Румъния/Комисия (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

³⁵ Отбелязвам, че в решение от 3 февруари 2017 г., *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59), Общият съд постановява по същество в точка 29, че недостатъците по отношение на задължението на Комисията за мотивиране са налице „дори да се предположи, че е обоснована защитаваната по същество от Комисията теза, според която предложение за ЕГИ, каквото и да е съдържанието му, не може да бъде регистрирано, ако [...] то е частично недопустимо [...]“.

³⁶ Точка 115 от обжалваното съдебно решение.

³⁷ Позовавайки се по-конкретно на решение на Съда *Izsak and Dabis*/Комисия, посочено по-горе, в бележка под линия 6 и точка 17.

52. Общият съд стига до извода, че „за да се осигури лесен достъп до ЕГИ, Комисията може евентуално да прибегне до „кадриране“, „квалифициране“ или дори до частична регистрация на спорното предложение за ЕГИ, стига да изпълни задължението си за мотивиране и да не изопачи съдържанието на предложението“.

53. В същата точка той отбелязва, че това „позволява на Комисията, вместо да откаже регистрацията на предложение за ЕГИ, да го регистрира след квалифициране, за да запази полезното действие на преследваната с [Регламента за ЕГИ от 2011 г.] цел“. Той добавя, че „[т]ози извод се налага с още по-голяма сила, като се има предвид, че подателите на такива предложения не са задължително юристи с точен писмен изказ и с познания за компетентността на Съюза и правомощията на Комисията“³⁸.

54. С втората част от правното основание на жалбата си Румъния по същество твърди, че като е одобрил решението на Комисията за регистрация на ЕГИ „след квалифициране“, Общият съд е нарушил член 4, параграф 2, буква б) Регламента за ЕГИ от 2011 г. (във връзка с член 5, параграф 2 ДЕС), тъй като не е взел предвид, както е направила и Комисията в обжалваното решение, цялата информация, предоставена на Комисията от организаторите на спорната ЕГИ.

55. В това отношение Румъния се позовава на някои от елементите на „допълнителната“ информация (по смисъла на приложение II към Регламента за ЕГИ от 2011 г.), представена от организаторите на спорната ЕГИ. Тя изтъква по-конкретно призова: първо, да се даде в правен акт определение на понятието „регион с малцинство“/„етнически регион“; второ, това определение да се прилага и за региони, които не разполагат с административни правомощия, но са изразили волята си за автономия; и трето, в приложение към правния акт, който ще бъде приет, да се включи списък на тези региони. Освен това Румъния твърди, че споменаването на Регламент № 1059/2003 също е било пренебрегнато³⁹.

56. Според Румъния, ако беше взета предвид цялата тази информация, спорното предложение за ЕГИ нямаше да бъде прието, тъй като щеше да се стигне до заключението, че действие, основано на членове 174—178 ДФЕС (отнасящи се до политиката на сближаване на Съюза), не би позволило да се постигнат преследваните с тази ЕГИ цели.

57. Накрая, Румъния счита, че изводът на Общия съд се основава на общ аргумент за необходимостта да се осигури лесен достъп до ЕГИ. Според Румъния обаче подобен общ аргумент не може да доведе сам по себе си до регистриране на ЕГИ, когато не са изпълнени условията за регистрация.

58. В отговор Комисията отбелязва по същество, че именно защото е взела предвид цялата информация, предоставена от организаторите, е стигнала до решението да регистрира спорната ЕГИ „след квалифициране“.

³⁸ В края на тази точка Общият съд посочва, че „твърдението на Румъния за наличието на „резерви“ в преценката на Комисията, свидетелстващи за това, че от нейна гледна точка има съмнения и неизяснени въпроси [...], не само не е доказано, но и е неотнормимо, доколкото, както вече бе отбелязано, наличието на такива съмнения и неизяснени въпроси не би трябвало да попречи на Комисията да регистрира спорното предложение за ЕГИ“. Отбелязвам, че това съображение се отнася до доводите, изтъкнати от Румъния в първата част от единственото основание на жалбата ѝ, и не е разгледано от Румъния в контекста на втората част.

³⁹ Въпреки че Румъния не развива този довод, разбирам, че тя се позовава на това, което е подчертала в производството, завършило с обжалваното съдебно решение, а именно че спорната ЕГИ е предложила преконфигуриране на статистическата система, предвидена в Регламент (ЕО) № 1059/2003 (посочен по-горе, в бележка под линия 8), което да отчита етническия, религиозния, езиковия и културния критерий. Вж. обжалваното съдебно решение, точка 97.

