



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
P. MENGOZZI  
представено на 4 октомври 2018 година<sup>1</sup>

**Дело C-420/16 P**

**Balázs-Árpád Izsák  
Attila Dabis  
срещу**

**Европейска комисия**

„Обжалване — Гражданска инициатива „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“, с която се приканва Европейската комисия да внесе законодателно предложение за включване на регионите с национални малцинства в политиката на сближаване на Съюза — Искане за регистрация — Отхвърляне от страна на Комисията — Член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Попадане по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията — Очевиден характер — Тежест на доказване — Член 174 ДФЕС — Член 167 ДФЕС — Член 19, параграф 1 ДФЕС“

### **I. Въведение**

1. По настоящото дело г-н Balázs-Árpád Izsák и г-н Attila Dabis искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 10 май 2016 г., Izsák и Dabis/Комисия (T-529/13, EU:T:2016:282) (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд отхвърля жалбата им за отмяна на Решение C(2013) 4975 окончателен на Комисията от 25 юли 2013 г. относно искането за регистрация на европейската гражданска инициатива „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“, внесено в Европейската комисия на 18 юни 2013 г. (наричано по-нататък „спорното решение“ или „решението за отказ“).

2. Ключовият въпрос, повдигнат с тази жалба, е относно тълкуването на мотива, въз основа на който Общият съд потвърждава решението на Комисията да откаже да регистрира предложението за европейска гражданска инициатива (наричано по-нататък „предложението за ЕГИ“), а именно поради това че то попада „по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“ по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива<sup>2</sup> (наричан по-нататък „Регламент № 211/2011“).

3. Най-напред, считам, че с оглед на формулировката на някои от изложените основания за обжалване, която е възможно понякога да се окаже обща, повечето от тях са или недопустими, или неоснователни.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> ОВ L 65, 2011 г., стр. 1.

4. Както обаче ще изложи в анализа си, считам, че първото и третото основание, разгледани заедно, следва да се уважат. Общият съд неправилно е отхвърлил изцяло оплакванията, 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 (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)<sup>3</sup>, във връзка със съображение 10 от този регламент, и е потвърдил спорното решение, с което се отказва регистрация на предложението. Поради това според мен обжалваното съдебно решение трябва да се отмени в тази му част.

## II. Обстоятелства, предхождащи спора, спорното решение и обжалваното съдебно решение

5. На 18 юни 2013 г. г-н Izsák и г-н Dabis (наричани по-нататък „жалбоподателите“) в съдружие с пет други лица представят на Комисията предложение за ЕГИ с наслов „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“. Целта на предложението за ЕГИ е „[в] политиката на сближаване на Съюза да се обърне специално внимание на регионите, чиито национални, етнически, културни, религиозни или езикови особености са различни от тези на заобикалящите ги региони“<sup>4</sup>.

6. На 25 юли 2013 г., след като припомня текста на член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 и разглежда по-специално посочените в предложението за ЕГИ разпоредби от ДФЕС, както и „всички други възможни правни основания“, Комисията отказва да регистрира предложението за ЕГИ на жалбоподателите, тъй като то попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите съгласно член 4, параграф 2, буква б) параграф 3 от Регламент № 211/2011<sup>5</sup>.

7. На 27 септември 2013 г. жалбоподателите подават до Общия съд жалба за отмяна на спорното решение. Целта на единственото основание на жалбата е да се установи, че Комисията е нарушила член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, и то се разделя на няколко оплаквания. Те са 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 във връзка със съображение 10 от този регламент, второ, от неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС, трето, от неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС, четвърто, от неправилно използване на информация, непосочена в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011, и пето, от злоупотреба с власт и от нарушение на принципа на добра администрация<sup>6</sup>.

8. В обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда различните оплаквания, изложени от жалбоподателите в рамките на единственото им основание, отхвърля жалбата и осъжда жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

## III. Производството пред Съда и исканията на страните

9. На 28 юли 2016 г. жалбоподателите подават жалба срещу обжалваното съдебно решение. В нея те искат от Съда, като главно искане, да отмени изцяло обжалваното съдебно решение, да се произнесе по същество и отмени спорното решение и при условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че етапът на производството не му позволява да реши спора, да върне делото на Общия съд, както и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

3 ОВ L 154, 2003 г., стр. 1 (Специално издание на български език 2007 г., глава 14, том 1, стр. 101).

4 Вж. точка 2 от приложение II към предложението за ЕГИ.

5 Точка 9 от обжалваното съдебно решение.

6 Точка 39 от обжалваното съдебно решение.

10. Комисията приканва Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.
11. Румънското и словашкото правителство, които са встъпили по делото, искат от Съда да отхвърли жалбата на жалбоподателите и да ги осъди да заплатят съдебните разноски.
12. Унгарското правителство, което също е встъпило по делото, иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да се произнесе по същество или, ако Съдът приеме, че условията за това не са изпълнени, да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по същество.
13. В рамките на искането им за провеждане на съдебно заседание жалбоподателите излагат и три допълнителни основания и въз основа на тях или на други основания в жалбата искат да се отмени обжалваното съдебно решение. Комисията отговаря писмено в становището си, като поддържа главно, че допълнителните основания са недопустими, а при условията на евентуалност, че са неоснователни.
14. С изключение на словашкото правителство, което не изпраща представител, страните са изслушани в съдебното заседание, проведено на 3 април 2018 г.

#### IV. Правен анализ

##### *Предварителни съображения*

15. В подкрепа на жалбата си жалбоподателите излагат пет основания, както и три други допълнителни основания в посоченото по-горе искане за провеждане на съдебно заседание. Първото основание е относно нарушение на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 92, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд от 4 март 2015 г. (наричан по-нататък „Процедурният правилник на Общия съд“)<sup>7</sup>. Второто основание е нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС и на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. Третото основание е нарушение на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС и на член 174 ДФЕС. Четвъртото основание се отнася до нарушение на членове 7 и 167 ДФЕС, член 3, параграф 3 ДЕС, член 22 от Хартата, както и на разпоредбите относно забраната на дискриминация. Петото основание е неправилно тълкуване на понятието за злоупотреба с право, когато Общият съд се произнася по съдебните разноски. Трите допълнителни основания са нарушение на принципа на добра администрация и нарушение на принципа на равно третиране и накрая, липса на частична регистрация на предложението за ЕГИ.
16. Въпреки че жалбата е развита в пет основания и три допълнителни основания, считам, че в настоящото заключение следва да се акцентира върху анализа на второто до четвъртото основание. Освен това смятам, че е необходимо жалбата да се преподреди, като се обединят първото и третото основание, които по същество се отнасят до тежестта на доказване, която в обжалваното съдебно решение е възложена на жалбоподателите.
17. В самото начало следва да се отбележи, че като цяло посочените основания за обжалване се обединяват около условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 и около осъществения от Общия съд контрол на направената от Комисията преценка на това, което попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ.

<sup>7</sup> ОВ L 105, 2015 г., стр. 1, изменен на 13 юли 2016 г. (ОВ L 217, 2016 г., стр. 71, 72 и 73).

18. В това отношение следва най-напред да се отбележи, че както е видно от съображение 4 и от член 4, параграф 1, последна алинея от Регламент № 211/2011, в рамките на тази процедура по регистрацията Комисията е длъжна да предостави съдействие и консултации на организаторите на европейска гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“ или „гражданска инициатива“), в частност що се отнася до критериите за регистрацията. По-нататък е необходимо да се подчертае, че както е припомнено в съображение 10 от този регламент, решението относно регистрацията на предложение за ЕГИ по смисъла на член 4 от посочения регламент трябва да се приеме в съответствие с принципа на добра администрация, с който е свързано в частност задължението за компетентната институция да извърши внимателна и безпристрастна проверка, която освен това отчета всички релевантни обстоятелства по конкретния случай. Тези изисквания, присъщи на принципа на добра администрация, се прилагат общо към действията на администрацията на Съюза в отношенията ѝ с обществеността, а следователно и в контекста на правото да се представи ЕГИ като инструмент за участие на гражданите в демократичния живот на Съюза<sup>8</sup>.

19. Следва да не се забравя, че в съответствие с преследваните с този инструмент цели, които са посочени в съображения 1 и 2 от Регламент № 211/2011 и се състоят по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен, предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от този регламент условие за регистрацията трябва да се тълкува и прилага от Комисията, сезирана с предложение за ЕГИ, по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ<sup>9</sup>. От целите в съображение 2 от посочения регламент следва също, че процедурите и условията, необходими за ЕГИ, следва да бъдат ясни, разбираеми, лесни за прилагане и пропорционални на естеството на ЕГИ. Необходимите процедури и условия следва да установяват разумен баланс между права и задължения<sup>10</sup>.

