



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

7 март 2019 година \*

„Обжалване — Институционално право — Гражданска инициатива — Регламент (ЕС) № 211/2011 — Регистрация на предложената гражданска инициатива — Член 4, параграф 2, буква б) — Условие предложението да не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Европейската комисия да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите — Тежест на доказване — Икономическо, социално и териториално сближаване — Член 174 ДФЕС — Гражданска инициатива „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“ — Искане за регистрация — Отказ на Комисията“

По дело C-420/16 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 28 юли 2016 г.,

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

**Attila Dabis**, с местожителство Будапеща (Унгария),

за които се явява D. Sobor, ügyvéd,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

**Европейска комисия**, за която се явяват К. Banks, К. Talabér-Ritz, Н. Krämer и В.-R. Killmann, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

**Унгария**, за която се явява М. Z. Fehér, в качеството на представител,

**Република Гърция**,

**Румъния**, за която се явяват R.H. Radu, С. R. Canțăr, С.-М. Florescu, L. Lițu и E. Gane, в качеството на представители,

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

встъпили страни в първоинстанционното производство,

\* Език на производството: унгарски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, заместник-председателка на Съда, изпълняваща функцията на председател на първи състав, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan и S. Rodin (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Mengozzi,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 май 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 октомври 2018 г.,

постанови настоящото

**Решение**

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

**Правна уредба**

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

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

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

[...]

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

[...]

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

3 Член 1 от Регламент № 211/2011 предвижда:

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

4 Съгласно член 2 от този регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

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

[...]

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

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

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

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

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

След като регистрацията бъде потвърдена в съответствие с параграф 2, организаторите могат да предоставят предложената гражданска инициатива на други официални езици на Съюза за включването ѝ в регистъра. Организаторите отговарят за писмения превод на предложената гражданска инициатива на други официални езици на Съюза.

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

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

[...]

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

[...]

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

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

### **Обстоятелства, предхождащи спора, и спорното решение**

- 6 Видно от обжалваното съдебно решение, обстоятелствата, предхождащи спора, могат да бъдат обобщени, както следва.
- 7 На 18 юни 2013 г. в съдружие с пет други лица жалбоподателите представят на Комисията предложение за европейска гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“) с наслов „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“ (наричано по-нататък „разглежданото предложение за ЕГИ“).
- 8 В съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент № 211/2011 жалбоподателите предоставят в създадения за целта от Комисията онлайн регистър минималната информация, посочена в приложение II към същия регламент (наричана по-нататък „необходимата информация“), състояща се по-специално от кратко изложение на предмета и целите на разглежданото предложение за ЕГИ.
- 9 Видно от данните, предоставени от жалбоподателите като необходима информация, целта на разглежданото предложение за ЕГИ е в рамките на политиката на сближаване Съюзът да обърне специално внимание на регионите, чиито етнически, културни, религиозни или езикови особености са различни от тези на заобикалящите ги региони.
- 10 В съответствие с приложение II към Регламент № 211/2011 към данните, представени като необходима информация, жалбоподателите прилагат по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на разглежданото предложение за ЕГИ (наричана по-нататък „допълнителната информация“).

- 11 Според жалбоподателите, 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 допринася 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 предложението 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 (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). Според жалбоподателите тези гаранции могли да включват създаването на автономни регионални институции с достатъчно правомощия, за да помагат на регионите с национални малцинства да запазят националните си езикови и културни особености, както и своята идентичност.
- 12 Със спорното решение Комисията отказва да регистрира разглежданото предложение за ЕГИ, тъй като от задълбочения преглед на цитираните в това предложение разпоредби от Договорите и от всички други възможни правни основания следвало, че предложението попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

### **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

- 13 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 27 септември 2013 г., жалбоподателите искат отмяна на спорното решение.
- 14 В подкрепа на жалбата си те изтъкват едно-единствено основание, с което твърдят, че Комисията е допуснала грешки при прилагане на правото, като на основание член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 е отказала да регистрира разглежданото предложение за ЕГИ.
- 15 По същество в обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като е приела, че разглежданото предложение за ЕГИ очевидно е извън правомощията, позволяващи ѝ да направи предложение за съответен правен акт.
- 16 Поради това той отхвърля жалбата като неоснователна.