59. Отбелязвам уточнението на Съда, както правилно припомня Румъния, че когато организаторите са предоставили на Комисията не само необходимата информация за предмета и целта на дадена инициатива, но и допълнителна информация по смисъла на приложение II към Регламента за ЕГИ от 2011 г. относно предмета, целите и контекста на предложението, Комисията е длъжна да я разгледа⁴⁰.

60. Считам, че когато Общият съд е разгледал информацията, която Комисията е взела предвид, преди да приеме обжалваното решение, той е отчел описаните от Румъния елементи. Както признава тази държава членка, Общият съд се позовава по същество на тези елементи в точка 113 от обжалваното съдебно решение, като приема, че те представляват определени от организаторите средства за постигане на посочените цели на спорната ЕГИ. Предвид това не забелязвам — също като становището на (встъпилата) Унгария, изразено в отговора ѝ — пропуск на Общия съд да вземе предвид тези елементи.

61. При това положение изглежда, че с втората част от основанието на жалбата си Румъния оспорва, в по-общ план, потвърждаването от Общия съд на решението на Комисията да регистрира спорната ЕГИ „след квалифициране“. Всъщност, тъй като според тази държава членка наличието на горепосочените елементи правело невъзможно регистрацията на тази ЕГИ, без да се наруши принципът на предоставената компетентност, нейният довод според мен се свежда до това, че регистрацията „след квалифициране“, която Комисията е извършила и Общият съд е одобрил в точка 116 от обжалваното съдебно решение, просто не е била възможност, позволена от член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г.

62. Преди да изложи мотивите, които ми дават основание да считам, че Общият съд не е допуснал грешка в това отношение, ще представя няколко кратки бележки относно формулировката, използвана от Общия съд определено за да опише разглежданото положение.

б) Квалифицирана, рамкова или частична регистрация?

63. Както вече отбелязах, като се има предвид по-специално необходимостта да се осигури лесен достъп до ЕГИ, в точка 116 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че Комисията може да прибегне до „кадриране“, „квалифициране“ или дори до „частична регистрация“ на предложената ЕГИ⁴¹. Тази фразеология и формулировка, изглежда, се отнасят до различни сценарии.

64. На пръв поглед наистина може да има известна разлика, по-специално между частична и квалифицирана регистрация. Според мен първата хипотеза напълно съответства на разглежданото в решение Румъния/Комисия — Minority SafePack положение. Това решение, както вече обясних, се отнася до ЕГИ, която в крайна сметка е регистрирана за девет от първоначално предложените 11 правни акта. Тези актове са били представени в списък, от който Комисията е избрала тези, които не са били по очевиден начин извън нейните правомощия.

⁴⁰ Решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 35), и в този смисъл решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точка 54. Вж. също съображение 10 от Регламента за ЕГИ от 2011 г., в последното изречение на което се отбелязва, че „Комисията следва да извършва регистрацията в съответствие с общите принципи на добрата администрация“. Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Mengozzi по дело Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2018:816, т. 18 и цитираната съдебна практика).

⁴¹ Курсивът е добавен.

65. За разлика от това спорната ЕГИ призовава, по-общо и по същество, за действие, което да гарантира, че регионите, наричани „региони с малцинства/етнически региони“, имат равен достъп до фондовете на Съюза. На различни места от представения текст в допълнителната информация се призовава за нова регулаторна рамка за някои специфични аспекти, свързани с тези региони, без да се предлага подобен списък с актове, които Комисията да е приканена да изготви. В известен смисъл тази ЕГИ, изглежда, призовава за определен начин на действие, за да се гарантират насърчаването и запазването на „регионите с национални малцинства/етническите региони“, по отношение на които тя се позовава на определени мерки, описани най-общо. При това положение произтичащият подбор на елементите, които според Комисията биха могли да попаднат в обхвата на нейните правомощия за представяне на предложение за правен акт, може да не изглежда толкова ясен, поне от формална гледна точка, колкото извършения по отношение на ЕГИ „Minority SafePack“⁴².

66. При по-внимателно разглеждане обаче считам, че между тези две положения в крайна сметка няма голяма разлика. Начинът, по който Комисията е ограничила обхвата и на двете посочени по-горе ЕГИ, изглежда, отразява във всеки от тези случаи начина, по който инициативите са били специално изготвени. Иначе и двете решения за регистрация имат една и съща основна характеристика, а именно и в двата случая Комисията е ограничила обхвата в сравнение с първоначално предложеното от организаторите.