20. Само ако с оглед на предмета и целите на предложението за ЕГИ, видни от задължителната и евентуално от допълнителната информация, предоставена от организаторите съобразно с приложение II към Регламент № 211/2011, *това предложение е очевидно извън рамките на правомощията*<sup>11</sup>, въз основа на които Комисията може да представи предложението за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите, тя е овластена да откаже регистрирането на предложението за ЕГИ на основание член 4, параграф 2, буква б) от този регламент<sup>12</sup>.

21. Основанията на жалбата следва да се разгледат именно с оглед на тези съображения.

<sup>8</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 46—48).

<sup>9</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49).

<sup>10</sup> Вж. в този смисъл съображение 2 от Регламент № 211/2011.

<sup>11</sup> Курсивът е мой.

<sup>12</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 50).

**А. По първото и третото основание — нарушение на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС, член 174 ДФЕС и на разпределянето на доказателствената тежест**

**1. Обжалваното съдебно решение**

22. В точка 81 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че жалбоподателите не са доказали, че прилагането на политиката на сближаване на Съюза както от Съюза, така и от държавите членки застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства<sup>13</sup>. Освен това в точка 85 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбоподателите не са доказали 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.

23. По-нататък в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд анализира член 174, трета алинея ДФЕС<sup>14</sup> и член 121, параграф 4<sup>15</sup> 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<sup>16</sup> (наричан по-нататък „Регламент № 1303/2013“), при което констатира, че тези разпоредби не включват в понятието „неблагоприятни условия“ произтичащите от специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства неблагоприятни условия.

24. В точка 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд добавя, че „[Д]ори 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“. Вярно е, че Общият съд признава, че езиковите различия могат да бъдат причина за допълнителни разходи във връзка със сделките или за трудности при наемането на работа. Той обаче приема, че те могат също да осигурят на регионите с национални малцинства някои сравнителни предимства, каквито могат да бъдат известната привлекателност като туристически обекти или езиковото многообразие.

13 В предложението за ЕГИ организаторите са дефинирали „регионите с национални малцинства“ като обхващащи няколко географски региони и сектори, включително географски зони без административни правомощия, които се различават от заобикалящите ги региони по националните си етнически, културни, религиозни или езикови особености.

14 Съгласно член 174, трета алинея ДФЕС „[и]змежду тези региони, специално внимание се обръща [...] на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони“.

15 Този член гласи: „4) обхващането на райони със сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, определени както следва: а) островни държави членки допустими за финансиране по Кохезионния фонд и други острови, с изключение на тези, в които се намира столицата на държава членка или които имат постоянна връзка с континента; б) планински райони, както са определени в националното законодателство на държавата членка; в) слабо (например по-малко от 50 жители на квадратен километър) и много-слабо (по-малко от 8 жители на квадратен километър) населени райони; г) включване на най-отдалечените региони, определени в член 349 [ДФЕС]“.

16 ОВ L 347, 2013 г., стр. 320.



## 2. Обобщение на доводите на страните

25. Първото основание на жалбата според мен трябва да се преформулира, тъй като по същество жалбоподателите поддържат, както вече бе посочено, че Общият съд се произнася, в точки 81 и 85 от обжалваното съдебно решение, без да ги уведоми предварително за обхвата на доказателствената тежест и в точка 89 от обжалваното съдебно решение отхвърля оплакването на жалбоподателите поради липса на доказателства. Третото основание се вписва в продължението на първото основание.

26. На първо място, жалбоподателите, подкрепяни по същество от унгарското правителство, изтъкват, че преди да постанови обжалваното съдебно решение Общият съд не е уведомил страните, че те е трябвало да докажат, че прилагането на политиката на сближаване на Съюза както от Съюза, така и от държавите членки застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства (т. 81 от обжалваното съдебно решение) 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 (т. 85 от обжалваното съдебно решение). Поради това в точка 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд се основал на предположения. Докато в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд придал изчерпателен характер на изброяването в член 174, трета алинея ДФЕС, в точка 87 от обжалваното съдебно решение той обаче имплицитно признал възможността за разширяването му. Общият съд възприел неясни мотиви.

27. На второ място, жалбоподателите твърдят по същество, че Общият съд е нарушил член 47 от Хартата<sup>17</sup> и принципа на състезателност, както и член 92, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд<sup>18</sup>. Според жалбоподателите, които цитират например решение от 21 февруари 2013 г., *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 29)<sup>19</sup>, за да бъдат изпълнени изискванията, свързани с правото на справедлив процес, е необходимо страните да са запознали и да могат да обсъдят при условията на състезателност както фактическите, така и правните обстоятелства, които са от решаващо значение.

28. На трето място, Общият съд също така неправилно отказал да вземе предвид статистическите данни, представени в молбите за встъпване на *Județul Covasna* (окръг Ковасна, Румъния) и на *Obec Debrad'* (община Дебрад, Словакия) (наричани по-нататък заедно „молбите за встъпване в първоинстанционното производство“), показващи, че регионите с национални малцинства са засегнати от неблагоприятни демографски условия.

29. Комисията и румънското и словашкото правителство заявяват, че оплакванията са неоснователни. Според Комисията по принцип лицето, което изтъква факти в подкрепа на искане, трябва да представи доказателства за тяхната действителност.

30. Комисията отбелязва, че в точки 80—89 от обжалваното съдебно решение Общият съд не разгледал по същество посочените в точки 80 и 85 от това решение обстоятелства като факти по смисъла на разпоредбите за доказателствената тежест и за събирането на доказателствата. Напротив, той се впуснал в тълкуване на относимите правни норми, за да направи извод в точка 84 от посоченото решение, че нито член 2 ДЕС, нито член 21, параграф 1 от Хартата,

<sup>17</sup> Член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, гласи: „Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.“

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“.

<sup>18</sup> Този член гласи: „Общият съд определя действията, които смята за подходящи, с определение, в което се посочват подлежащите на доказване факти“.

<sup>19</sup> Цитатът изглежда се отнася до точка 30 от решение от 21 февруари 2013 г., *Banif Plus Bank* (C 472/11, EU:C:2013:88).

нито която и да е друга разпоредба от правото на Съюза, чиято цел е борбата с дискриминацията, 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 предложения акт.

31. В конкретния случай Комисията приложила тълкуването, възприето от Общия съд в решение от 19 април 2016 г., *Costantini/Комисия* (Т-44/14, ЕУ:Т:2016:223, т. 16—18). В тези точки Общият съд припомня по същество, че съгласно член 5 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя отграничаването на компетентността на Съюза и съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите. Именно в този контекст се вписвал член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. От текста на тази разпоредба следва, че Комисията трябва да извърши първоначална проверка на данните, с които разполага, за да прецени дали предложението за ЕГИ не излиза очевидно извън рамките на правомощията ѝ, при уточнението, че видно от член 10, параграф 1, буква в) от този Регламент, в случай на регистрация на предложението за ЕГИ се предвижда да бъде направена по-обстойна проверка.

### 3. Анализ

32. На първо място, считам, че оплакването във връзка с допустимостта на доказателствата, съдържащи се в молбите за встъпване в първоинстанционното производство, е явно неоснователно. Важно е да се отбележи, че тези доказателства съдържат статистически данни, които вече са приложени към молбите за встъпване в първоинстанционното производство и които председателят на първи състав на Общия съд е отхвърлил с определение от 18 май 2015 г., *Izsák и Dabis/Комисия*, Т-529/13, ECLI:EU:T:2015:325, непубликувано). Тези доказателствени искания са приложени отново към настоящата жалба. В конкретния случай обаче, тъй като молбите за встъпване в първоинстанционното производство са отхвърлени, Общият съд не може да бъде упрекуван, че не е взел предвид статистическите данни, приложени към тези молби, в рамките на решението си по същество, а именно в обжалваното съдебно решение. Тези доказателствени искания не могат да бъдат взети предвид и в производството по жалбата, тъй като Съдът може да упражнява контрол само върху основателността на решението на Общия съд с оглед на фактическите и правните обстоятелства, свързани с предмета на жалбата до Общия съд<sup>20</sup>.

33. На второ място, следва да се отхвърлят оплакванията, отнасящи се по същество до нарушение на член 92, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд. Съгласно член 92, параграф 1 от този правилник: „Общият съд определя действията [по събиране на доказателства], които смята за подходящи, с определение, в което се посочват подлежащите на доказване факти“. Жалбоподателите обаче тълкуват неправилно член 92, параграф 1 от този правилник, тъй като Общият съд няма задължение по отношение на жалбоподателите, изразяващо се в това да ги прикани да конкретизират доказателствата, които трябва да представят. Всъщност в рамките на процесуално-организационните действия<sup>21</sup> Общият съд може да предприеме служебно действията по събиране на доказателства, посочени в член 91 от посочения правилник. Все пак съгласно съдебната практика, която споделям, Общият съд самостоятелно преценява евентуалната необходимост от допълване на данните, с които

<sup>20</sup> Член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз.

<sup>21</sup> Съгласно член 88, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд. Курсивът е мой.