### **Искания на страните**

- 17 Жалбоподателите искат от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение и спорното решение,
  - при условията на евентуалност, да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото на Общия съд, и
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

- 18 Унгария иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да се произнесе по същество по делото или да го върне на Общия съд,
- 19 Комисията, Румъния и Словашката република искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

### **По искането за възобновяване на устната фаза на производството**

- 20 Устната фаза на производството е приключена в съответствие с член 82, параграф 2 от Процедурния правилник след представяне на заключението на генералния адвокат Mengozzi на 4 октомври 2018 г.
- 21 С молба от 1 ноември 2018 г. Румъния иска да се постанови възобновяване на устната фаза на производството.
- 22 Като оспорва съображенията на генералния адвокат в точки 51—55 от заключението му, посочената държава членка по същество изтъква, че той е изложил два довода, които не са били обсъдени от страните. Първо, генералният адвокат включил регионите с национални малцинства в категорията на трансграничните региони, посочени в член 174, трета алинея ДФЕС. Второ, той приел, че позоваването на трансграничните региони, съдържащо се в член 174 ДФЕС, може да постави под съмнение извода, че този член трябва да се прилага в съответствие с политическото, административно и институционално положение в държавите членки и следователно в съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС.
- 23 В тази връзка от член 252, втора алинея ДФЕС следва, че ролята на генералния адвокат е да представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне, като Съдът не е обвързан нито от заключението, нито от мотивите за него (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 57 и от 6 октомври 2015 г., Комисия/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, т. 33).
- 24 Следователно несъгласието на страна със заключението не може само по себе си да бъде основание за възобновяване на устната фаза на производството, независимо какви са разгледаните в заключението въпроси (решения от 22 ноември 2012 г., E.ON Energie/Комисия, C-89/11 P, EU:C:2012:738, т. 62 и от 17 септември 2015 г., Мору и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 26).
- 25 Въпреки това член 83 от Процедурния правилник позволява на Съда във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат, да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от заинтересованите (решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 62).
- 26 Положението в настоящия случай обаче не е такова.
- 27 В тази връзка следва да се отбележи, че Румъния отчасти извършва неправилен прочит на заключението. Съображенията на генералния адвокат, изложени в точки 51—55 от заключението му, са по въпроса дали регионите с национални малцинства могат да се окачествят като региони по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС, и по-конкретно като региони, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия, и дали при тези обстоятелства



списъкът с неблагоприятните условия, съдържащ се в тази разпоредба, е примерен или изчерпателен. Този въпрос обаче, свързан по-специално с характера на списъка, повдигнат от жалбоподателите в жалбата им до Съда, е обстойно обсъден от страните.

- 28 Поради това, след като изслуша генералния адвокат, Съдът приема, че не следва да възобновява устната фаза на производството.

### **По жалбата**

- 29 В подкрепа на жалбата си до Съда жалбоподателите изтъкват пет основания. С първото основание се твърди 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. С второто основание се твърди нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС и на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. Третото основание е свързано с нарушение на член 4, параграф 2 и на член 174 ДФЕС. С четвъртото основание се твърди нарушение на членове 7 и 167 ДФЕС, на член 3, параграф 3 ДЕС, на член 22 от Хартата, както и на разпоредбите от Договорите относно забраната за дискриминация. С петото основание се твърди неправилно тълкуване на понятието за злоупотреба с право във връзка с решението относно съдебните разноски.
- 30 Освен това в искането си за провеждане на съдебно заседание за изслушване на устните състезания на основание член 127 от Процедурния правилник на Съда жалбоподателите са поискали да въведат три нови основания, с които съответно се твърди нарушение на принципа на добра администрация, частичен отказ за регистрация на разглежданото предложение за ЕГИ, както и нарушение на принципа на равно третиране.
- 31 Следва най-напред основания за обжалване от едно до три да се разгледат заедно, тъй като с тях жалбоподателите по същество упрекуват Общия съд, че по-специално в точки 72—74, 81 и 85—87 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешки, като е приел, че членове 174—178 ДФЕС, отнасящи се до политиката на сближаване на Съюза, не могат да съставляват правно основание за приемането на предложението акт.