67. По тази причина не виждам, поне в контекста на настоящия случай, особена полза от разграничаването на положенията, при които Комисията „кадрира“, „квалифицира“ или „дори частично регистрира“ дадена инициатива.

68. Според мен тези различни понятия описват съвсем взаимозаменяемо едно и също основно положение, при което Комисията решава да ограничи обхвата на дадена инициатива, когато пристъпва към нейната регистрация, тъй като счита, че някои от частите ѝ по очевиден начин не попадат в правомощията ѝ да представи предложение за правен акт. Поради това, с цел опростяване и за да се опише положението като такова, считам, че е подходящо да се използва само едно от тези понятия. В това отношение понятието „частична регистрация“, изглежда, е естественият избор, като се има предвид, че именно то се използва в Регламента за ЕГИ от 2019 г., в който законодателят на Съюза, изглежда, кодифицира практиката на Комисията (както ще обясня по-подробно по-долу).

69. След тези бележки ще се спра на въпроса дали тази практика е била действително допустима преди законодателната промяна.

в) Решения за регистрация, с които се ограничават обхватът на предложените инициативи по Регламента за ЕГИ от 2011 г.

70. Както вече отбелязах, противно на приложимата понастоящем регулаторна рамка, нито една разпоредба от Регламента за ЕГИ от 2011 г. не предвижда регистрация, която да се извършва въз основа на определено разбиране за обхвата на ЕГИ. Наистина член 4, параграф 3 от Регламента за ЕГИ от 2011 г. е предвиждал само, че Комисията „отказва регистрация“, ако не са изпълнени съответните условия за това. В тази светлина може да се

⁴² Сравни също описанието на тези допълнителни елементи в решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точка 11, и в решение на Общия съд Izsák и Dabis/Комисия, точки 5—8.

твърди, че това правно основание „връзва ръцете“ на Комисията само с едната или другата от двете възможности: да регистрира дадената ЕГИ или да откаже нейната регистрация, без да има възможност за „трети път“.

71. Най-напред, макар в обсъдената по-горе съдебна практика относно ЕГИ „Minority SafePack“ да не се разглежда изрично правомощието на Комисията да регистрира частично ЕГИ, както вече отбелязах⁴³, може да се изтъкне аргумент, че положителният отговор се подразбира. Всъщност, ако това правомощие на Комисията бъде изключено, би могло да се твърди, че няма смисъл да се критикува Комисията за това, че в първоначалното си решение за отказ не е обяснила кои от 11-те предложени акта по очевиден начин не попадат в обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза. При това положение е вярно, че адекватно мотивиране служи като основа за последващ съдебен контрол и дава възможност на организаторите да изготвят ново, напълно „допустимо“ предложение⁴⁴.

72. Независимо от този аспект смятам, че разглеждането на текста на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ, на неговия „вътрешен контекст“ (съставен от други разпоредби на същия акт), и по-специално на специфичните цели, преследвани от този регламент, подкрепя тезата, че частичната регистрация е в съответствие с него⁴⁵.

73. *Първо*, въпреки че *текстът* на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. мълчи относно възможността за частична регистрация, считам, че използването на понятието „по очевиден начин“ (за описване на липсата на съответните правомощия на Комисията, която води до решение за отказ) показва, че прилаганият критерий трябва да е „подходящо ограничен“⁴⁶.

74. В този контекст беше отбелязано, че употребата на това прилагателно означава, че Комисията може да регистрира ЕГИ, която е възможно да попада извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт, но когато този извод не следва „по очевиден начин“⁴⁷. Съгласен съм, че това, изглежда, е логичната последица от употребата на тази формулировка. В тази светлина обаче би изглеждало донякъде непоследователно да се твърди, че регистрацията трябва да бъде отказана, ако само част от предложената инициатива по очевиден начин попада извън обхвата на правомощията на Комисията, докато в други отношения (евентуално по-голямата част) тя може да попада в техния обхват.

75. *Второ*, тълкуването на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. в смисъл, че тази разпоредба позволява частична регистрация, се подкрепя от разглеждането на релевантния (вътрешен) *контекст*, и по-конкретно на съответното право на преценка, което има Комисията в двата края на целия процес.

⁴³ Вж. точка 48 от настоящото заключение.

⁴⁴ Решение от 3 февруари 2017 г., *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Комисия (Т-646/13, ЕУ:Т:2017:59, т. 29).

