



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 5. listopada 2023.¹

Predmet C-54/22 P

**Rumunjska
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Europska građanska inicijativa (EGI) – EGI pod nazivom ‚Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura‘ – Ovlast Europske komisije da provede djelomičnu registraciju na temelju Uredbe (EU) br. 211/2011”

I. Uvod

1. Europska građanska inicijativa (u daljnjem tekstu: EGI) instrument je participativne demokracije koji je danas dobro poznat dio institucionalnog sustava Unije, unatoč tomu što je dosad imao naizgled skroman utjecaj². Podsjećam na to da je taj mehanizam uveden Ugovorom iz Lisabona kako bi se građanima Unije omogućilo da izravno utječu na pravni poredak Unije, time da od Komisije zatraže da pripremi prijedlog pravnog akta Unije. Kao što je to Sud naglasio, dodana vrijednost tog mehanizma „nije u izvjesnosti njegova ishoda, nego u mogućnostima i prilikama koje stvara za građane Unije da pokrenu političku raspravu u njezinim institucijama”³.

2. Kako bi EGI napredovao mora uspješno proći nekoliko faza, među kojima je prva njegova registracija. Tijekom te faze „ocjene prihvatljivosti” Komisija provjerava, među ostalim, je li razvidno da predmet zbog kojeg se ona poziva na djelovanje ne izlazi iz okvira njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije. Ta prva faza u načelu završava odlukom kojom Komisija registrira EGI ili ga pak odbije registrirati.

3. Ovaj se predmet odnosi na tu posebnu fazu i nastavak je prethodnog spora pred sudovima Europske unije u pogledu EGI-ja pod nazivom „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura”. Tim se EGI-jem u biti traži da se pripreme pravni akti kojima se regijama, čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija, osiguravaju jednake mogućnosti za pristup fondovima Unije.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Odnosno prema brojčanim podacima: na internetskoj stranici Europske komisije posvećenoj EGI-jima navodi se da je od 2012., kada je taj instrument stupio na snagu, devet inicijativa doseglo fazu koja je Komisiji omogućila da zauzme stajalište o njihovu ishodu. Vidjeti https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en.

³ Presuda od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Puppinck, t. 70.)

4. Trenutačni spor započeo je Komisijinim odbijanjem da registrira taj EGI jer je razvidno da njegov predmet izlazi iz okvira njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta. Opći sud odbio je tužbu koja je podnesena protiv te odluke o odbijanju. Međutim, u kontekstu žalbe koju su podnijeli organizatori tog EGI-ja, Sud je ukinuo presudu Općeg suda i poništio Komisijinu odluku.

5. Komisija je zatim donijela novu odluku kojom je registrirala predmetni EGI, čime je omogućila prikupljanje izjava o potpori među građanima Unije. U tu je svrhu Komisija ograničila opseg tog EGI-ja samo na one njegove prvotne elemente koji, prema Komisijinu mišljenju, nisu bili očito „neprihvatljivi”.

6. Međutim, na prvi se pogled primjenjivim pravilima, koja su bila na snazi u relevantnom razdoblju, Komisiji dodjeljivala „crno-bijela” ovlast da registrira EGI ili da ga odbije registrirati. U ovom se predmetu postavlja pitanje je li se tom binarnom logikom spriječilo Komisiju da registra predmetni EGI na takav „kvalificirani” način.

II. Pravni okvir

7. Uredbom (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (u daljnjem tekstu: Uredba o EGI-ju iz 2011.)⁴, u skladu s njezinim člankom 1., utvrđeni su detaljni postupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu, kako je predviđeno člankom 11. UEU-a i člankom 24. UFEU-a⁵.

8. U članku 2. točki 1. te uredbe EGI je definiran kao „inicijativa podnesena Komisiji, u skladu s [Uredbom o EGI-ju iz 2011.], koja poziva Komisiju da u okviru svojih ovlasti iznese svaki primjereni prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za provedbu Ugovorâ potreban pravni akt Unije, te koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica”.

9. U članku 4. Uredbe o EGI-ju iz 2011. navodi se:

„1. Prije početka prikupljanja izjava potpisnika o potpori predložene građanske inicijative, od organizatora se zahtijeva da građansku inicijativu registriraju kod Komisije, te dostave informacije utvrđene u Prilogu II., osobito o predmetu i ciljevima predložene građanske inicijative.

[...]

2. U roku od dva mjeseca od primitka informacija utvrđenih u Prilogu II., Komisija registrira predloženu građansku inicijativu pod jedinstvenim registarskim brojem i organizatorima šalje potvrdu, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...];

(b) razvidno je da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ;

⁴ SL 2011., L 65, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.). Ta je uredba zamijenjena Uredbom (EU) 2019/788 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o građanskoj inicijativi (SL 2019., L 130, str. 55. te ispravci SL 2019., L 334, str. 168. i SL 2020., L 424, str. 60.) (u daljnjem tekstu: Uredba o EGI-ju iz 2019.), koja se, u skladu sa svojim člankom 28., u načelu primjenjuje od 1. siječnja 2020., dok je EGI o kojem je riječ u ovom predmetu registriran 30. travnja 2019.

⁵ Od kojih je prvim uveden EGI kao takav, a drugi čini pravnu osnovu Uredbe o EGI-ju iz 2011.

[...];

3. Komisija odbija registraciju ako nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 2.

Ako odbije registrirati predloženu građansku inicijativu, Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja i o svim sudskim i izvansudskim pravnim sredstvima koji su im na raspolaganju.

[...].”

10. Prilog II. Uredbi o EGI-ju iz 2011. odnosio se na „Informacije potrebne za registriranje predložene građanske inicijative” i njime se zahtijevalo da se „[z]a registriranje predložene građanske inicijative u internetskom registru Komisije dostavljaju [...] sljedeće informacije:

1. Naziv predložene građanske inicijative u najviše 100 znakova;
2. Predmet inicijative u najviše 200 znakova;
3. Opis ciljeva predložene građanske inicijative zbog kojih se Komisija poziva na djelovanje, u najviše 500 znakova;
4. Odredbe Ugovorâ koje organizatori smatraju relevantnima za predloženu mjeru;

[...].”

U tom se prilogu također navodilo da „organizatori mogu u prilogu pružiti detaljnije informacije o predmetu, ciljevima i pozadini predložene građanske inicijative. Također mogu, ako to žele, podnijeti nacrt pravnog akta.”

III. Okolnosti spora, postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

11. Europskoj komisiji 18. lipnja 2013. podnesen je za registraciju EGI pod nazivom „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura”.

12. Organizatori tog EGI-ja dostavili su minimalne potrebne informacije, utvrđene u Prilogu II. Uredbi o EGI-ju iz 2011. (u daljnjem tekstu: potrebne informacije), te detaljnije informacije u smislu tog priloga (u daljnjem tekstu: dodatne informacije).