### **Доводи на страните**

- 32 С първото основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е нарушил процесуалните им права, произтичащи от член 47 от Хартата и член 92, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд, като в точки 81 и 85 от обжалваното съдебно решение е констатирал, че не са доказали нито че прилагането на политиката на сближаване на Съюза както от Съюза, така и от държавите членки застрашава специфичните особености на регионите с национални малцинства, нито 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. Всъщност жалбоподателите твърдят, че преди да направи тази констатация, Общият съд е трябвало да ги информира, че следва да докажат тези факти.
- 33 Поради това Общият съд се произнесъл въз основа на чисти предположения, както впрочем било видно от формулировката на точка 87 от обжалваното съдебно решение.
- 34 Според Комисията и Словашката република твърденията в рамките на това основание трябва да се отхвърлят като неоснователни.

- 35 С второто си основание, подкрепяни от Унгария, жалбоподателите по същество упрекуват Общия съд, че е нарушил член 11, параграф 4 ДЕС и не е спазил условието по член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като в точки 72—74 от обжалваното съдебно решение е приел, че членове 174, 176, 177 и 178 ДФЕС не могат да съставляват правно основание за приемане на предложението акт и предложението за ЕГИ при това положение не отговаря на това условие.
- 36 В това отношение те поддържат, най-напред, че релевантните разпоредби на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС не ограничават правото ЕГИ да се предлага само в областите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност. Правото можело да се упражнява и в области на споделена компетентност, тоест включително в областта на политиката на сближаване. Разглежданото предложение за ЕГИ, внесено на основание членове 174—178 ДФЕС, предполагало да се проведе законодателното производство, приложимо за случаите на споделена компетентност.
- 37 В точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение обаче Общият съд неправилно обобщил допълнителната информация и по този начин придал на разглежданото предложение за ЕГИ съдържание, каквото не можело да се изведе от представените от организаторите документи. Всъщност последните имали ясни очаквания, че предложеният акт, първо, ще дефинира понятието „регион с национално малцинство“ и ще създаде правна и институционална рамка за тези региони и второ, че в приложение към него ще посочи поименно съществуващите региони с национални малцинства. За сметка на това организаторите не предвиждали предложеният акт да задължава държавите членки да определят това понятие или да съставят списъка с региони. Липсата на посочена от организаторите процедура за приемането на предложението акт не можела да има значение за регистрацията на разглежданото предложение за ЕГИ, тъй като членове 174—178 ДФЕС допускат Комисията да внесе предложение за такъв акт.
- 38 На следващо място, жалбоподателите и Унгария твърдят, че при всички положения Общият съд е нарушил член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като е приел, че предвиденото в него условие в случая не е било изпълнено. Всъщност от граматическото тълкуване на тази разпоредба следвало, че Комисията може да откаже регистрацията на предложение за ЕГИ само ако то попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите. Освен обаче, че Комисията превишила правото си на преценка при регистрацията на предложението за ЕГИ, разглежданото предложение за ЕГИ очевидно попадало в обхвата на политиката на сближаване и имало за цел да подобри съществуващата правна уредба, за да защити целите, преследвани от Съюза, и ценностите, признати от него. По този начин, като потвърдил такъв неправилен извод на Комисията, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото.
- 39 Накрая, жалбоподателите упрекуват Общия съд, че в обжалваното съдебно решение не се произнесъл по въпроса за тълкуването на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 във връзка с явната липса на правомощия на Комисията. По този начин Общият съд не изпълнил задължението си за мотивиране, а посочената липса на мотиви сама по себе си била основание за отмяна на обжалваното съдебно решение.
- 40 Според Комисията, към чиято позиция се присъединяват Румъния и Словашката република, тъй като с второто си основание жалбоподателите поставят под въпрос констатациите на Общия съд относно предмета на разглежданото предложение за ЕГИ, съдържащи фактическа по естеството си преценка, каквато само той е компетентен да извърши, това основание трябва да се отхвърли като недопустимо. При всички положения твърденията в него били или неприложими, или неоснователни. Правилно в точки 66—90 от обжалваното съдебно решение Общият съд приел, че с оглед на разглежданото предложение за ЕГИ и при един първи преглед



на доказателствата, с които Комисията е разполагала, тя очевидно не е могла да предложи да се приеме акт на Съюза, съответстващ на предложения, на основание членове 174, 176, 177 и 178 ДФЕС.