⁴⁵ Припомням, че съгласно постоянната практика на Съда „при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част“. Вж. например неотдавнашното решение от 13 юли 2023 г., *Mensing* (C-180/22, ЕУ:С:2023:565, т. 22 и цитираната съдебна практика).

⁴⁶ *Dougan*, M. What are we to make of the citizens' initiative? — *Common Market Law Review*, Vol. 48, Issue 6, 2011, p. 1840. Вж. също в този смисъл заключение на генерален адвокат Mengozzi по дело *Izsák и Dabis*/Комисия (C-420/16 P, ЕУ:С:2018:816, т. 36).

⁴⁷ Заключение на генерален адвокат Mengozzi по дело *Izsák и Dabis*/Комисия (C-420/16 P, ЕУ:С:2018:816, т. 38 и 57).

76. В това отношение от разпоредбите на Регламента за ЕГИ от 2011 г. относно *крайния* етап, на който Комисията взема становище по „съществуването“ на дадена ЕГИ, става ясно, че на този етап правото на преценка на Комисията е много широко. По-специално, член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. е предвиждал, че Комисията 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“⁴⁸. От това следва, както потвърждава и Съдът, че фактът, че дадена ЕГИ е успяла да се регистрира и да получи необходимата подкрепа, все още не гарантира, че Комисията ще предприеме някакви последващи действия, тъй като въвеждането на механизма на ЕГИ с Договора от Лисабон не е засегнало почти пълния монопол на Комисията върху законодателната инициатива⁴⁹.

77. Това широко право на преценка се различава коренно от правото, което Комисията има на етапа на регистрация и което е ограничено, както припомня Съдът, което означава, че Комисията е длъжна да регистрира всяка предложена ЕГИ, която отговаря на предписаните условия за регистрация⁵⁰.

78. Това ограничено право на преценка е довело Съда до заключението, че разглежданото в настоящия случай условие за регистрация не може да се тълкува по начин, който по същество натоварва прекомерно организаторите. По-конкретно, Съдът отхвърля възприетия от Общия съд подход в обжалваното по настоящото дело съдебно решение, който разглежда това условие за регистрация като въпрос на факти и доказателства, които трябва да бъдат представени от организаторите⁵¹. Напротив, Съдът е постановил, че интензивността на проверката на условието за регистрация, посочено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г., трябва да се ограничи до „изследва[не] дали от обективна гледна точка подобни мерки, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите“⁵².

79. Считаю, че ограниченото право на преценка на Комисията на етапа на регистрация също не позволява да се постави подобна пречка пред организаторите на ЕГИ. Това би се случило, ако те бъдат задължени да спазват стриктно разграничението на правомощията на Комисията, в резултат на което дори най-малката грешка относно техния обхват би довела до дисквалифициране на ЕГИ като такава.

80. Последното съображение се отнася, *трето*, до преследваните с Регламента за ЕГИ от 2011 г. цели и според мен категорично подкрепя разбирането, че член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. допуска частична регистрация.

⁴⁸ Вж. също член 15, параграф 2 от Регламента за ЕГИ от 2019 г. Вж. също точки 101—105 от обжалваното съдебно решение.

⁴⁹ Решение Purrinck, точка 70, цитирано в точка 1 от настоящото заключение, както и точки 57—65 и цитираната съдебна практика. Вж. също заключението на генерален адвокат Bobek по дело Purrinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:640, т. 34—42).

⁵⁰ Вж. използваната от Съда формулировка в решение от 20 януари 2022 г., Румъния/Комисия (C-899/19 P, EU:C:2022:41, т. 71).

⁵¹ Вж. решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точки 57—60. По-конкретно, Съдът не одобрява констатациите на Общия съд, че организаторите на спорната ЕГИ „не са доказали, че прилагането на политиката на сближаване на Съюза [...] застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства“, както и „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“.

⁵² Вж. решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точка 62.

81. Тези цели са изразени в съображения 1 и 2 от този регламент и се състоят „по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен“⁵³. Съображение 2 призовава също, по-конкретно, прилаганите процедури и условия да бъдат „ясни, разбираеми, лесни за прилагане и *пропорционални* на естеството на [ЕГИ]“⁵⁴.

82. Тези цели трябва, естествено, да ръководят и разглежданото условие за регистрация, както е постановил Съдът и както по същество е припомнил Общият съд в точка 116 от обжалваното съдебно решение.