13. Iz elemenata koji su dostavljeni kao *potrebne* informacije proizlazilo je da je predmet te inicijative osigurati da kohezijska politika Europske unije pridaje posebnu pozornost regijama čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija⁶.

14. Ciljevi te inicijative, koji su također opisani u okviru potrebnih informacija, navedeni su, među ostalim, kako slijedi: „Za takve regije, uključujući zemljopisna područja koja nemaju tijela s upravnim ovlastima, sprečavanje zaostajanja u gospodarskom razvoju, održivi razvoj te očuvanje

⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 1. Odluke Komisije (EU) 2019/721 od 30. travnja 2019. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura” (SL 2019., L 122, str. 55., u daljnjem tekstu: sporna odluka). Vidjeti i presudu od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, u daljnjem tekstu: presuda Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 9.).

uvjeta ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije moraju se osigurati na način da njihove značajke ostanu neizmijenjene. Takve regije stoga moraju imati jednake mogućnosti za pristup raznim [fondovima EU-a] te im se mora zajamčiti očuvanje njihovih značajki i pravilan gospodarski razvoj kako bi se mogao održati razvoj EU-a i sačuvati njegova kulturna raznolikost⁷”.

15. Osim toga, iz *dodatnih* informacija (kako ih je kasnije sažeo Sud) proizlazilo je da bi, u skladu s organizatorima tog EGI-ja, „kohezijska politika uređena člancima 174. do 178. UFEU-a morala, kako bi bila u skladu s temeljnim vrijednostima definiranim u člancima 2. i 3. UEU-a, doprinijeti očuvanju etničkih, kulturnih, vjerskih ili jezičnih značajki regija s nacionalnim manjinama, koje su ugrožene europskim ekonomskim integracijama, i uklanjanju poteškoća i diskriminacije koje utječu na gospodarski razvoj tih regija. Posljedično tomu, na temelju predloženog akta regije s nacionalnim manjinama imale bi jednaku mogućnost pristupa fondovima, sredstvima i programima kohezijske politike Unije kao trenutačno prihvatljive regije, poput onih iz Priloga I. [Uredbi 1059/2003]^[8]. Ta jamstva mogla bi, smatraju [organizatori], uključivati osnivanje autonomnih regionalnih institucija s ovlastima dostatnim za potporu regijama s nacionalnim manjinama u očuvanju njihovih nacionalnih, jezičnih i kulturnih značajki, kao i njihova identiteta⁹”.

16. Odlukom od 25. srpnja 2013. Komisija je odbila registrirati EGI o kojem je riječ uz obrazloženje da prijedlog EGI-ja razvidno izlazi iz okvira njezinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije za provedbu Ugovorâ (u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011.)¹⁰.

17. Opći sud odbio je tužbu kojom su organizatori tog EGI-ja, koje podupire Mađarska, zatražili poništenje te odluke¹¹. Međutim, Sud je ukinuo tu presudu te je također donio konačnu odluku o sporu i poništio Komisijinu odluku od 25. srpnja 2013.¹² Čini se da je Sud, među ostalim, odbio kao preusko Komisijino tumačenje odredbi Ugovora koje se odnose na kohezijsku politiku EU-a, koja se analizirala kao moguća pravna osnova pravnih akata za koje se od Komisije zatražilo da ih pripremi¹³.

18. Komisija je 30. travnja 2019. donijela spornu odluku kojom je registriran EGI o kojem je riječ¹⁴.

⁷ Uvodna izjava 2. sporne odluke. Vidjeti i presudu od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282, u daljnjem tekstu: presuda Općeg suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 3.).

⁸ Uredba (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničke klasifikacije prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (SL 2003., L 154, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 3. i ispravak SL 2014., L 363, str. 186.). Kao što to proizlazi iz članka 1. te uredbe, njezina je svrha utvrditi zajedničku statističku klasifikaciju prostornih jedinica, koja se naziva „NUTS”, kako bi se omogućilo prikupljanje, obrada i diseminacija usklađenih regionalnih statističkih podataka u Europskoj uniji.

⁹ Presuda Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 11. i 56. Za detaljniji opis tih dodatnih informacija vidjeti presudu Općeg suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 3. i 5. do 8. Cijeli sadržaj potrebnih i dodatnih informacija dostupan je na stranici https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.

¹⁰ Odluka C(2013) 4975 *final*. Razlozi za odbijanje registracije navedeni su u točki 12. presude Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija. Vidjeti i presudu Općeg suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 9.

¹¹ Presuda Općeg suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija navedena u bilješki 7. ovog mišljenja

¹² Presuda Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija navedena u bilješki 6. ovog mišljenja

¹³ Kao što to proizlazi iz točke 64. presude Općeg suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, u prvotnoj odluci „o odbijanju” bilo je navedeno da je popis poteškoća koje mogu utjecati na različite regije i na koje se, kratko rečeno, može odnositi kohezijska politika Unije, naveden u članku 174. trećem stavku UFEU-a, *iscrpan* (i stoga, prema mojem shvaćanju, ne uključuje posebne značajke „regija s nacionalnim manjinama” koje su organizatori EGI-ja o kojem je riječ utvrdili kao izvor zabrinutosti koju treba otkloniti). Suprotno tomu, Sud je naveo da taj popis nije *iscrpan* nego *indikativan* . Vidjeti presudu Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 69.

¹⁴ Sporna odluka navedena u bilješki 6. ovog mišljenja

19. Međutim, iako je ta registracija provedena na temelju članka 1. stavka 1. sporne odluke, njezinim člankom 1. stavkom 2. predviđa se da se „[i]zjave o potpori za predloženu građansku inicijativu mogu [...] prikupljati *na temelju pretpostavke* da je njezin cilj da Komisija predloži pravne akte kojima se utvrđuju zadaci, prioritetni ciljevi i ustroj strukturnih fondova te pod uvjetom da aktivnosti koje će se financirati dovode do jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije”¹⁵.

20. Tužbom podnesenom 8. srpnja 2019. Rumunjska je pokrenula postupak za poništenje sporne odluke, u okviru kojeg je istaknula dva tužbena razloga. Kao prvo, istaknula je povredu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. jer je, prema njezinu mišljenju, razvidno da EGI o kojem je riječ izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta u smislu prethodno navedene odredbe. Kao drugo, Rumunjska je istaknula povredu obveze obrazlaganja.

21. Opći sud odbio je 10. studenoga 2021. tu tužbu (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)¹⁶.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

22. Rumunjska je 27. siječnja 2022. podnijela žalbu protiv te presude, kojom je tražila njezino ukidanje i zatražila da Sud sam odluči o sporu ili da vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje radi donošenja nove odluke. Zahtijeva i da se Komisiji naloži snošenje troškova.