разполага по разглежданото от него дело<sup>22</sup>. „Освен това действията по събиране на доказателства, разпоредени от Общия съд [...] в съответствие с член 91 [...] спадат към дискреционните му правомощия. Следователно той е свободен да решава дали да разпореди такива действия“<sup>23</sup>.

34. Поради това оплакването на жалбоподателите, че Общият съд е трябвало да ги прикани да представят допълнителни доказателства за твърденията си, следва да се отхвърли.

35. На трето и последно място, считам обаче, че основанието, изведено по същество от нарушение на член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС<sup>24</sup>, член 174 ДФЕС и от нарушение на разпределянето на доказателствената тежест, произтичащо от член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, следва да се уважи.

36. Ще припомня, че съгласно член 4, параграф 3 от Регламент № 211/2011 Комисията отказва да регистрира предложението за ЕГИ, ако в частност не е изпълнено условието по член 4, параграф 2, буква б) от този регламент. Както правилно отбелязват жалбоподателите, всъщност от буквалното тълкуване на посочения Регламент следва, че Комисията може да откаже да регистрира предложението за ЕГИ само поради очевидна „липса“ на правомощия в тази област<sup>25</sup>. Изразът „по очевиден начин“ предполага на пръв поглед един първи общ преглед, който позволява да се изключат предложенията за ЕГИ, които не попадат по очевиден начин в обхвата на нито една от разпоредбите на Договорите, които позволяват на Комисията да обоснове компетентността на Съюза<sup>26</sup>, като следва да се уточни, че в случай на регистрация на предложението е предвиден по-пълен преглед<sup>27</sup>.

37. За да се изпълни отрицателното условие, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, в предложението за ЕГИ организаторите трябва да уточнят, че то попада в обхвата на правомощията на Комисията, като предложат разпоредби, които считат за релевантни, за да обосноват компетентността на Комисията. Комисията, а след това и Общият съд трябва обаче да проверят дали това отрицателно условие наистина е изпълнено.

22 Вж. по аналогия решения от 22 ноември 2007 г., Sniace/Комисия (C-260/05 P, EU:C:2007:700, т. 77 и 78) и от 3 февруари 2005 г., Comafrika и Dole Fresh Fruit Europe/Комисия (T-139/01, EU:T:2005:32, т. 171): „съдържащите се в преписката доказателства и дадените в съдебното заседание обяснения са достатъчни, за да се произнесе по случая“. Впрочем, както е посочено в точка 21 от обжалваното съдебно решение и както отбелязва румънското правителство в писменото си становище, въз основа на доказателствата, представени от жалбоподателите, в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89, параграф 3 буква б) от Процедурния правилник на Общия съд, този съд решава да покани главните страни да изложат писмено становището си по някои аспекти на спора.

23 Вж. в този смисъл определение от 8 февруари 2018 г., НВ/Комисия (C-336/17 P, EU:C:2018:74, т. 26).

24 Според този член: „2. Споделената компетентност между Съюза и държавите членки, се прилага в следните основни области: [...] в икономическо, социално и териториално сближаване; [...]“.

25 Според речника Larousse прилагателното „очевиден“ означава: чието естество, реалност и автентичност са явни.

26 Вследствие на ограничаването при „очевидно попадане извън обхвата на правомощията на Комисията“ предложението за ЕГИ не може да се отнася нито за област, която е извън границите на компетентността на Съюза, нито да има за предмет например общата външна политика и политика на сигурност, която безспорно попада в обхвата на компетентност на Съюза, но по отношение на която Комисията не разполага с правомощия да представи предложение. Всъщност съгласно член 17, параграф 2 ДЕС Комисията е институцията, която в крайна сметка разполага с правото на законодателна инициатива и поема инициативата да предложи правния акт, ако предложението за ЕГИ отговаря на всички условия за регистрация и на материалноправните предпоставки по Регламент № 211/2011. Вж. също статията на Villani, U. в D'Alessio, M. T., Kronenberger, V. et Placco, V. (dir.). De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi. Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 202.

27 Вж. в този смисъл решение от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия (T-44/14, EU:T:2016:223, т. 17) и точка 60 от обжалваното съдебно решение.



38. Това означава следователно, че първо, в случай на съмнение относно предмета и целите на предложението за ЕГИ, което *е възможно да* попада в обхвата на правомощията на Комисията, тя следва да регистрира предложението за ЕГИ. Второ, ако предложението е извън обхвата на правомощията на Комисията, но тя не е представила доказателство, че това е очевидно, предложението за ЕГИ може да бъде регистрирано. Трето, предложението за ЕГИ трябва да попада в обхвата на правомощията на Комисията, но не може да се изисква организаторите да докажат, че то *попада по очевиден начин* в обхвата на правомощията на Комисията.

39. След това уточнение следва да се прецени осъщественият от Общия съд контрол в обжалваното съдебно решение относно „попада[нето] по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията“.

40. На първо място, в точка 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно припомня, че съгласно член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 Комисията трябва да направи един първи преглед на данните, с които разполага, за да прецени дали предложението за ЕГИ не попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия. В точка 61 от обжалваното съдебно решение Общият съд подчертава, че трябва да определи дали в случая Комисията е приложила правилно условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

41. Жалбоподателите не оспорват тези преценки и е важно да се отбележи, че те са аналогични на тези, които Общият съд е направил в решение от 19 април 2016 г., *Costantini/Комисия* (T-44/14, EU:T:2016:223, т. 16—18), на което Комисията се позовава в писмените си изложения.

42. Макар да не може да се възрази срещу тези принципи, от които следва да се ръководят както Комисията, така и Общият съд, те не водят до разрешение по съществото на делото, противно на твърденията на Комисията в отговора ѝ на жалбата.

43. На второ място, в точки 64—71 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави преценка на обосноваването на спорното решение с оглед на разпоредбите, при тълкуването на които жалбоподателите твърдят в първоинстанционното производство, че е допусната грешка<sup>28</sup>. Въз основа на тези съображения в точка 72 от това решение Общият съд прави извод с оглед на правната уредба, че в спорното решение Комисията с основание приема, че „членове 174 и 176—178 ДФЕС не могат да бъдат правна основа за приемане на предложението [...] акт“. В точки 73—76 от посоченото решение, като развива анализа на Комисията в спорното решение, Общият съд потвърждава споменатото решение и стига до извода, че „законодателят на Съюза не би могъл, без да наруши член 4, параграф 2 ДЕС[<sup>29</sup>], да приеме акт, в който [...] 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“.

44. На трето място, Общият съд обаче нюансира анализа си, като в точка 77 от обжалваното съдебно решение посочва, че „при всяко положение“, ако „регионите с национални малцинства [можеха] да съответстват на съществуващи в съответните държави членки административни единици или на обединения на такива единици, следва да се отбележи, че запазването на специфичните [...] особености на тези региони не е цел, която би могла да обоснове

<sup>28</sup> Става дума за оплакванията, 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 този регламент.

<sup>29</sup> Този член гласи: „Съюзът защита равенството на държавите членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление. Той защита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“.

приемането на правен акт на Съюза въз основа [на член 174 ДФЕС]“. Според Общия съд целите на член 174 ДФЕС не съответстват на целите на предложението за ЕГИ, тоест за запазването на особеностите на регионите с национални малцинства, тъй като целта на мерките, приемани на основание на този член, е да насърчават една хармонична общност в целия Съюз, и по-конкретно да намаляват неравенството между равнищата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, като им се обръща специално внимание. В точка 79 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбоподателите твърдят, че настоящото прилагане на политиката на сближаване не отговаря на целите ѝ. В точка 85 от обжалваното съдебно решение Общият съд обаче посочва, че жалбоподателите не са доказали, че особеностите на регионите с национални малцинства биха могли да се считат за сериозни и постоянни неблагоприятни условия по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС. Въпреки тази степен на доказаност, за която Общият съд приема, че е недостатъчна, в точка 86 от обжалваното съдебно решение, произнасяйки се с оглед на текста на член 174, трета алинея ДФЕС и с оглед на този на член 121, параграф 4 от Регламент № 1303/2013<sup>30</sup>, Общият съд стига до извода, че от вторичното право или от разпоредбата на Договорите не може да се заключи, че „понятието „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“.

45. На четвърто място, в точка 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че „[д]ори да се предположи, че тези особености могат да се разглеждат като специфични за съответните региони демографски данни, не е установено, че те *винаги*<sup>31</sup> представляват неблагоприятни условия за икономическото развитие на тези региони в сравнение със заобикалящите ги региони“. Действително Общият съд приема, че „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“. Той обаче приема, че „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“.

46. Въз основа на това в точка 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че „[с]ледователно, 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“.

47. Всички мотиви на Общия съд показват според мен грешка при тълкуването на член 174, трета алинея ДФЕС, съчетана с обръщане на тежестта на доказване, която Комисията носи, в ущърб на жалбоподателите.