83. В тази светлина отбелязвам, първо, че механизмът на ЕГИ е замислен като инструмент на демокрацията на участието, с който разполагат гражданите на Съюза, желаещи да насърчат приемането на акт по въпрос, попадащ в релевантните правомощия на Комисията⁵⁵.

84. В този контекст решението да се даде възможност за общ достъп до процеса на определяне на политическия дневен ред, има за необходима последица, както по същество отбелязва Общият съд в точка 116 от обжалваното съдебно решение, обстоятелството, че текстовете, предложени на Комисията за регистриране, невинаги могат да бъдат изготвени от лица, които са добре запознати с тънкостите на правото на Съюза, с обхвата на компетентността на Съюза като цяло и с границите на правомощията на Комисията да предложи правен акт на Съюза в частност.

85. Като се имат предвид описаните в точка 81 цели и самата цел на механизма на ЕГИ да свърже институциите на Съюза с гражданите на Съюза, смятам, че твърде стриктното прилагане на условието за регистрация по член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г. би лишило механизма от неговата ефективност, тъй като би довело до провал на много ЕГИ още на първия етап от него.

86. С други думи, тезата, че Комисията може да регистрира по Регламента за ЕГИ от 2011 г. само ЕГИ, чието съдържание попада изцяло в обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт, и че Комисията трябва да отхвърля ЕГИ, съдържащи елементи извън този обхват, би довела до прекомерен формализъм и непропорционални резултати.

87. Например това би означавало, че ЕГИ, съдържаща както допустими, така и недопустими елементи, задължително ще бъде отхвърлена, докато — ако същият предмет бъде официално представен просто като две отделни инициативи: една, чийто предмет е „изцяло извън обхвата“, и една, чийто предмет е „изцяло в обхвата“ — за допустимите части на инициативата би се получил различен резултат. В същия ред на мисли наличието на един незначителен недопустим елемент в иначе допустима ЕГИ все пак би довело до пълен отказ. Нещо повече, такъв резултат би се получил дори ако „дисквалифициращата грешка“ се съдържа в допълнителната информация, която според приложение II към Регламента за ЕГИ е чисто факултативна.

⁵³ Решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, точка 53 и цитираната съдебна практика.

⁵⁴ Курсивът е добавен.

⁵⁵ Вж. също Зелена книга относно Европейска гражданска инициатива, COM(2009) 622 окончателен, стр. 3.

88. Изглежда, че именно високият процент на отказите е вдъхновил практиката на частична регистрация, която Комисията е развила (и за която вече споменах)⁵⁶, като е променила първоначалната си позиция, според която този подход е несъвместим с разпоредбите на Регламента за ЕГИ от 2011 г.⁵⁷ В този контекст Комисията, изглежда, е реагирала на трудностите на организаторите да предлагат ЕГИ, чийто предмет би отговарял на специалното условие за регистрация по член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г.

89. Според мен е съвсем очевидно, че по този начин частичната регистрация е в съответствие с преследваните от механизма на ЕГИ цели, тъй като насърчава демократичното участие на гражданите, защото дава възможност на по-голям брой инициативи да преминат към следващите етапи на процеса. Изглежда, именно с тази цел практиката на Комисията за частична регистрация е кодифицирана в действащия понастоящем Регламент за ЕГИ от 2019 г.⁵⁸

90. Същевременно, за да се гарантира целта да се осигури широк достъп до ЕГИ, този подход е може би единственият начин за справяне с проблема с недопустимите елементи (в иначе допустима ЕГИ), тъй като предотвратява нереалистични очаквания на потенциалните поддръжници и гарантира, че принципът на предоставената компетентност се спазва от самото начало на процеса.

91. Следователно, без да противоречи на принципа на предоставената компетентност, както, изглежда, твърди Румъния, този подход е напълно съвместим с него, тъй като води до регистриране на ЕГИ само и точно до степента, до която тя, изглежда, не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт.

92. В това отношение потенциалните поддръжници са информирани за обхвата на регистрацията на инициативата и за факта, че изявленията за подкрепа се събират само във връзка с по-ограничения обхват на регистрацията⁵⁹. В обобщение, решението за частична регистрация на (прекомерно всеобхватна) инициатива, изглежда, е ефикасен начин Комисията да изпълни целта да се осигури лесен достъп до механизма на ЕГИ, като същевременно гарантира, че няма да се събира подкрепа и няма да се прави обсъждане сред гражданите на Съюза относно въпроси, по които Комисията няма правомощия да действа.