23. Rumunjska ističe samo jedan žalbeni razlog koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011., u vezi s člankom 5. stavkom 2. UEU-a (kojim se propisuje načelo dodjeljivanja ovlasti)¹⁷. Taj je razlog podijeljen na dva dijela.

24. *Prvi dio* odnosi se na točke 105. i 106. pobijane presude, u kojima je Opći sud naveo da Komisija „može odbiti registraciju predloženog EGI-ja samo ako [...] dođe do zaključka da se može u potpunosti isključiti njezina mogućnost podnošenja pravnog akta Europske unije u svrhu primjene Ugovora” i da, prema tome, treba registrirati EGI „čak ako [ima ozbiljne sumnje]” u pogledu toga ulazi li prijedlog EGI-ja u okvir njezinih relevantnih ovlasti.

25. *Drugi dio* koji je istaknula Rumunjska odnosi se na utvrđenja Općeg suda u točki 116. pobijane presude prema kojima je Komisijin pristup, koji se sastoji od registracije predmetnog EGI-ja na temelju određene pretpostavke o tome koliki bi mogao biti njegov mogući opseg, u biti u skladu s Uredbom o EGI-ju iz 2011. i njezinim tumačenjem u presudi Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija.

26. Komisija je podnijela odgovor u kojem od Suda traži da odbije žalbu i naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

27. Obje su stranke također podnijele repliku i odgovor na repliku. Mađarska vlada intervenirala je u potporu Komisiji i podnijela odgovor na žalbu te odgovor na repliku.

¹⁵ Moje isticanje

¹⁶ Presuda od 10. studenoga 2021., Rumunjska/Komisija (T-495/19, EU:T:2021:781)

¹⁷ Podsjećam na to da se u članku 5. stavku 2. UEU-a navodi da „[n]a temelju načela dodjeljivanja, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice”.

V. Ocjena

28. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo se mišljenje odnosi na argumente koje je Rumunjska istaknula u okviru drugog dijela žalbenog razloga, koji se odnose na pitanje je li Komisija imala ovlast da „kvalificira” (i ograniči) opseg EGI-ja o kojem je riječ prilikom njegove registracije.

29. Kako bih ocijenio to pitanje, razmotrit ću relevantna obilježja mehanizma EGI-ja (dio 1.) i opisati Komisijinu praksu (čiji je taj EGI dio) koja se sastoji od registracije određenih EGI-ja na temelju određene pretpostavke o tome koliki bi mogao biti njihov mogući opseg (dio 2.) Nakon što objasnim te elemente čiji je kontekst općenitiji, razmotrit ću argumente Rumunjske koji su istaknuti u okviru drugog dijela njezina žalbenoga razloga i iznijeti razloge zbog kojih zaključujem da je Komisija imala pravo registrirati EGI i pritom ograničiti njegov opseg na samo neke od njegovih aspekata (dio 3.).

1. Relevantna obilježja mehanizma EGI-ja

30. Mehanizam EGI-ja, koji je uveden člankom 11. stavkom 4. UEU-a, uspostavljen je Uredbom o EGI-ju iz 2011., koja je kasnije stavljena izvan snage Uredbom o EGI-ju iz 2019., koja je trenutačno na snazi. Objema uredbama propisuju se uvjeti u kojima se inicijativa može podnijeti Komisiji, kao i postupak u okviru kojeg je Komisija treba razmotriti.

31. Valja napomenuti da inicijativa mora proći tri glavne uzastopne faze kako bi se pokrenula politička rasprava u institucijama EU-a.

32. *Kao prvo*, mora biti u skladu s uvjetima registracije (koja se ponekad naziva „ocjena prihvatljivosti”¹⁸) koji su posebno navedeni. *Kao drugo*, nakon što je EGI registriran, organizatori tog EGI-ja trebaju dobiti potrebnu potporu (najmanje milijuna potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica)¹⁹. *Kao treće*, Komisija u biti treba doći do zaključka da je donošenje pravnog akta o određenom pitanju doista potrebno, te započeti njegovu pripremu, što je, naime, isključivo u njezinoj ovlasti²⁰.

33. Kad je riječ o fazi registracije, na koju se odnosi ovaj predmet, u skladu s trenutačnom Uredbom o EGI-ju iz 2019. registracija ovisi o, među ostalim, (negativnom) uvjetu da *nijedan dio* predložene inicijative ne izlazi očito iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije radi provedbe Ugovorâ²¹.

34. Ako taj uvjet nije ispunjen, Komisija treba o tome obavijestiti organizatore i dati im priliku da izmijene inicijativu. Ako zadrže prvobitnu verziju i ako istodobno dio te inicijative ne izlazi očito iz relevantne ovlasti Komisije, Uredbom o EGI-ju iz 2019. određuje se da Komisija djelomično registrira takvu inicijativu²².

¹⁸ Vidjeti primjerice Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, sv. 48., izdanje 6., 2011., str. 1839.

¹⁹ Članak 2. točka 1. i članak 7. stavak 1. Uredbe o EGI-ju iz 2011. i članak 3. stavak 1. točka (a) Uredbe o EGI-ju iz 2019.

²⁰ Vidjeti u tom smislu članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe o EGI-ju iz 2011. i članak 15. stavak 2. Uredbe o EGI-ju iz 2019. Vidjeti također presudu u predmetu Puppinc, t. 70. Za primjer Komisijine komunikacije o političkim i pravnim zaključcima vidjeti Komunikaciju Komisije o europskoj građanskoj inicijativi „Minority SafePack – milijun potpisa za raznolikost u Europi”, COM(2021) 171 *final*, t. 3., str. 18. do 21.

²¹ Članak 6. stavak 3. točka (c) Uredbe o EGI-ju iz 2019. Moje isticanje.

²² Članak 6. stavak 4. Uredbe o EGI-ju iz 2019.

35. Međutim, uvjeti za registraciju iz Uredbe o EGI-ju iz 2019. ne primjenjuju se *ratione temporis* na ovaj predmet, koji je u tom pogledu uređen Uredbom o EGI-ju iz 2011.²³ Iako je potonja uredba sadržavala sličan negativan uvjet za registraciju, tekst tog uvjeta razlikovao se jer se u njemu nije navodilo da *nijedan dio* predložene inicijative ne smije izlaziti iz relevantnih ovlasti Komisije. Njezinim se člankom 4. stavkom 2. točkom (b) samo zahtijevalo da predložena inicijativa (kao takva) razvidno ne izlazi iz okvira tih ovlasti²⁴. Što je još važnije, Uredbom o EGI-ju iz 2011. nije se uzela u obzir situacija u kojoj predloženi EGI samo djelomično ispunjava taj negativni uvjet. Drugim riječima, tom se uredbom nisu predviđale nikakve posebne posljedice koje treba izvesti iz prijedloga koji je sadržavao skupinu elemenata, od kojih su neki razvidno izlazili iz ovlasti Komisije, a drugi nisu.