48. В това отношение припомням, че член 174 ДФЕС предвижда: „[з]а да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване. По-специално Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони. Измежду тези региони,

30 Вж. бележка под линия 15.

31 Курсивът е мой.

специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони“.

49. Всъщност, както жалбоподателите основателно поддържат, от текста на член 174, трета алинея ДФЕС следва, че в него се изброяват неизчерпателно съответните региони, като се използва изразът „като“.

50. В точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че списъкът на съответните региони е изчерпателен, докато в точка 72 от това решение, препращайки към спорното решение, Общият съд потвърждава преценката на Комисията, че става дума за списъка с неблагоприятните условия, който е изчерпателен.

51. Що се отнася обаче до списъка с неблагоприятните условия, в член 174, трета алинея ДФЕС са изброени два вида условия, а именно „неблагоприятните природни условия“ или „сериозните и постоянни неблагоприятни демографски условия“. При все това изчерпателният характер на вида неблагоприятно условие не означава, че регионите с национални малцинства не могат да отговарят и на изискването за второто неблагоприятно условие, посочено в тази разпоредба. Всъщност, както бе посочено по-горе, списъкът на регионите, които отговарят на условията, не е изчерпателен, както показва използваният израз „като“. Приемайки обаче, че изброяването на регионите, посочени в член 174, трета алинея ДФЕС, е изчерпателно, Общият съд изключва всякаква възможност регионите с национални малцинства да могат да претендират, че отговарят на условията за прилагане на производните от член 174 ДФЕС политики.

52. При липсата на такава грешка при тълкуването, не може да се изключи възможността предложението за ЕГИ да попада в обхвата на правомощията на Комисията. Както обаче вече отбелязах в точка 38 от настоящото заключение, когато е възможно предложението за ЕГИ да попада в обхвата на правомощията на Комисията, тя следва да го регистрира.

53. Тази грешка е още по-очевидна, като се има предвид, че Общият съд потвърждава решението за отказ, подчертавайки, че целта на предложението за ЕГИ е да се предефинира понятието за регион, независимо от наложилото се в държавите членки политическо, административно и институционално положение —което политиката на сближаване трябва да зачита — при положение че член 174, трета алинея ДФЕС включва в категорията на регионите, до които се отнася тази политика, „трансграничните региони“.

54. Като се използва тази терминология, член 174, трета алинея ДФЕС може потенциално да представлява правно основание за укрепване на сближаването на регионите отвъд националните граници.

55. При тези обстоятелства, противно на приетото от Общия съд в точка 72 от обжалваното съдебно решение, член 174, трета алинея ДФЕС може да бъде подходяща правна основа за регистриране на предложението за ЕГИ. Всъщност, както вече посочих в точка 38 от настоящото заключение, самата възможност е достатъчна, за да бъде изпълнено условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

56. От това следва, че противно на приетото от Общия съд в точки 81, 85, 87 и 89 от обжалваното съдебно решение, жалбоподателите не следва да доказват, че особеностите на регионите с национални малцинства биха могли да представляват сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС, а по-скоро, че Комисията трябва да представи доказателства, че предложението за ЕГИ попада по очевиден начин извън обхвата на нейните правомощия.

57. Обстоятелството, че предложението за ЕГИ евентуално може да попадне в обхвата на правомощията на Комисията, е достатъчно.

58. Ще добавя, че съдържанието на предложението за ЕГИ е сравнително ограничено по отношение на формата. Видно от приложение II към Регламент № 211/2011, озаглавено „Необходима информация за регистрация на предложена гражданска инициатива“, предметът на предложението трябва да съдържа не повече от 200 символа, а описанието на целите му — не повече от 500 символа. Тази информация е задължителна. Факултативно организаторите могат също така, ако желаят, да добавят допълнителна информация, както и да представят проект на правен акт, включен в приложенията.

59. Предложението за ЕГИ е ограничено и по същество, тъй като, както бе посочено<sup>32</sup>, то се организира от граждани, „неспециалисти по правото на Съюза“, които не могат да имат познания за всички области и политики на Съюза. В сравнение с европейските и националните институции организаторите не разполагат с всички данни, средства и ресурси, които в конкретния случай биха позволили да бъдат представени доказателства за неблагоприятните условия на тези региони, поради това че прилагането на политиката на сближаване на Съюза застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства и за постоянния характер на тези неблагоприятни условия за икономическото им развитие, за да подкрепят по най-добрия начин предложението си за ЕГИ.

60. С оглед на тези съображения би било особено неразумно и непропорционално да се възложи на организаторите отговорността за такава тежест на доказване<sup>33</sup>.

61. Впрочем питам се какво доказване се изисква от страна на жалбоподателите, след като Общият съд изхожда от погрешната предпоставка, че изброяването на регионите, посочени в член 174, трета алинея ДФЕС, е изчерпателно.

62. От всички тези съображения според мен следва, че първото и третото основание за обжалване, разгледани заедно, следва да се уважат.

***Б. По второто основание на жалбата — нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011***

63. Второто основание за обжалване се разделя на две части. Първата част е изведена от грешка при прилагане на правото от страна на Общия съд, който е обобщил по неправилен начин съдържанието на предложението за ЕГИ. Втората част се отнася до липсата на мотиви на Общия съд и до нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

<sup>32</sup> Вж. в този смисъл заключението ми по дело Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:175, т. 2).

<sup>33</sup> Вж. в този смисъл Organ, J. Decommissioning Direct Democracy — A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiatives Proposals. European Constitutional Law Review, 2014, No 10, 422—443.

1. По първата част от второто основание, свързана с погрешното тълкуване на съдържанието на предложението за ЕГИ

a) Обобщение на доводите на страните

64. Най-напред жалбоподателите поддържат, че в точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд обобщил по неправилен начин съдържанието и допълнителната информация на предложението за ЕГИ. Жалбоподателите твърдят, че като възприел доводите на Комисията, Общият съд придал на предложението погрешно съдържание, което не произтича от представеното от организаторите предложение за ЕГИ. Следователно Общият съд неправомерно отхвърлил жалбата на жалбоподателите. В репликата си, подадена *преди* определението за поправка от 20 юни 2017 г., Izsák и Dabis/Комисия (Т-529/13, ЕУ:Т:2017:429, непубликувано, наричано по-нататък „определението за поправка от 20 юни 2017 г.“), жалбоподателите поддържат оплакването си, независимо от текста на различен език на обжалваното съдебно решение, на който се позовавал Съдът<sup>34</sup>.

65. По-нататък, според жалбоподателите предложението за ЕГИ било в съответствие с член 11, параграф 4 ДЕС<sup>35</sup>, тъй като отговаряло на първото условие по този параграф, а именно че инициативата трябва да бъде поета по въпрос, за който гражданите *считат*, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза. Предложението за ЕГИ отговаряло и на второто условие, съгласно което Комисията трябва да разполага с правомощия, позволяващи ѝ да представи подходящо предложение в съответствие с член 11, параграф 4 ДЕС, и регистрацията не е изключена по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011<sup>36</sup>. Всъщност жалбоподателите са обяснили подробно, че въз основа на понятието за споделена компетентност Комисията е можело да представи предложение, което попада в обхвата на компетентност на Съюза, произтичаща от Учредителните договори, и което същевременно отговаря на представеното от организаторите предложение за ЕГИ. Организаторите не очаквали съдържанието на предложението за ЕГИ да задължава държавите членки да определят понятието за регион с национално малцинство или да съставят списък на тези региони. Това дори не било необходимо, тъй като политиката на сближаване, която попада в обхвата на споделената компетентност на Съюза и на държавите членки, позволява на Съюза, първо, да определи понятието за регион с национално малцинство и общите насоки на приложимата за тези региони правна уредба, второ, позволява на държавите членки да определят тези от териториалните им единици, които искат да включат в обхвата на това понятие, дефинирано с въпросния правен акт, като го допълват, и накрая, трето, позволява да се изброят поименно в приложението към правния акт на Комисията регионите, считани от държавите членки за региони с национални малцинства.

66. Комисията, подкрепяна от румънското и словашкото правителство, поддържа, че тази част от основанията трябва да се отхвърли като неоснователна или във всички случаи като неотнормативна.

34 Припомням, че от поправената точка в текста на обжалваното съдебно решение на унгарски език се установява, че именно с предложението за ЕГИ, а не държавите членки, както дава основание да се предполага първоначалната точка от обжалваното съдебно решение на унгарски език, трябва да се определи понятието за регион с национално малцинство и да се състави списък на регионите с национални малцинства.

35 Този член гласи: „[н]ай-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“.

36 В този член се уточнява, че „[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; [...]“.



б) Анализ

67. Според мен тази част отчасти е явно неоснователна и отчасти явно недопустима.

68. На първо място, жалбоподателите поддържат, че съдържанието на предложението за ЕГИ и допълнителната информация са били обобщени по неправилен начин в точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение.