⁵⁶ Вж. в този смисъл Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Доклад за прилагането на Регламент (ЕС) № 211/2011 относно гражданската инициатива, COM(2018) 157 final, стр. 2. Освен това при обсъждането на аспектите, които се нуждаят от подобрене, в предложението, довело до приемането на Регламента за ЕГИ от 2019 г., Комисията отбелязва, че тя е „приложи[ла] [...] редица незаконодателни мерки за улесняване на използването на инструмента [на ЕГИ] от страна на организаторите и на гражданите [...], включително възможността за частична регистрация на инициативи“. Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гражданска инициатива, COM(2017) 482 final, стр. 3, вж. и стр. 10.

⁵⁷ Решение от 24 септември 2019 г., Румъния/Комисия (T-391/17, EU:T:2019:672, т. 90, във връзка с решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — One million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59, т. 14, 21, 28 и 29).

⁵⁸ В съображение 19 от Регламента за ЕГИ от 2019 г. се посочва, че „е целесъобразно дадена инициатива да се регистрира частично, когато само част или части от нея отговарят на изискванията за регистрация [...]“, така че „да се осигури регистрирането на възможно най-много инициативи“.

⁵⁹ Вярно е, че при предишната практика частичната регистрация, изглежда, не се е съпътствала от последващо адаптиране на представения текст, но този недостатък, изглежда, вече е отстранен в член 6, параграф 5 от Регламента за ЕГИ от 2019 г. Вж. също в този смисъл Athanasiadou, N. The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility? — Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 26, No. 2, 2019, p. 269.

93. В този контекст искам да добавя, че обжалваното решение представлява реакция на решение на Съда Izsák и Dabis/Комисия, от което по същество следва, както вече отбелязах, че първоначалният отказ на Комисията да регистрира спорната ЕГИ, е резултат от неправилно тълкуване на разпоредбите на Договора относно политиката на сближаване на Съюза, които са посочени като възможно основание за правния акт или актове, който/които Комисията е приканена да предложи.

94. По-конкретно, докато първоначалната позиция на Комисията се е състояла в това, че тя е считала за изчерпателен списък на недостатъците, които изискват специално внимание по отношение на определени региони, както предвижда член 174 ДФЕС, в посоченото по-горе решение Съдът отбелязва, че този списък е всъщност с указателен характер. Разбирам, че именно с оглед на това Комисията е решила да регистрира спорната ЕГИ⁶⁰, като същевременно е счела, че някои от представените елементи по очевиден начин са извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт. Съответно решението ѝ да обвърже регистрацията на спорната инициатива с разбирането, че „нейната цел е изготвянето на предложения [...] за правни актове, които да определят задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, при условие че действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза“⁶¹, изяснява за потенциалните поддръжници на тази инициатива какъв би могъл да бъде възможният предмет на действие на Комисията. По този начин, както вече отбелязах, Комисията вероятно е имала за цел да осигури, че гражданите на Съюза ще имат възможност да подкрепят инициативата, и ако бъде получена необходимата подкрепа⁶², да предизвикат политическа дискусия по горепосочената тема. Същевременно, както отбелязах също, с ограничаването на обхвата на инициативата Комисията, изглежда, се е стремяла да избегне положение, при което се иска подкрепа и се създават очаквания въз основа на погрешни предпоставки относно правомощията, които са предоставени на Съюза, и по-конкретно на Комисията, в контекста на спорното предложение за инициатива.

95. С оглед на изложените съображения смятам, че Общият съд правилно е тълкувал член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ от 2011 г., като е постановил в точка 116 от обжалваното съдебно решение, че Комисията е могла да регистрира спорната ЕГИ с обжалваното решение въз основа на определено разбиране за възможния обхват на тази ЕГИ.

VI. Заключение

96. Без да се засягат същността на другата част от изтъкнатото от Румъния единствено основание на жалбата и въпросът за определянето на съдебните разноски, предлагам на Съда да отхвърли втората част от единственото основание на жалбата по дело C-54/22 като неоснователна.

⁶⁰ Вж. също точки 117, 125 и 129 от обжалваното съдебно решение.

⁶¹ Както е посочено в член 1, параграф 2 от обжалваното решение, вж. точка 19 по-горе.

⁶² Според информацията на уебсайта на Комисията, посветен на ЕГИ, събирането на необходимата подкрепа, изглежда, е приключило и подписите са в процес на проверка. Вж. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.