36. U ovom se predmetu postavlja pitanje je li činjenica da se to u uredbi nije navodilo spriječila Komisiju da donese spornu odluku kojom je EGI o kojem je riječ registriran na temelju određene pretpostavke o tome koliki bi mogao biti opseg EGI-ja. Prije nego što detaljnije ispitam to pitanje, razmotrit ću praksu koju je Komisija razvila u tom pogledu (i na temelju koje je, čini se, zatim uspostavljen sustav djelomične registracije koji je trenutačno na snazi).

2. Praksa registracije kojom se ograničava opseg predloženih inicijativa na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011.

37. EGI o kojem je riječ nije prvi koji je na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011. registriran na „kvalificiran” način, odnosno tako da Komisija u odluci o registraciji navodi koliki bi mogao biti njegov mogući opseg u svrhu kasnijih faza postupka.

38. Prema mojim saznanjima, Komisija je na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011. jednako postupila u devet drugih slučajeva²⁵ koji čine otprilike 14 % uspješnih registracija koje su provedene na temelju tog instrumenta²⁶.

39. Uz jednu iznimku, odluka o registraciji koja je donesena u pogledu svake od tih registracija sadržava odredbu koja je istovjetna članku 1. stavku 2. sporne odluke, u kojem Komisija navodi da se izjave o potpori mogu prikupljati „na temelju pretpostavke” da je cilj inicijative o kojoj je

²³ Podsjećam na to da je EGI o kojem je riječ registriran 30. travnja 2019., dok se Uredba o EGI-ju iz 2019., u skladu sa svojim člankom 28., i u mjeri u kojoj je relevantno, primjenjuje od 1. siječnja 2020.

²⁴ Članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011.

²⁵ Odluka Komisije (EU) 2017/599 od 22. ožujka 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Građanstvo EU-a za Europljane: ujedinjeni u raznolikosti bez obzira na *jus soli* i *jus sanguinis*” (SL 2017., L 81, str. 18.); Odluka Komisije (EU) 2017/652 od 29. ožujka 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (SL 2017., L 92, str. 100.); Odluka Komisije (EU) 2017/877 od 16. svibnja 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Smanjimo razlike u plaćama i ekonomskom stanju koje razaraju EU!” (SL 2017., L 134, str. 38.); Odluka Komisije (EU) 2017/1002 od 7. lipnja 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Zaustavimo ekstremizam” (SL 2017., L 152, str. 1.); Odluka Komisije (EU) 2017/1254 od 4. srpnja 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Zaustavimo TTIP” (SL 2017., L 179, str. 16.); Odluka Komisije (EU) 2018/1222 od 5. rujna 2018. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „End the Cage Age” (SL 2018., L 227, str. 7.); Odluka Komisije (EU) 2018/1471 od 19. rujna 2018. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „ZAUSTAVIMO PRIJEVARU i zlouporabu FONDOVA EU-a boljim nadzorom odluka, provedbe i kazni” (SL 2018., L 246, str. 46. i ispravak SL 2018., L 304, str. 35.); Odluka Komisije (EU) 2019/435 od 12. ožujka 2019. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Housing for All” (SL 2019., L 75, str. 105.) i Odluka Komisije (EU) 2019/569 od 3. travnja 2019. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Poštovanje vladavine prava u Europskoj uniji” (SL 2019., L 99, str. 39.)

²⁶ Uredba o EGI-ju iz 2011. ostala je na snazi u razdoblju od 1. travnja 2012. do 31. prosinca 2019. Na Komisijinoj internetskoj stranici posvećenoj EGI-jima navodi se 70 registracija koje su provedene tijekom tog razdoblja.

riječ predlaganje pravnog akta Europske unije koji će imati posebnu svrhu, kao što se ukratko opisuje u toj odredbi.²⁷ To se razlikuje od odluka o „potpunoj” registraciji čijim se člankom 1. samo predviđa da je EGI o kojem je riječ registriran²⁸.

40. Prema mojim saznanjima, pitanje može li Komisija na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011. djelomično registrirati EGI „preširokog opsega” (umjesto da ga u potpunosti odbije) upućeno je sudovima Europske unije u pogledu samo jednog EGI-ja te je ono bilo prilično ograničeno.

41. Konkretnije, u EGI-ju pod nazivom „Minority SafePack – milijun potpisa za raznolikost u Europi” tražilo se donošenje 11 akata kako bi se, ukratko, poboljšala zaštita nacionalnih i jezičnih manjina²⁹.

42. Komisija je najprije smatrala da ta inicijativa razvidno izlazi iz okvira njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije i odbila ju je registrirati³⁰. U kasnijem je sporu Opći sud poništio tu odluku o odbijanju zato što, među ostalim, Komisija nije obrazložila koji od predloženih akata razvidno izlazi iz njezinih ovlasti, dok je istodobno navela da bi određene teme doista mogle biti u okviru njezine ovlasti³¹.

43. Podredno, Komisija je donijela novu odluku kojom je registrirala EGI o kojem je riječ za 9 od 11 pravnih akata za koje se od Komisije zatražilo da ih pripremi³².

44. Rumunjska je neuspješno osporavala tu novu odluku o registraciji, time što je istaknula, kao prvo, povredu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. i, kao drugo, povredu obveze obrazlaganja.

45. U okviru prvog tužbenog razloga Opći sud odbio je, među ostalim, prigovor Rumunjske da se djelomičnom registracijom ugrozila autonomija organizatora EGI-ja i nedopušteno izmijenio njegov najavljeni predmet. Naglasio je da su sami organizatori izrazili želju da Komisija provede djelomičnu registraciju ako zaključi da neke od predloženih mjera očito nisu obuhvaćene njezinim ovlastima³³.

46. U okviru drugog tužbenog razloga Opći sud odbio je da postoji navodni nedostatak obrazloženja u pogledu odluke da se EGI djelomično registrira i uputio je, među ostalim, na Komisijino objašnjenje u pogledu izmjene njezine prakse (i odstupanja od njezina prvotnog stajališta prema kojem djelomična registracija nije bila moguća na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011.).

47. Žalba koju je Rumunjska podnijela, koja je također bila neuspješna, nije se odnosila na ta određena pitanja³⁴.

²⁷ Iznimka se odnosi na Odluku Komisije (EU) 2017/877 od 16. svibnja 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Smanjimo razlike u plaćama i ekonomskom stanju koje razaraju EU!” (SL 2017., L 134, str. 38.), u kojoj se koristi nešto drukčiji tekst.

²⁸ Tijekom prvih nekoliko godina postojanja EGI-ja sadržaj odluka o registraciji nije bio podijeljen na odredbe. Umjesto toga te su odluke imale oblik dopisa upućenog organizatorima.