69. В това отношение най-напред трябва да се констатира, че жалбоподателите не посочват нищо в обжалваното съдебно решение, което да може да подкрепи оплакването им, отнасящо се до точка 74 от обжалваното съдебно решение<sup>37</sup>.

70. Що се отнася до точка 73, второ изречение от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в нея има грешка в текста на това решение на езика на производството, тоест на унгарски език, която е поправена с определението за поправка от 20 юни 2017 г.

71. Преди поправката текстът на унгарски език на точка 73, второ изречение от обжалваното съдебно решение е гласял, че „[с] предложението акт трябвало именно *да се задължат* държавите членки да спазват задълженията си по отношение на националните малцинства, [...], *да определят* самото понятие за регион с национално малцинство, който представлява също и „регион“ по смисъла на членове 174—178 ДФЕС, *и да съставят* поименен списък на регионите с национални малцинства[...]“<sup>38</sup>.

72. По този въпрос текстът на обжалваното съдебно решение на унгарски език се е различавал от текстовете на всички други езици, тъй като внушава, че предложението за ЕГИ се приканва не Съюза в предложението акт, а държавите членки, да определят понятието за регион с национално малцинство и да съставят списък на региони с национални малцинства<sup>39</sup>.

73. Макар да е вярно, че определението за поправка от 20 юни 2017 г. е постановено в хода на писмената фаза на настоящото производство по обжалване, след постановяването на това определение жалбоподателите все пак поддържат оплакването, насочено срещу точка 73, второ изречение от обжалваното съдебно решение в текста на унгарски език, въпреки че явната грешка в този текст е била основателно поправена с посоченото определение.

74. Тъй като това оплакване е изведено от неточно обобщение на съдържанието на предложението за ЕГИ, фигуриращо в първоначалния текст на точка 73, второ изречение от обжалваното съдебно решение на унгарски език, очевидно то не може да се приеме, тъй като се основава на погрешна фактическа констатация.

75. В заключение по първия аспект от първата част на основанието за изчерпателност ще посоча, че доводът на жалбоподателите, че единството на практиката на Съда и принципът на правната сигурност биха били компрометирани, ако Съдът отдаде предимство на текст на друг език, различен от езика на производството — единствен автентичен текст, не се подкрепя от фактите, тъй като на този език автентичен е само текстът на точка 73, второ изречение от обжалваното съдебно решение, изменен с определението за поправка от 20 юни 2017 г.

<sup>37</sup> В точка 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд само обобщава критериите, въз основа на които съгласно предложението за ЕГИ трябва да се дефинират регионите с национални малцинства.

<sup>38</sup> Курсивът е мой.

<sup>39</sup> Впрочем, както подчертава Комисията, спорната точка препращала към точка 7 от обжалваното съдебно решение, в която било обобщено предложението за ЕГИ, като съдържанието му било възпроизведено точно.

76. На второ място, жалбоподателите поддържат, че констатацията на Общия съд, че Комисията правилно е приела, че член 174 ДФЕС и членове 176—178 ДФЕС не могат да бъдат правни основания за приемането на предложени акт, се основава на неправилно тълкуване на член 11, параграф 4 ДЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. Всъщност, от една страна, гражданите считат, че е необходим правен акт. От друга страна, тъй като предвиденият акт се вписва в политиката на сближаване, според жалбоподателите той попадал в обхвата на споделената компетентност. Поради това предложеният правен акт в предложението за ЕГИ не задължава държавите членки да определят понятието за регион с национално малцинство или да съставят списъка на регионите.

77. Безспорно съгласно формулировката на член 11, параграф 4, първа алинея ДЕС организаторите „[приканват [...] [Комисията] да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“. При все това член 11, параграф 4, втора алинея ДЕС установява определени условия, необходими за представянето на ЕГИ на Комисията, като оставя за регламента, предвиден в член 24, първа алинея ДФЕС — Регламент № 211/2011 — определянето на цялостна система от правила за процедурите и условията за ЕГИ.

78. Необходимо е освен това да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в производство по обжалване правомощията на Съда по принцип се свеждат до преценка на правното решение, дадено във връзка с обсъдените в първоинстанционното производство основания<sup>40</sup>. Обжалването се ограничава само до правни въпроси и основанията за обжалване са липса на компетентност на Общия съд, нарушения на процесуални правила, което накърнява интересите на жалбоподателя, или нарушение на правото на Съюза от страна на Общия съд.

79. Единствено Общият съд е компетентен да установява фактите освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, както и да преценява приетите доказателства.

80. Както поддържа Комисията, тълкуването от Съда на спорното решение се изразява в констатация и преценка на фактите освен в случаи на изопачаването им и следователно не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда<sup>41</sup>.

81. Не само в жалбата не се посочват точно точките от съдебното решение, в които Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като само най-общо се споменават доводи „противно на анализа в обжалваното съдебно решение“, а най-вече се твърди, че организаторите не са очаквали с предложени акт да се задължат държавите членки да определят понятието регион с национално малцинство или да съставят списъка на регионите, без това дори да е необходимо, тъй като политиката на сближаване попада в обхвата на споделената компетентност на Съюза и на държавите членки. По този начин жалбоподателите се стремят да оспорят констатацията и преценка на фактите.

82. Следователно това оплакване трябва да се отхвърли като недопустимо. От това следва, че първата част от второто основание е отчасти неоснователна и отчасти недопустима.

<sup>40</sup> Вж. в този смисъл решения от 26 януари 2017 г., Masco и др./Комисия (C-614/13 P, EU:C:2017:63, т. 32), от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 55), от 30 април 2014 г., FLSmidth/Комисия (C-238/12 P, EU:C:2014:284, т. 42) и от 22 май 2014 г., ASPLA/Комисия (C-35/12 P, EU:C:2014:348, т. 39).

<sup>41</sup> Вж. в този смисъл заключението ми по дело Safa Nicu Sepahan/Съвет (C-45/15, EU:C:2016:658, т. 72) и решения от 15 юни 2017 г., Испания/Комисия (C-279/16 P, EU:C:2017: 461, т. 36) и от 3 декември 2015 г., PP Nature-Balance Lizenz/Комисия (C-82/15 P, непубликувано, EU:C:2015:796, т. 26 и 27).

2. По втората част от второто основание — липса на мотиви и нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011

83. Втората част се отнася до задължението за мотивиране на Общия съд и нарушението на член 11, параграф 4 ДЕС и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011.

а) Обобщение на доводите на страните

84. Във втората част от второто основание за обжалване жалбоподателите, подкрепяни от унгарското правителство, твърдят по същество, че с обжалваното съдебно решение се нарушава член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. Всъщност от буквалното тълкуване на този регламент следва, че Комисията може да откаже да регистрира гражданската инициатива само поради очевидна „липса“ на правомощия в тази област.

85. Следователно текстът на Регламент № 211/2011 предполагал, че предложението за ЕГИ може да бъде под различни форми от гледна точка на областите на компетентност на Съюза. Първо, ако е възможно да се констатира без по-задълбочен анализ, че предложението за ЕГИ не попада в обхвата на компетентност на Съюза, тоест че то не е свързано с областите на изключителна или споделена компетентност на Съюза, както са определени в Договорите, Комисията следва да откаже регистрация. Второ, ако предложението за ЕГИ не попада в обхвата на компетентност на Съюза, но това може да бъде установено едва след задълбочен анализ, или ако това не е очевидно, Комисията следва все пак да регистрира предложението. Ако обаче са били събрани необходимите подписи, Комисията следва да откаже да предприеме допълнителни действия в края на процедурата по член 10 от този регламент, като посочи причините, поради които твърди, че не разполага с необходимите правомощия.

86. Според жалбоподателите обаче в решението си за отказ да регистрира ЕГИ Комисията посочила, че „[е взела] решението си за отказ, като се основава[ла] на резултатите от *задълбочен преглед*[<sup>42</sup>] на разпоредбите от Договорите, посочени в това предложение, както и на всички други възможни правни основания“. Ако предметът на предложението за ЕГИ бил „очевидно извън правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“, то жалбоподателите не разбират [необходимостта] от задълбочен преглед, след като предложението за ЕГИ било очевидно извън обхвата на правомощията на Комисията.

87. Така жалбоподателите считат, че Общият съд е нарушил задължението за мотивиране по член 117, буква м)<sup>43</sup> от Процедурния правилник на Общия съд, доколкото не се е произнесъл по тълкуването на очевидния характер на липсата на правомощия.

88. Комисията, подкрепяна от румънското и словашкото правителство, поддържа, че тази част и това основание, разгледани заедно, трябва да се отхвърлят като неоснователни.

42 Курсивът е мой.

43 Съгласно този член: „[с]ъдебното решение съдържа: [...] м) мотивите“.