- 41 Румъния подчертава по-конкретно факта, че на основание на Договорите Съюзът няма изрична законодателна компетентност в областта на защитата на лица, принадлежащи към национални малцинства. Освен това Съюзът не можел да предприема действия в тази област, отклонявайки се от целта на правомощията, с които разполага в други области, например културата, образованието или регионалната политика. Накрая, Съюзът очевидно не можел с помощта на ЕГИ да придобие нови компетенции в областта на защитата на лица, принадлежащи към национални малцинства.
- 42 Словашката република добавя по-специално, че за разлика от твърденията на жалбоподателите, член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 не би могъл само поради наличието на наречието „по очевиден начин“ в тази разпоредба да се тълкува в смисъл, че на етапа на регистрация на предложение за ЕГИ Комисията трябва да се ограничава само с разглеждане на пръв поглед. В случая не било необходимо в обжалваното съдебно решение Общият съд да се произнася относно значението на този израз.
- 43 Освен това споменатата държава членка отбелязва, че критиката на жалбоподателите относно констатацията на Общия съд в точка 73 от обжалваното съдебно решение, съгласно която предложеният акт трябвало да задължи държавите членки да дефинират понятието „регион с национално малцинство“ и да съставят списък с тези региони, се дължи на грешка, съдържаща се в унгарския текст на тази точка.
- 44 По този въпрос жалбоподателите възразяват, че при всички положения следва да се отдаде приоритет на текста на обжалваното съдебно решение на унгарски език, тъй като това в случая е езикът на производство.
- 45 С третото си основание, подкрепяни от Унгария, жалбоподателите по същество упрекуват Общия съд, че е възприел неправилно тълкуване на член 174 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДФЕС, тъй като, изглежда, приписал изчерпателен характер на списъка с „неблагоприятните условия“, съдържащ се в член 174, трета алинея ДФЕС.
- 46 В това отношение по-специално от текстовете на унгарски и английски език на тази разпоредба следвало ясно, че въпросният списък е указателен. Макар да не се произнесъл изрично по този въпрос, от направената в точка 86 от обжалваното съдебно решение констатация на Общия съд можело да се изведе положението, че според него списъкът е изчерпателен. При всички положения, ако все пак трябвало да се счита, че в точка 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд е признал имплицитно възможността за разширяване на този списък, от това следвало да се направи изводът, че с така изложените двусмислени мотиви той не е изпълнил задължението си за мотивиране.
- 47 Освен това, като в същата точка 87 от обжалваното съдебно решение заключил, че не е установено, че етническите, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства винаги представляват неблагоприятно условие за икономическото развитие на тези региони в сравнение със заобикалящите ги региони, Общият съд нарушил и член 174, трета алинея ДФЕС, тъй като множество доводи и статистически данни, представени в производството пред Общия съд, доказвали, че регионите с национални малцинства са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия.
- 48 Жалбоподателите сочат също, че още член 3, параграф 5 от Регламент № 1059/2003 позволява също отчитането на определени специфики на регионите с национални малцинства в рамките на политиката на сближаване.

- 49 Присъединявайки се по същество към тези съображения, Унгария напомня по-специално, че в правото на Съюза и в момента има правни актове, които в рамките на политиката на сближаване вземат предвид цитираните в разглежданото предложение за ЕГИ характеристики.
- 50 Като споделят съображенията на Общия съд, към които е насочено третото основание, Комисията, Румъния и Словашката република считат, че съдържащите се в него твърдения трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