²⁹ Vidjeti https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hr. Ta je inicijativa jedan od devet EGI-ja o kojima se Komisija izjasnila o ishodu. Vidjeti bilješke 2. i 20. ovog mišljenja.

³⁰ Odluka C(2013) 5969 *final* od 13. rujna 2013.

³¹ Presuda od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, t. 27., 28. i 34.)

³² Odluka Komisije (EU) 2017/652 od 29. ožujka 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (SL 2017., L 92, str. 100.)

³³ Presuda od 24. rujna 2019., Rumunjska/Komisija (T-391/17, EU:T:2019:672, t. 58.)

³⁴ Presuda od 20. siječnja 2022., Rumunjska/Komisija (C-899/19 P, EU:C:2022:41)

48. Napominjem da se ni u presudi Općeg suda ni u presudi Suda nije izričito razmotrilo temeljno pitanje je li Komisija na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011. imala ovlast da samo djelomično registrira EGI³⁵. S obzirom na navedeno, smatram da doista postoje dobri razlozi koji idu u prilog Komisijinu pristupu. Tu ću problematiku sada ispitati, time što ću razmotriti argumente koje je Rumunjska istaknula u potporu drugom dijelu jedinog žalbenog razloga ove žalbe.

3. Ovaj predmet

49. U ovom ću dijelu najprije detaljnije ispitati argumente koje je istaknula Rumunjska (odjeljak (a)) i objasniti terminologiju koju je Opći sud upotrijebio kako bi argumentirano opisao Komisijinu praksu o kojoj je riječ (odjeljak (b)). Zatim ću se posvetiti onomu što je, prema mojem mišljenju, bit drugog dijela žalbenog razloga Rumunjske, odnosno navodnoj nemogućnosti Komisije da registrira EGI na „kvalificiran” način na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011. (odjeljak (c)).

a) Pojedivosti drugog dijela jedinog žalbenog razloga

50. Podsjećam na to da u okviru drugog dijela svojeg žalbenog razloga, (jedinog koji se ispituje u ovom mišljenju, kao što je to prethodno objašnjeno), Rumunjska osporava utvrđenja Općeg suda iz točke 116. pobijane presude u kojoj je taj sud odbio argument Rumunjske da je postojanje određenih „pridržaja” u spornoj odluci u bitnome bilo protivno Uredbi o EGI-ju iz 2011.³⁶

51. Konkretnije, u toj je točki Opći sud potvrdio da je Komisijina odluka da registrira EGI o kojem je riječ na temelju određene pretpostavke o tome koliki bi mogao biti njegov mogući opseg u skladu s Uredbom o EGI-ju iz 2011. i sudskom praksom Suda³⁷, uz obrazloženje da Komisija treba tumačiti i primjenjivati uvjet za registraciju o kojem je riječ na način da osigura jednostavan pristup EGI-jima.

52. Opći sud zaključio je u točki 116. pobijane presude da „Komisija stoga može prema potrebi pristupiti ‚određivanju okvira’, ‚kvalifikaciji’ ili čak djelomičnoj registraciji predloženog EGI-ja o kojem je riječ kako bi osigurala jednostavan pristup potonjem pod uvjetom da poštuje svoju obvezu obrazlaganja te da sadržaj tog prijedloga nije iskrivljen”.

53. Smatrao je, i dalje u istoj točki, da taj način djelovanja „Komisiji omogućuje da, umjesto da odbije registraciju predloženog EGI-ja, provede njegovu registraciju na kvalificirani način kako bi očuvala koristan učinak cilja koji se nastoji postići [Uredbom o EGI-ju iz 2011.]”. Dodao je da se „[t]aj [...] zaključak nameće to više što podnositelji takvog prijedloga nisu nužno pravnici koji imaju smisao za preciznost u pisanom izražavanju i saznanja o nadležnostima Unije i Komisijinim ovlastima”³⁸.

³⁵ Napominjem da je Opći sud u presudi od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59), u točki 29. u biti istaknuo da nedostaci u pogledu Komisijine obveze obrazlaganja i dalje vrijede, „čak i pretpostavljajući da bi meritorni stav koji Komisija brani, prema kojemu se prijedlog EGI ne može registrirati, neovisno o svojem sadržaju, ako [...] je [...] ocijenjen] djelomično nedopuštenim, bio osnovan”.

³⁶ Točka 115. pobijane presude

³⁷ Konkretnije u skladu s presudom Suda u predmetu *Izsák i Dabis*/Komisija, navedenom u bilješci 6. i točki 17. ovog mišljenja.

³⁸ Opći sud završio je tu točku utvrđenjem da „treba primijetiti da tvrdnja Rumunjske, u skladu s kojom postojanje ‚pridržaja’ u Komisijinoj ocjeni upućuje na postojanje njezinih sumnji i pitanja [...], ne samo da nije dokazana nego je i bespredmetna s obzirom na to da, kao što je to već navedeno, postojanje takvih sumnji i pitanja ne bi trebalo spriječiti Komisiju da registrira sporni prijedlog EGI-ja”. Napominjem da se to utvrđenje odnosi na argumente koje je Rumunjska istaknula u okviru prvog dijela svojeg jedinog žalbenog razloga i da se Rumunjska na to utvrđenje kao takvo nije osvrnula u okviru drugog dijela.

54. U okviru drugog dijela žalbenog razloga Rumunjska u biti tvrdi da je Opći sud, time što je odobrio Komisijinu odluku da registrira EGI na „kvalificirani” način, povrijedio članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. (u vezi s člankom 5. stavkom 2. UFEU-a) jer nije uzeo u obzir, kao što to ni Komisija nije učinila u spornoj odluci, sve informacije koje su Komisiji dostavili organizatori predmetnog EGI-ja.

55. U tom pogledu Rumunjska upućuje na neke od elemenata „dodatnih” informacija (u smislu Priloga II. Uredbi o EGI-ju iz 2011.) koje su podnijeli organizatori predmetnog EGI-ja. Konkretnije, upućuje na zahtjev: kao prvo, da se u pravnom aktu definiraju „regije s manjinama ili etničke regije”, kao drugo, da se ta definicija primjenjuje i na regije koje nemaju tijela s upravnim ovlastima, ali koje su izrazile želju da budu samostalne, i, kao treće, da se u prilogu pravnog akta koji treba donijeti navede popis tih regija. Osim toga, Rumunjska tvrdi da se nije uzelo u obzir ni upućivanje na Uredbu br. 1059/2003³⁹.

56. Prema mišljenju Rumunjske, da su se sve te informacije uzele u obzir, ne bi se donio EGI o kojem je riječ jer bi se došlo do zaključka da se aktivnošću na temelju članaka 174. do 178. UFEU-a (koji se odnose na kohezijsku politiku EU-a) ne bi omogućilo ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići EGI-jem.