б) Анализ

89. Най-напред, както бе припомнено в точки 78 и 79 от настоящото заключение, оплакването, свързано с обхвата на преценката на Комисията в решението за отказ с оглед, от една страна, на разпоредбите, за които е преценено, че са относими, и всички други възможни правни основания, и от друга страна, с оглед на обхвата на преценката на предложението за ЕГИ, въпреки че попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията, е анализ, който не спада към преценката на правното решение, дадено във връзка с обсъдените в първоинстанционното производство основания, а към преценка на фактите.

90. Струва ми се невъзможно да се прецени това оплакване, без да се оспорят констатация и преценка на фактите. Следователно това оплакване е недопустимо.

91. Освен това главното оплакване от втората част на второто основание за обжалване относно мотивите на Общия съд в обжалваното съдебно решение изглежда едновременно неотнормимо и недопустимо.

92. Жалбоподателите поддържат по същество, че Общият съд е нарушил задължението за мотивиране по член 117, буква м) от Процедурния правилник на Общия съд. Всъщност според тях Общият съд е преценил само частично предложението за ЕГИ като попадащо извън обхвата на правомощията на Комисията, като не се е произнесъл дали *„очевидно попада извън обхвата на правомощията на Комисията“*.

93. В съответствие с установената съдебна практика е необходимо да се разграничи задължението за мотивиране като съществено процесуално изискване, което може да бъде повдигнато в рамките на основание, поставящо под въпрос недостатъчните, дори липсата на мотиви в дадено решение, от контрола на обосноваността на мотивите, който представлява контрол за законосъобразност по същество на акта и предполага съдът да провери дали мотивите, на които се основава актът, са опорочени от грешки или не. Всъщност става въпрос за два вида контрол от различно естество, които водят до два самостоятелни вида преценка на Общия съд<sup>44</sup>.

94. Доколкото нарушението на задължението за мотивиране се отнася до точките от обжалваното съдебно решение, които при анализа на първото и третото основание за обжалване предлагам да се отменят, това твърдение за нарушение е неотнормимо. Всъщност, ако, както предлагам, Съдът уважи тези две основания, той непременно ще е разгледал основателността на мотивите във връзка с преценката на Общия съд относно *„очевидното попадане извън обхвата на правомощията на Комисията“*.

95. Доколкото настоящата част от основанието се отнася до другите мотиви на обжалваното съдебно решение, жалбоподателите не са уточнили кои точки от обжалваното съдебно решение са опорочени от липса на мотиви.

96. Следователно втората част от второто основание следва да се отхвърли и съответно второто основание в неговата цялост е отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

<sup>44</sup> Вж. в този смисъл решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 42 и цитираната съдебна практика).

***В. По четвъртото основание — нарушение на член 7 ДФЕС и член 167 ДФЕС, член 3, параграф 3 ДЕС, член 22 от Хартата и на разпоредбите относно забраната на дискриминация***

*1. Обжалваното съдебно решение*

97. В точки 91—104 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда довода на жалбоподателите, че Комисията погрешно е приела, че предложението за ЕГИ очевидно попада извън обхвата на правомощията ѝ, поради това че то не допринася за постигането на целите на културната политика на Съюза, посочени в член 167 ДФЕС. След като припомня в точки 95—97 от обжалваното съдебно решение разпоредбите от Договорите, които организаторите са преценили като относими и които са посочени в предложението за ЕГИ, Общият съд анализира по-конкретно обхвата на член 167, параграфи 2, 3 и 5 ДФЕС и неговите цели. В точки 101—104 от обжалваното съдебно решение, до които се отнася настоящото основание, Общият съд анализира и развива съображенията, с които се потвърждава решението за отказ на Комисията. Така Общият съд приема, че член 167 ДФЕС не може да служи за основание за приемането на правен акт на Съюза, който преследва целта и има съдържанието на предложението за ЕГИ. Всъщност целта на предложението за ЕГИ<sup>45</sup>, 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 от друга страна, не е пряко свързана с целите, точно посочени в член 167, параграф 2 ДФЕС. Според Общия съд в жалбата си жалбоподателите признават, че предметът на предложението за ЕГИ не е да опази културното многообразие, макар да е възможно това да бъде едно от последствията от предложението.

98. Точки 105—114 от обжалваното съдебно решение се отнасят до нарушение на член 19, параграф 1 ДФЕС<sup>46</sup>. В точки 105—109 от обжалваното съдебно решение са обобщени доводите на страните и съдържанието на спорното решение. Жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е дал неправилно тълкуване на член 19, параграф 1 ДФЕС. В точки 111—114 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда обхвата на член 19, параграф 1 ДФЕС.

*2. Обобщение на доводите на страните*

99. Първо, жалбоподателите, подкрепяни от унгарското правителство, упрекуват Общия съд, че е дал неправилно тълкуване, когато в точки 101—104 от обжалваното съдебно решение е приел доводите на Комисията, че предлаганата в предложението за ЕГИ правна уредба не би допринесла за осъществяването на никоя от преследваните с културната политика на Съюза цели. Напротив, според тях предложението благоприятствало изискваната от член 7 ДФЕС<sup>47</sup> съгласуваност между политиките и действията на Съюза, насърчавайки отчитането в политиката на сближаване на изискваното от член 167 ДФЕС културно многообразие и неговото запазване.

<sup>45</sup> Целта на предложението за ЕГИ е 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.

<sup>46</sup> Този член 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“.

<sup>47</sup> Член 7 ДФЕС гласи: „Съюзът следи за съгласуваността между различните си политики и действия, като отчита всички свои цели и се придържа към принципа на предоставената компетентност“.



100. От друга страна, според жалбоподателите Общият съд е извършил „анализ in abstracto на посочените в настоящата подчаст [от жалбата] разпоредби<sup>48</sup> извън контекста на политиката на сближаване, който е погрешен“.

101. Освен това жалбоподателите упрекуват Общия съд, че в точки 104—114 от обжалваното съдебно решение е отхвърлил оплакванията на основание член 19, параграф 1 и на член 167 ДФЕС. Всъщност според жалбоподателите „Общият съд не е взел предвид риска, правната уредба да наруши тези разпоредби, както и другите разпоредби, посочени в настоящата подчаст [на жалбата]“, в случай, в който законодателните органи на Съюза са длъжни да изменят нормите, приети в рамките на политиката на сближаване. В писмената си реплика жалбоподателите поддържат становището си и твърдят, че възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията срещу това основание, е неоснователно. Жалбоподателите също така припомнят, че в сферата на културата целта на действията на Съюза е да се насърчава сътрудничеството между държавите членки. Освен това съгласно член 167, параграф 4 ДФЕС Съюзът трябва също да взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби. Жалбоподателите посочват и че това задължение се подсилва от член 7 ДФЕС, който установява изискване за съгласуваност между политиките и действията на Съюза, както и от член 22 от Хартата, съгласно който при осъществяване на своите дейности Съюзът трябва да зачита културното, религиозното и езиковото многообразие. Настоящото прилагане на политиката на сближаване не допринася за опазването на културното многообразие, изисквано от член 167 ДФЕС, и следователно не отговаря на изискванията на член 7 ДФЕС относно сближаването между политиките и действията на Съюза. Следователно обжалваното съдебно решение е незаконосъобразно.

102. Комисията, подкрепяна от румънското и словашкото правителство, счита главно, че четвъртото основание е недопустимо, а при условията на евентуалност, че е неоснователно.

### 3. Анализ

103. Също като румънското и словашкото правителство и Комисията считам, че настоящото основание трябва да се обяви за недопустимо, доколкото жалбоподателите не са посочили грешка при прилагане на правото, нито конкретен правен довод по отношение на съображенията, изложени от Общия съд в точки 101—114 от обжалваното съдебно решение.

104. Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика от член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и от член 168, параграф 1, буква г) и член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на ЕС<sup>49</sup> следва, че в жалбата срещу решение на Общия съд трябва ясно да са указани частите от решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които конкретно се подкрепя това искане, тъй като в противен случай жалбата или съответното основание ще бъдат недопустими<sup>50</sup>.

105. Така точки 72—84 от жалбата се отнасят до някои аспекти на правната уредба по настоящото дело, без обаче жалбоподателите да са развили доводи, насочени конкретно към определяне на грешката при прилагане на правото, която според тях е била допусната от Общия съд при тълкуването на правните норми, които се твърди, че не са спазени или при правната квалификация на фактите от гледна точка на тези правни норми. Противно на

<sup>48</sup> В жалбата не се изяснява точно за коя „посочена разпоредба“ става дума, но в точките от обжалваното съдебно решение (101—104) са посочени член 167, параграфи 1, 2 и 3 и член 3, параграф 3 ДФЕС, както и член 22 от Хартата.

<sup>49</sup> ОВ L 265, 2012 г. стр. 1.

<sup>50</sup> Вж. в този смисъл решения от 8 юни 2017 г., Dextro Energy/Комисия (C-296/16 P, непубликувано, EU:C:2017:437, т. 60), от 16 февруари 2017 г., Brandconcern/EUIPO и Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, т. 37) и от 3 септември 2015 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 53).