### ***Съображения на Съда***

- 51 Във връзка с процеса на регистрация на предложение за ЕГИ, в самото начало трябва да се отбележи, че в съответствие с член 4 от Регламент № 211/2011 Комисията следва да провери дали това предложение отговаря на условията за регистриране, посочени по-специално в параграф 2, буква б) от този член. Така съгласно параграфи 1 и 2 от посочения член трябва да се вземе предвид информацията относно предмета и целите на предложението за ЕГИ, предоставена от организаторите в изпълнение на задължение или факултативно, съобразно с приложение II към посочения регламент (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 45).
- 52 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 отчита всички релевантни обстоятелства по конкретния случай (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 47).
- 53 Освен това в съответствие с преследваните от ЕГИ цели, които са посочени в съображения 1 и 2 от Регламент № 211/2011 и се състоят по-специално в това да се насърчи участието на гражданите и да се направи Съюзът по-достъпен, предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от този регламент условие за регистриране трябва да се тълкува и прилага от Комисията, сезирана с предложение за ЕГИ, по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49).
- 54 Поради това 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 обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите, последната е овластена да откаже регистрирането на предложението за ЕГИ на основание член 4, параграф 2, буква б) от посочения регламент (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 50).
- 55 С оглед на тези принципи следва да се разгледа дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като въз основа на съображенията, изложени в точки 72—89 от обжалваното съдебно решение, е приел, че Комисията е имала основание да счита, че нито членове 174—178 ДФЕС, нито други разпоредби от този договор позволяват приемането на предложението акт и следователно тази институция е имала право да откаже регистрацията на предложението.
- 56 В това отношение следва преди всичко да се отбележи, че от разглежданото предложение за ЕГИ съгласно по-подробното му описание специално в точки 3 и 5—8 от обжалваното съдебно решение следва, че целта на предложението е с приемането на предложението акт в рамките на политиката си на сближаване Съюзът да обърне специално внимание на „регионите с национални малцинства“, тоест на регионите, чиито етнически, културни, религиозни или

езикови особености са различни от тези на заобикалящите ги региони. Така от Съюза по-конкретно се иска, на основание по-специално членове 174—178 ДФЕС, да вземе мерки за подкрепа, опазване или развитие в полза на такива региони или поне в по-голяма степен да се съобразява с тях, тъй като според организаторите те често са в по-неблагоприятно положение в сравнение със заобикалящите ги региони.

- 57 Във връзка с изследването, извършено в случая от Общия съд, за да провери дали членове 174—178 ДФЕС могат да съставляват правни основания за целта, следва да се констатира, на първо място, че той е подходил към този въпрос, по-специално в точки 81, 85 и 87 от обжалваното съдебно решение, за които се отнася първото основание на жалбата до Съда, от гледна точка най-вече на преценката на фактите и доказателствата, като в това отношение е възложил доказателствената тежест на жалбоподателите.
- 58 Така, след като в точка 80 от обжалваното съдебно решение приема, че доводите на жалбоподателите в тази връзка се основават на твърдения, които изобщо не са подкрепени с доказателства, нито, а *fortiori*, доказани, Общият съд, от една страна, в точка 81 от обжалваното съдебно решение 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.
- 59 От друга страна, в точка 85 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбоподателите също не са доказали, 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.
- 60 Като е приел това, Общият съд обаче е допуснал грешка при прилагане на правото.
- 61 Най-напред следва да се констатира, че въпросът дали предлаганата мярка в контекста на дадена ЕГИ попада в 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 № 211/2011, представлява на пръв поглед не фактически въпрос или въпрос, свързан с преценката на доказателства, попадащ поради това под действието на правилата относно тежестта на доказване, а най-вече въпрос на тълкуване и прилагане на съответните разпоредби от Договорите.
- 62 В този смисъл, когато Комисията е сезирана с искане за регистрация на предложение за ЕГИ, на този етап тя не следва да се уверява в доказването на всички изтъкнати фактически обстоятелства, нито пък че мотивите в подкрепа на предложението и предложените мерки са достатъчни. За да прецени спазването на условието за регистрация, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, тя трябва само да изследва дали от обективна гледна точка подобни мерки, разглеждани абстрактно, биха могли да бъдат приети на основание на Договорите.
- 63 Оттук следва, че като е приел, че жалбоподателите са длъжни да представят доказателства за изпълнение в конкретния случай на условията за приемане на предлагания акт на основание членове 174, 176, 177 и 178 ДФЕС, Общият съд, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 35—38 и 57—61 от своето заключение, е очертал неправилно условието за регистрация, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, и произтичащото от него разпределение на задачите между организаторите на ЕГИ и Комисията в рамките на процеса по регистрация.