57. Naposljetku, Rumunjska smatra da se zaključak Općeg suda temeljio na općem argumentu o potrebi da se osigura jednostavan pristup EGI-jima. Međutim, prema mišljenju Rumunjske, takav opći argument ne može *per se* dovesti do registracije EGI-a ako nisu ispunjeni uvjeti za registraciju.

58. Komisija u odgovoru u biti navodi da je upravo zato što je uzela u obzir sve informacije koje su dostavili organizatori, donijela odluku o registraciji EGI-ja o kojem je riječ na „kvalificirani” način.

59. Napominjem da je Sud istaknuo, kao što to pravilno napominje Rumunjska, da, ako organizatori ne dostave Komisiji samo potrebne informacije o predmetu i cilju određene inicijative, nego i dodatne informacije u smislu Priloga II. Uredbi o EGI-ju iz 2011. o njezinu predmetu, ciljevima i kontekstu, Komisija ih mora ispitati⁴⁰.

60. Smatram da Opći sud, kad je ispitao informacije koje je Komisija uzela u obzir prije nego što je donijela spornu odluku, nije zanemario elemente koje je opisala Rumunjska. Kao što to ta država članica sama priznaje, Opći sud u biti je uputio na te elemente u točki 113. pobijane presude te zaključio da ti elementi čine načine postizanja navedenih ciljeva EGI-ja o kojem je riječ, koje su utvrdili organizatori. S obzirom na taj element, u skladu sa stajalištem koje je Mađarska (kao intervenijent) iznijela u svojem odgovoru, ne vidim da Opći sud nije uzeo u obzir te elemente.

61. Međutim, čini se da Rumunjska u okviru drugog dijela svojeg žalbenog razloga još temeljitije osporava činjenicu da je Opći sud prihvatio Komisijinu temeljnu odluku da registrira EGI o kojem je riječ na „kvalificirani” način. Naime, s obzirom na to da je, prema mišljenju te države članice, postojanje prethodno navedenih elemenata spriječilo da se taj EGI registrira a da se pritom ne

³⁹ Iako Rumunjska ne pojašnjava taj argument, shvaćam ga na način da se njime upućuje na ono što je naglasila u postupku u kojem je donesena pobijana presuda, odnosno na to da se EGI-jem o kojem je riječ predložio preustroj sustava statistike predviđenog Uredbom br. 1059/2003 (navedenog u bilješci 8. ovog mišljenja), kojim bi se vodilo računa o etničkom, vjerskom, jezičnom i kulturnom kriteriju. Pobijana presuda, t. 97.

⁴⁰ Presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 35.) i u tom pogledu presuda Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 54. Vidjeti i uvodnu izjavu 10. Uredbe o EGI-ju iz 2011. čijom se posljednjom rečenicom predviđa da bi „Komisija [...] trebala obavljati registraciju u skladu s općim načelima dobrog upravljanja”. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, t. 18. i navedena sudska praksa).

povrijedi načelo dodjeljivanja ovlasti, smatram da se njezinim argumentom navodi da „kvalificirana” registracija koju je provela Komisija, te koju je Opći sud odobrio u točki 116. pobijane presude, jednostavno nije bila mogućnost dopuštena člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011.

62. Prije nego što iznesem razloge zbog kojih smatram da Opći sud nije počinio pogrešku u tom pogledu, iznijet ću nekoliko kratkih napomena o terminologiji koju je Opći sud upotrijebio kako bi argumentirano opisao situaciju o kojoj je riječ.

b) Kvalificirana registracija, registracija određenog okvira ili djelomična registracija?

63. Kao što sam to već naveo, time što je, među ostalim, uzeo u obzir potrebu da se osigura jednostavan pristup EGI-ju, u točki 116. pobijane presude Opći sud naveo je da Komisija može pristupiti *određivanju okvira, kvalifikaciji* ili čak *djelomičnoj registraciji* predloženog EGI-ja⁴¹. Čini se da taj način izražavanja i ta terminologija upućuju na različite scenarije.

64. *Prima facie*, doista može postojati određena razlika, konkretno, između djelomične i kvalificirane registracije. Prema mojem mišljenju, djelomična registracija u potpunosti odgovara scenariju o kojem je bila riječ u presudi Rumunjska/Komisija – Minority SafePack. Ta se presuda odnosila, kao što sam to već objasnio, na EGI koji je naposljetku registriran za 9 od 11 pravnih akata koji su prvotno predloženi. Ti su akti navedeni na popisu s kojeg je Komisija odabrala one koji razvidno ne izlaze izvan njezine ovlasti.

65. Suprotno tomu, u EGI-ju o kojem je riječ u bitnome se općenitije traži provođenje aktivnosti kako bi se osiguralo da regije, koje se nazivaju „regije s manjinama ili etničke regije”, imaju jednak pristup fondovima Unije. U različitim ulomcima podnesenog teksta dodatnih informacija zahtijeva se novi regulatorni okvir o određenim posebnim aspektima povezanim s takvim regijama a da pritom nije potrebno sastaviti usporediv popis akata za koje bi se od Komisije zatražilo da ih pripremi. Čini se da se tim EGI-jem na neki način traži određeno djelovanje kako bi se osiguralo promicanje i očuvanje „regija s nacionalnim manjinama ili etničkih regija”, u pogledu čega se upućuje na određene, općenito opisane mjere. U takvoj se situaciji može činiti da je posljedični odabir elemenata koji, prema Komisijinu mišljenju, može biti u njezinoj ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta manje jasan, barem formalno govoreći, od onoga koji je izvršen s obzirom na EGI pod nazivom Minority SafePack⁴².

66. Međutim, nakon pomnijeg razmatranja, smatram da *in fine* ne postoji neka razlika između tih dvaju scenarija. Čini se da način na koji je Komisija ograničila opseg obaju prethodno navedenih EGI-ja u obama slučajevima odražava način na koji su te inicijative konkretno sastavljene. Inače obje odluke o registraciji dijele osnovno obilježje da je Komisija u obama slučajevima smanjila opseg u odnosu na ono što su organizatori prvotno predlagali.

67. Zbog toga, i barem u kontekstu ovog predmeta, ne vidim veliku korist od razlikovanja situacija u kojima Komisija pristupa „određivanju okvira”, „kvalifikaciji” ili „čak djelomičnoj registraciji” inicijative.

⁴¹ Moje isticanje

⁴² Usporediti i opis tih dodatnih elemenata u presudi Suda Izsák i Dabis/Komisija, t. 11., s opisom u presudi Općeg suda Izsák i Dabis/Komisija, t. 5. i 8.