твърдяното от жалбоподателите в съответната част от писмената им реплика, те съвсем не обясняват подробно правните основания, по отношение на които Общият съд е сгрешил от правна страна, като е тълкувал член 167 ДФЕС в точка 101 от обжалваното съдебно решение. Освен това те не са посочили конкретно по какъв начин в обжалваното съдебно решение са нарушени разпоредбите, които те са изброили в жалбата си. Подчертаването, използвано, за да се наблегне на някои изрази в разпоредбите, съдържащи се в точки 81 и 84 от жалбата, без да са направени коментари относно основанията, поради които са избрали по-специално тези разпоредби, не може да представлява правен довод или критика на мотивите на Общия съд, с които се потвърждава решението за отказ да се регистрира предложението за ЕГИ.

106. Във второто си оплакване в точка 89 от жалбата си жалбоподателите посочват само, че Общият съд е тълкувал неправилно посочените в жалбата разпоредби и поради това обжалваното съдебно решение е незаконосъобразно, без обаче да изтъкнат в изложението по четвъртото основание за обжалване какъвто и да е правен довод в подкрепа на това твърдение. Това оплакване представлява в действителност искане за фактическо преразглеждане на изложеното пред Общия съд оплакване, което е извън компетентността на Съда в производството по обжалване.

107. В точки 86 и 87 от жалбата жалбоподателите по същество само посочват въз основа на фактически обстоятелства липса на последователност в културната политика, без да указват критикуваните мотиви на обжалваното съдебно решение, като само препращат Съда към предложението за ЕГИ, без при това по какъвто и да било начин конкретно да оспорят доводите, на които е основано това решение.

108. Освен това в писмената си реплика жалбоподателите правят неправилен извод от решение от 9 септември 1999 г., *Lusaccioni/Комисия* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, т. 61 и сл.). Според тях жалбата е допустима, тъй като жалбоподателите трябва само да уточнят на какво правно основание Общият съд е трябвало да направи различен извод, тъй като единствено Съдът е оправомощен да тълкува правото на Съюза. Действително Съдът е най-висшата юрисдикция, компетентна да тълкува правото на Съюза. Както посочва Комисията обаче, от точка 62 от решение от 9 септември 1999 г., *Lusaccioni/Комисия* (C-257/98 P, EU:C:1999:402) ясно се установява, че посоченото в това решение „правно основание“, въз основа на което Общият съд е трябвало да стигне до друг извод, се различава ясно от „разпоредбите“, чието нарушение се твърди пред Общия съд<sup>51</sup>. В това отношение жалбоподателите е трябвало да обяснят, първо, по какъв начин преценката на Общия съд относно обхвата на член 167 ДФЕС в точка 101 от обжалваното съдебно решение е опорочена от грешка при прилагане на правото, поради това че той е приел, че признаването на автономен статут на регионите с национални малцинства за целите на прилагането на политиката на сближаване на Съюза е цел, която е много извън пределите на обикновения принос за разцвета на културите на държавите членки, при зачитане на тяхното национално и регионално многообразие. Второ, жалбоподателите е трябвало също така да обяснят по какъв начин това признаване, противно на това, което Общият съд приема в същата точка 101 от обжалваното съдебно решение, е пряко свързано с някоя от целите, точно посочени в член 167, параграф 2 ДФЕС.

109. Ето защо, като се ограничават само до посочване на правните разпоредби, за които се твърди, че са нарушени от Общия съд, без конкретни и точни доводи относно грешките при прилагане на правото, за които упрекуват Общия съд, в крайна сметка жалбоподателите не повдигат никакво възражение за незаконосъобразност.

<sup>51</sup> Тази точка гласи: „Доколкото в четвъртата част от основанията има оплакване относно направения от Общия съд извод, че Комисията не е нарушила предвидените в членове 73 и 78 от Правилника процедури, без обаче да се уточнява правното основание, въз основа на което Общият съд е трябвало да приеме, че Комисията е нарушила тези разпоредби, като не е поискала от комисията по инвалидност, създадена през 1991 г. на основание член 78 от Правилника, да се произнесе по евентуалния професионален произход на заболяването на жалбоподателя, тази част трябва да се обяви за недопустима“.

110. Накрая, трето, що се отнася до твърдението на жалбоподателите, че констатациите в точки 101—104 от обжалваното съдебно решение произтичат от абстрактен анализ на посочените „в настоящата подчаст от жалбата“ други разпоредби извън контекста на политиката на сближаване, най-напред трудно бих могъл да разбера на кои точно разпоредби и на коя подчаст<sup>52</sup> се позовават жалбоподателите, без риск да изопача твърденията им. В случай че става дума за член 3, параграф 3, четвърта алинея от ДЕС и за член 22 от Хартата, които са посочени в предложението за ЕГИ и в спорното решение, но не и в подадената до Общия съд жалба, позоваването на тях само на етапа на обжалването би означавало да се разшири определеният пред Общия съд предмет на жалбата. От друга страна, жалбоподателите не уточняват по какъв начин тълкуването *in abstracto* на Общия съд е довело до неправилно тълкуване на член 167 ДФЕС и какво евентуално е трябвало да бъде тълкуването *in concreto*, което Общият съд е трябвало да приложи, за да не наруши, както се твърди, този член. Поради това разглежданото твърдение трябва да се счита за недопустимо.

111. Ето защо според мен четвъртото основание следва да се отхвърли като недопустимо.

### ***Г. По петото основание относно съдебните разноски***

#### *1. Обжалваното съдебно решение*

112. От точка 22 от обжалваното съдебно решение е видно, че в съдебното заседание в първоинстанционното производство Комисията уведомява Общия съд, че жалбоподателите са публикували на интернет сайта на предложението за ЕГИ представената от нея писмена защита по делото в първоинстанционното производство и са отказали да я свалят от сайта въпреки искането ѝ в този смисъл. 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.

113. В точка 129 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд, 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 са засегнали защитата на съдебното производство, по-конкретно принципите на равни процесуални възможности и на добро правораздаване<sup>53</sup>.

#### *2. Обобщение на доводите на страните*

114. Жалбоподателите излагат фактически обстоятелства, свързани с публикуването на писмената защита на Комисията в интернет. Те поддържат също така, че констатацията в точка 129 от обжалваното съдебно решение, която показва, че Общият съд приема за доказано, че „жалбоподателите [са засегнали] защитата на съдебното производство, по-конкретно [...] принципите на равни процесуални възможности и на добро правораздаване“, е погрешна. Съгласно общите принципи на правото на държавите членки в конкретния случай не може да се говори за злоупотреба с правото на Съюза.

<sup>52</sup> В рамките на четвъртото основание жалбоподателите посочват членове 7 и 10 и член 19, параграфи 1 и 2, също и член 167, параграф 4 ДФЕС, след това член 2, член 3, параграфи 1 и 6, член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС, а след това член 21, параграфи 1 и 2 и член 22 от Хартата, и накрая, член 7 от Регламент № 1303/2013. В посочените в настоящото оплакване точки от обжалваното съдебно решение обаче са споменати само член 3, параграф 3 от ДЕС, член 167, параграфи 1, 2 и 3 ДФЕС и член 22 от Хартата.

<sup>53</sup> 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, EU:C:2010:541, т. 85 и 93).

115. Според Комисията при всяко положение отделно искане във връзка с твърдяната нередовност на решението на Общия съд в частта за съдебните разноски, ако се предположи, че е било предявено, е недопустимо. Основанието е главно неотносимо, поради което следва да се отхвърли, а в случай че всички други основания за обжалване са отхвърлени, искането относно твърдяната нередовност на решението на Общия съд в частта за съдебните разноски трябва да се отхвърли като недопустимо в приложение на член 58, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз.

116. Докато унгарското и румънското правителство не заемат позиция по това основание, словашкото правителство подкрепя по същество Комисията.

### 3. Анализ

117. От твърдението на Общия съд в точка 129 от обжалваното съдебно решение е видно, че поведението на жалбоподателите не е обосновало решението в частта за възлагането на съдебните разноски. Всъщност използваният от Общия съд израз „без дори [...] да се вземе предвид“ свидетелства, че той не се произнася по възможните последици от поведението на жалбоподателите за разпределянето на разноските.

118. Съгласно постоянната практика на Съда доводите, насочени срещу мотиви на решение на Общия съд, изложени по съображения за изчерпателност, не биха могли да доведат до неговата отмяна и следователно са безпредметни<sup>54</sup>.

119. При това положение петото основание следва да се отхвърли като неотносимо.