- 64 Действително такава предпоставка не би могла да бъде в съответствие с принципите, припомнени в точки 53 и 54 от настоящото решение, съгласно които Комисията, сезирана с предложение за ЕГИ, е задължена да тълкува и прилага посоченото условие за регистрация по такъв начин, че да се осигури лесен достъп до ЕГИ, и е овластена да откаже регистрацията на това предложение само ако по очевиден начин то попада извън обхвата на нейните правомощия (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49 и 50).
- 65 На второ място, тъй като жалбоподателите по-конкретно упрекуват Общия съд, че специално в точка 86 от обжалваното съдебно решение е възприел неправилно тълкуване на член 174 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2, буква в) ДФЕС, следва да се отбележи, че в точки 85—89 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество разглежда въпроса дали региони като визираните в разглежданото предложение за ЕГИ, а именно региони с национални малцинства, могат предвид особеностите им да се считат за региони по смисъла на член 174 ДФЕС и по отношение на тях да се прилагат мерки в рамките на политиката на сближаване на Съюза, приети на основание на тази разпоредба.
- 66 В този контекст, след като по-конкретно разглежда дали посочените особености от етнически, културен, религиозен или езиков характер попадат в понятието за „сериозни и постоянни неблагоприятни демографски условия“ по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС, в точка 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд дава отрицателен отговор на този въпрос.
- 67 По-специално в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че от текста на член 174, трета алинея ДФЕС или от вторичното право не може да се заключи, че посоченото понятие „би могло да включва специфичните етнически, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства“.
- 68 В тази връзка действително член 174 ДФЕС описва целите на политиката на сближаване на Съюза по общ начин и предоставя на Съюза широка свобода относно действията, които може да предприема в областта на икономическото, социално и териториално сближаване предвид широкото виждане за регионите, за които такива действия биха могли да се отнасят.
- 69 По-конкретно съдържащият се в член 174, трета алинея ДФЕС списък с регионите, „които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия“, се отличава, както личи от използването в тази разпоредба на изразите „измежду тези региони“ и „като“, с указателен, а не с изчерпателен характер.
- 70 При все това и както отбелязва Общият съд в точки 87 и 89 от своето решение, не би могло да се счита, че етническите, културни, религиозни или езикови особености на регионите с национални малцинства винаги представляват неблагоприятни условия за икономическо развитие в сравнение със заобикалящите региони.
- 71 Оттук следва, че като в точки 85—89 от обжалваното съдебно решение изключва възможността регион с национално малцинство, предвид на специфичните си етнически, културни, религиозни или езикови особености, винаги да бъде част от „регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия“ по смисъла на член 174, трета алинея ДФЕС, Общият съд тълкува правилно понятието „тези региони“, съдържащо се в тази разпоредба, поради което не допуска грешка при прилагане на правото по този въпрос.
- 72 От изложените съображения в тяхната цялост следва, че като е приел, че за регистрацията на разглежданото предложение за ЕГИ жалбоподателите са били длъжни да докажат, че условието, предвидено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, е било изпълнено, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

73 Поради това жалбата до Съда следва да бъде уважена и съответно обжалваното съдебно решение да бъде отменено, без да се налага разглеждане, извън това, на останалите доводи, представени в подкрепа на основания първо до трето, нито останалите основания по посочената жалба. При това положение също не се налага произнасяне по допустимостта или основателността на твърденията в рамките на новите основания, чието представяне е поискано от жалбоподателите.

#### **По спора в първоинстанционното производство**

74 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отменя решението на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

75 В разглеждания случай фазата на производството позволява постановяване на окончателно решение.

76 По-специално от констатацията в точка 72 от настоящото решение следва, че твърдението на жалбоподателите в първоинстанционната жалба, че Комисията е нарушила член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като е отказала регистрация на разглежданото предложение за ЕГИ, е основателно.

77 Ето защо спорното решение следва да се отмени.

#### **По съдебните разноски**

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

79 Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, който се прилага в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

80 След като жалбоподателите са поискали Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и същата е загубила делото, следва тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски както във връзка с първоинстанционното производство, така и във връзка с производството по обжалване.

81 Съгласно член 184, параграф 4 от същия Правилник встъпилите страни понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 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 година относно искането за регистрация на европейската гражданска инициатива „Политика на сближаване за равенството на регионите и запазването на регионалните култури“.

- 3) **Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноси както във връзка с първоинстанционното производство, така и във връзка с производството по обжалване.**
- 4) **Унгария, Румъния и Словашката република понасят собствените си съдебни разноси.**

Подписи