68. Prema mojem mišljenju, ti različiti pojmovi prilično zamjenjivo opisuju istu temeljnu situaciju u kojoj Komisija odlučuje ograničiti opseg određene inicijative prilikom provođenja njezine registracije jer smatra da neki njezini dijelovi razvidno izlaze iz njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta. Radi pojednostavnjenja i u svrhu opisivanja situacije kao takve, stoga smatram da je prikladno upotrijebiti samo jedan od tih izraza. U tom se pogledu čini da je izraz „djelomična registracija” logičan izbor jer se upravo taj izraz navodi u Uredbi o EGI-ju iz 2019. u kojoj je zakonodavac Unije čini se kodificirao praksu koju je razvila Komisija (kao što ću to detaljnije objasniti u nastavku).

69. Imajući te napomene na umu, sada ću se posvetiti pitanju je li ta praksa uopće bila dopuštena prije te zakonodavne izmjene.

c) Odluke o registraciji kojima se ograničava opseg predloženih inicijativa na temelju Uredbe o EGI-ju iz 2011.

70. Kao što sam to već naveo, protivno regulatornom okviru koji je trenutačno primjenjiv, nijednom se odredbom Uredbe o EGI-ju iz 2011. nije predviđalo da registraciju treba provesti na temelju određene pretpostavke o opsegu EGI-ja. Doista, člankom 4. stavkom 3. Uredbe o EGI-ju iz 2011. samo se predviđalo da Komisija „odbija registraciju” ako nisu ispunjeni uvjeti za registraciju. S obzirom na navedeno, može se stoga tvrditi da se regulatornom osnovom Komisiju obvezalo na izbor samo jedne od dvije mogućnosti: da registrira EGI o kojem je riječ ili da ga odbije registrirati, a da pritom nema mogućnost „trećeg izbora”.

71. Najprije, iako se u prethodno navedenoj sudskoj praksi koja se odnosi na EGI pod nazivom *Minority SafePack* nije izričito razmatrala ovlast Komisije da djelomično registrira EGI, kao što sam to već naveo⁴³, može se istaknuti argument prema kojem se podrazumijevao potvrđan odgovor. Doista, kad bi se isključila takva ovlast Komisije, moglo bi se tvrditi da nema mnogo smisla kritizirati Komisiju jer u svojoj prvotnoj odluci o odbijanju nije objasnila *koji* od (11) predloženih akata razvidno ne izlazi iz njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije. S obzirom na navedeno, točno je da pružanje dostatnog obrazloženja služi kao temelj za kasniji sudski nadzor i također omogućuje organizatorima da sastave novi, u potpunosti „prihvatljiv” prijedlog⁴⁴.

72. Neovisno o tom aspektu, smatram da ispitivanje teksta članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011., njegova „unutarnjeg konteksta” (koji se sastoji od drugih odredbi te uredbe) i osobito posebnih ciljeva te uredbe, ide u prilog tomu da je djelomična registracija u skladu s tom uredbom⁴⁵.

73. *Kao prvo*, iako se u *tekstu* članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. ne navodi mogućnost djelomične registracije kao takve, smatram da upotreba izraza „razvidno” (kako bi se opisao nedostatak relevantne ovlasti Komisije koji dovodi do odbijanja odluke) upućuje na to da je kriterij koji treba primijeniti potrebno „ograničiti na odgovarajući način”⁴⁶.

⁴³ Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

⁴⁴ Presuda od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, t. 29.)

⁴⁵ Podsjećam na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, „u svrhu tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio”. Vidjeti primjerice nedavnu presudu od 13. srpnja 2023., *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, t. 22. i navedena sudska praksa).

⁴⁶ Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, sv. 48., izdanje 6., 2011., str. 1840. Vidjeti u tom smislu i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu *Izsák i Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, t. 36.).

74. U tom se kontekstu istaknulo da upotreba tog pridjeva znači da Komisija može registrirati EGI koji možda izlazi iz okvira njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta, ali ako takav zaključak nije „razvidan”⁴⁷. Slažem se da se to čini kao logična posljedica upotrebe te terminologije. Međutim, u tom se smislu čini pomalo nedosljednim tvrditi da registraciju treba odbiti ako samo dio predložene inicijative razvidno izlazi iz okvira ovlasti Komisije, dok drugi dijelovi (koji možda čine većinu) mogu biti u njezinoj ovlasti.

75. *Kao drugo*, tumačenje članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. na način da se njime dopušta djelomična registracija potkrepljuje se uzimanjem u obzir relevantnog (unutarnjeg) *konteksta* i, konkretnije, diskrecijske ovlasti koju Komisija ima na početku i kraju cijelog postupka.

76. U tom pogledu, na temelju odredbi Uredbe o EGI-ju iz 2011. koje se odnose na *posljednju* fazu, u kojoj Komisija zauzima stajalište o „sadržaju” određenog EGI-ja, jasno je da je Komisijina diskrecijska ovlast u toj fazi vrlo široka. Konkretnije, člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe o EGI-ju iz 2011. predviđalo se da Komisija u priopćenju navodi svoje „pravne i političke zaključke o građanskoj inicijativi, eventualnim djelovanjima koje namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja”⁴⁸. Iz toga slijedi, kao što je to Sud potvrdio, da se činjenicom da je EGI uspješno registriran i da su prikupljene potrebne izjave o potpori još ne jamči da će Komisija poduzeti bilo kakve daljnje korake jer uvođenje mehanizma EGI-ja Ugovorom iz Lisabona nije utjecalo na Komisijin kvazimonopol na zakonodavnu inicijativu⁴⁹.

77. Ta široka diskrecijska ovlast bitno se razlikuje od one koju Komisija ima u fazi registracije i koja je uska, kao što je Sud na to podsjetio, što znači da Komisija treba registrirati svaki predloženi EGI koji ispunjava propisane uvjete za registraciju⁵⁰.

78. Na temelju te uske diskrecijske ovlasti Sud je zaključio da se uvjeti za registraciju o kojima je riječ u ovom predmetu ne mogu tumačiti na način kojim se u načelu pretjerano opterećuje organizatore. Konkretnije, Sud je odbio pristup koji je Opći sud primijenio u pobijanoj presudi u tom predmetu, prema kojem je taj uvjet za registraciju razmatrao kao dio činjenica i dokaza koje trebaju podnijeti organizatori⁵¹. Suprotno tomu, Sud je smatrao da temeljitost provjere uvjeta za registraciju iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. treba ograničiti na „ispit[ivanje] mogu li se s objektivne točke gledišta poduzeti takve apstraktno planirane mjere na temelju Ugovora”⁵².

79. Smatram da će se Komisijinom uskom diskrecijskom ovlasti u fazi registracije također spriječiti da se pred organizatore EGI-jâ postavi slična prepreka u kontekstu ovog predmeta. Do toga bi došlo da su dužni strogo poštovati razgraničenje Komisijinih ovlasti, tako da bi čak i najmanja pogreška u pogledu opsega tih ovlasti dovela do diskvalifikacije EGI-ja kao takvog.