### ***Д. По допълнителните основания, свързани с нарушение на принципа на добра администрация, грешката при прилагане на правото във връзка с липсата на частична регистрация, с нарушение на принципа на равно третиране***

120. С тези три основания, жалбоподателите по същество упрекат Общия съд, на първо място, за нарушаване на принципа на добра администрация, на второ място, за грешка при прилагане на правото във връзка с липсата на частична регистрация на предложението за ЕГИ и на трето място, за нарушаване на принципа на равно третиране, въз основа на които те искат отмяна на обжалваното съдебно решение.

121. Комисията поддържа главно, че твърденията по тези основания са нови и следователно са недопустими. Според нея при всички положения те са неоснователни.

122. От своя страна считам, че допълнителните основания са неоснователни.

123. Най-напред, съгласно постоянната съдебна практика в производството по обжалване правомощията на Съда по принцип се свеждат до преценка на правното решение, дадено във връзка с обсъдените в първоинстанционното производство основания<sup>55</sup>. Освен това следва да се припомни, че както е видно от член 48, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд и

<sup>54</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 февруари 2015 г., Комисия/ПК International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, т. 33) и определение от 30 юни 2015 г., Evgoraiki Dynamiki/Комисия (C-575/14 P, непубликувано, EU:C:2015:443, т. 20) и от 13 февруари 2014 г. Унгария/Комисия (C-31/13 P, EU:C:2014:70, т. 82, от 21 декември 2011 г., Франция/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, т. 79).

<sup>55</sup> Вж. в този смисъл решения от 26 януари 2017 г., Masco и др./Комисия (C-614/13 P, EU:C:2017:63, т. 32), от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 55), от 30 април 2014 г., FLSmidth/Комисия (C-238/12 P, EU:C:2014:284, т. 42) и от 22 май 2014 г., ASPLA/Комисия (C-35/12 P, EU:C:2014:348, т. 39).



от член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на ЕС, който по силата на член 190, параграф 1 от този правилник се прилага към производството по обжалване, в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството.

124. В конкретния случай основанията, свързани с нарушение на принципа на добра администрация, с грешка при прилагане на правото във връзка с липсата на частична регистрация и с нарушение на принципа на равно третиране, се основават на фактически и правни обстоятелства, установени в хода на настоящото производство по обжалване и се отнасят за ЕГИ „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ (наричана по-нататък „ЕГИ Minority SafePack“) за целите на защитата на националните и езиковите малцинства и за приемането на правила на равнището на Съюза за опазване на езиковото и културното многообразие на Съюза, както и за ЕГИ с наслов „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart“, която е регистрирана частично с Решение (ЕС) 2017/877 на Комисията от 16 май 2017 година относно предложение за европейска гражданска инициатива, с наслов „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart“<sup>56</sup>.

125. Предложението за ЕГИ Minority SafePack първоначално е отхвърлено с решение за отказ на Комисията<sup>57</sup>. С решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (Т-646/13, ЕУ:Т:2017:59) Общият съд отменя това решение за отказ на Комисията и в резултат от това ЕГИ Minority SafePack е регистрирана частично<sup>58</sup>. С предложението за ЕГИ се приканва „Европейския съюз да подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да укрепи културното и езиковото многообразие в Съюза“. От същата информация, предоставена като необходима информация, се установява, че целите, които си поставя европейската гражданска инициатива (ЕГИ), са да прикани Европейския съюз „да приеме пакет от законодателни актове, за да се подобри защитата на лицата, принадлежащи към национални и езикови малцинства, и да се укрепи културното и езиковото многообразие [на неговата територия]“ и че „[т]ези актове трябва да включват мерки относно регионалните и малцинствените езици, образованието и културата, регионалната политика, участието, равенството, съдържанието на медиите, както и относно държавната подкрепа, осигурена от регионалните органи“. В предложението за ЕГИ се предлага изменение на съществуващия регламент въз основа на член 177 ДФЕС и член 178 ДФЕС<sup>59</sup>.

126. На първо място, основанийето относно грешката при прилагане на правото във връзка с липсата на регистрация на ЕГИ, е неоснователно.

56 ОВ L 134, 2017 г., стр. 38. Решението е нотифицирано с номер C(2017) 3382.

57 Вж. в този смисъл Решение (2013) 5969 окончателен на Комисията от 13 септември 2013 г.

58 Вж. в този смисъл Решение (ЕС) 2017/652 на Комисията от 29 март 2017 година относно предложение за европейска гражданска инициатива, с наслов „Minority SafePack — One million signatures for diversity in Europe“ (нотифицирано с номер C(2017) 2200) (ОВ L 92, 2017 г., стр. 100).

59 По-конкретно Решение 2017/652, прието след постановяване на решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (Т-646/13, ЕУ:Т:2017:59) и с което се регистрира ЕГИ „Minority SafePack“, предвижда в член 1, параграф 2, четвърто и пето тире: „Изявленията в подкрепа на това предложение за [ЕГИ] могат да бъдат събирани въз основа на разбирането, че тя е насочена към изготвянето на предложения на Комисията за регламент за адаптиране на общите правила, приложими за задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, по такъв начин, че да се вземат под внимание защитата на малцинствата и насърчаването на културното и езиковото многообразие, когато действията, които ще бъдат финансирани, водят до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза; регламент на Европейския парламент и на Съвета, чиято цел е да се промени нормативната уредба, свързана с програмата „Хоризонт 2020“, за да се подобрят научните изследвания относно добавената стойност, която националните малцинства и културното и езиковото многообразие могат да внесат в социалното и икономическото развитие на регионите на ЕС“.



127. Съгласно твърденията на жалбоподателите, които се основават на частичните регистрации на посочените в точки 124 и 125 от настоящото заключение ЕГИ, осъществени след обжалваното съдебно решение, възможността за частична регистрация вече съществува през 2013 г. към момента, когато е отказана регистрацията на настоящото предложение за ЕГИ. Обстоятелството, че всички посочени разпоредби, които са преценени като относими от организаторите, не са подходящи правни основания за предложението за ЕГИ, е без значение за частична регистрация на дадена ЕГИ<sup>60</sup>.

128. В производството по обжалване обаче Съдът може само да констатира незаконосъобразността на дадено решение и не може да задължи Комисията да възприеме определено поведение. Следователно, ако Съдът уважи жалбата, Комисията трябва да изведе от това всички последици.

129. На второ място, основанията, свързани с нарушение на принципа на добра администрация и с нарушение на принципа на равно третиране, също са неоснователни.

130. Всъщност, както се припомня в съображение 10 от Регламент № 211/2011, решението относно регистрацията на предложение за ЕГИ по смисъла на член 4 от този регламент трябва да се приеме в съответствие с принципа на добра администрация, с който е свързано в частност задължението за компетентната институция да извърши надлежна и безпристрастна проверка, която освен това отчита всички релевантни обстоятелства по конкретния случай<sup>61</sup>. Тъй като обаче основанието, отнасящо се до нарушение на принципа на добра администрация, не може да доведе до по-обширен анализ, това основание е неотнормисимо.

131. Действително целта на предложението за ЕГИ, в която се изразява самата същност на предложението за ЕГИ, в някои аспекти се доближава до съдържанието на ЕГИ Minority SafePack, но все пак предложението за ЕГИ се различава чувствително от това на ЕГИ Minority SafePack, припомнено в точки 124 и 125 от настоящото заключение. Поради това не може да се твърди наличие на нарушение на принципа на равно третиране при положения, които не са сходни. По същия начин основанието относно нарушение на принципа на равно третиране не може да доведе до по-обширен анализ, следователно това основание е неотнормисимо.

132. Предлагам да се отхвърлят допълнителните основания за обжалване като неотнормисими.

## V. По жалбата до Общия съд

133. Както посочих в точка 62 от настоящото заключение, считам, че първото и третото основание на жалбата следва да се уважат. Ето защо според мен обжалваното съдебно решение трябва да се отмени в тази му част.

134. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може или да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото за ново разглеждане от Общия съд.

135. Считам, че Съдът може да се произнесе по жалбата. Според мен е достатъчно да се установи, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е приела, че предложението за ЕГИ е очевидно извън обхвата на правомощията ѝ и че условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 не е изпълнено. С оглед на това според мен спорното това всички последици.

<sup>60</sup> Вж. в този смисъл Решение 2017/652.

<sup>61</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 47).

## VI. По съдебните разноси

136. В края на моя анализ предлагам да се уважат първото и третото основание за обжалване.

137. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на ЕС, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноси.

138. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, приложим за производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане.

139. След като жалбоподателите са направили искане Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноси и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноси.

140. Съгласно член 184, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда встъпилите страни понасят собствените си съдебни разноси.

## VII. Заключение

141. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- 1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 10 май 2016 г., Izsák и Dabis/Комисия (T-529/13, EU:T:2016:282).
- 2) Отменя Решение C(2013) 4975 окончателен на Комисията от 25 юли 2013 г., с което е отказана регистрация на предложението за гражданска инициатива с наслов „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“.
- 3) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноси.
- 4) Унгария, Румъния и Словашката република понасят собствените си съдебни разноси.