⁴⁷ Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, t. 38. i 57.)

⁴⁸ Vidjeti i članak 15. stavak 2. Uredbe o EGI-ju iz 2019. Vidjeti i t. 101. do 105. pobijane presude.

⁴⁹ Presuda u predmetu Puppinc, t. 70., navedena u točki 1. ovog mišljenja, kao i t. 57. do 65. i navedena sudska praksa. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Puppinc i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:640, t. 34. do 42.).

⁵⁰ Vidjeti terminologiju koju je Sud upotrijebio u presudi od 20. siječnja 2022., Rumunjska/Komisija (C-899/19 P, EU:C:2022:41, t. 71.).

⁵¹ Vidjeti presudu Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 57. do 60. Konkretnije, Sud se nije složio s utvrđenjima Općeg suda prema kojima organizatori EGI-ja o kojem je riječ nisu dokazali „da provedba kohezijske politike Unije [...] ugrožava posebne značajke regija s nacionalnim manjinama” i „da bi se moguće etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke regija s nacionalnim manjinama mogle smatrati ozbiljnim i trajnim demografskim poteškoćama u smislu članka 174. trećeg stavka UFEU-a”.

⁵² Vidjeti presudu Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 62.

80. *Kao treće*, posljednje se razmatranje odnosi na ciljeve koji se nastoje postići Uredbom o EGI-ju iz 2011. i, prema mojem mišljenju, to snažno ide u prilog tumačenju da se člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. dopušta djelomična registracija.

81. Ti su ciljevi navedeni u njezinim uvodnim izjavama 1. i 2. te uredbe i oni se, „među ostalim, sastoje od poticanja građana na sudjelovanje i [njima] se Europska unija želi učiniti dostupnijom”⁵³. Uvodnom izjavom 2. također se konkretnije zahtijeva da primjenjivi postupci i uvjeti budu „jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i *proporcionalni* prirodi [EGI-ja]”⁵⁴.

82. Uvjet za registraciju o kojem je riječ također se, naravno, mora temeljiti na tim ciljevima, kao što je to Sud utvrdio, a Opći sud u biti na to podsjetio u točki 116. pobijane presude.

83. U tom smislu, prije svega napominjem da je mehanizam EGI-ja osmišljen kao instrument participativne demokracije koji je dostupan građanima Unije koji žele potaknuti donošenje akta o bilo kojem pitanju koje je u relevantnim ovlastima Komisije⁵⁵.

84. U tom je kontekstu nužna posljedica odluke da se omogući opći pristup postupku za utvrđivanje političkog programa, kao što je to Opći sud u biti napomenuo u točki 116. pobijane presude, činjenica da tekstove koji su Komisiji predloženi za registraciju možda nisu nužno sastavile osobe koje su detaljno upoznate sa složenim pitanjima prava Europske unije, općenito s opsegom nadležnosti Unije, te osobito s ograničenjima ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Europske unije.

85. Uzimajući u obzir ciljeve opisane u točki 81. ovog mišljenja i samu svrhu mehanizma EGI-ja da se institucije Unije povežu s građanima Unije, smatram da bi se preuskom primjenom uvjeta za registraciju utvrđenog u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. tom mehanizmu oduzela njegova učinkovitost jer mnogi EGI-ji ne bi prošli prvu fazu postupka.

86. Drugim riječima, kad bi se inzistiralo na tome da Komisija u skladu s Uredbom o EGI-ju iz 2011. može registrirati samo on EGI-jeve čiji je sadržaj u potpunosti u ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta i na tome da Komisija mora odbiti EGI koji sadržava i druge elemente izvan tih ovlasti, to bi dovelo do pretjeranog formalizma i nerazmjernih rezultata.

87. Primjerice, to bi značilo da će EGI koji sadržava prihvatljive i neprihvatljive elemente nužno biti odbijen, dok bi ishod bio drukčiji za prihvatljive dijelove takve inicijative kad bi se isti predmet formalno jednostavno iznio kao dvije zasebne inicijative: jedna čiji bi predmet bio „u potpunosti neprihvatljiv” i druga čiji bi predmet bio „u potpunosti prihvatljiv”. Isto tako, prisutnost manjeg neprihvatljivog elementa u EGI-ju koji je inače prihvatljiv također bi dovela do toga se taj EGI odbije u cijelosti. Nadalje, ishod bi bio isti čak i kad bi „diskvalificirajući pogrešan korak” bio naveden u dodatnim informacijama, koje su, međutim, u skladu s Prilogom II. Uredbi o EGI-ju iz 2011. u potpunosti neobvezne.

⁵³ Presuda Suda u predmetu Izsák i Dabis/Komisija, t. 53. i navedena sudska praksa)

⁵⁴ Moje isticanje

⁵⁵ Vidjeti i Zelenu knjigu o europskoj građanskoj inicijativi, COM(2009) 622 *final*, str. 3.

88. Čini se da je upravo velik broj odbijanja doveo do nastanka Komisijine prakse djelomične registracije (na koju sam već uputio)⁵⁶, kojom je odstupila od svojeg prvotnog stajališta prema kojem takav pristup nije u skladu s odredbama Uredbe o EGI-ju iz 2011.⁵⁷ Čini se da je Komisija u tom kontekstu reagirala na poteškoće na koje su nailazili organizatori prilikom predlaganja EGI-ja čiji bi predmeti ispunjavali posebne uvjete za registraciju iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011.

89. Smatram da je očito da je djelomična registracija stoga u skladu s ciljevima koji se nastoje postići mehanizmom EGI-ja jer se njome promiče sudjelovanje građana u demokratskom životu time što omogućuje da veći broj inicijativa prođe u kasnije faze postupka. Također je s tim ciljevima na umu Komisijina praksa djelomične registracije kodificirana u trenutačnoj Uredbi o EGI-ju iz 2019.⁵⁸

90. Istodobno, ako treba osigurati ostvarivanje cilja da se promiče širok pristup EGI-jima, taj je pristup možda jedini način da se riješi problem neprihvatljivih elemenata (u inače prihvatljivom EGI-ju) na način da se spriječe nerealistična očekivanja mogućih pružatelja potpore i osigura da se načelo dodjeljivanja ovlasti poštuje od početka postupka.

91. Prema tome, tim se pristupom uopće ne povređuje načelo dodjeljivanja ovlasti, kao što to, čini se, tvrdi Rumunjska, nego je on u potpunosti u skladu s tim načelom jer omogućuje da se EGI registrira samo ako se doista ne čini da razvidno izlazi iz Komisijine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta.

92. U tom se pogledu potencijalne potpisnike obavještava o opsegu registracije inicijative te činjenici da se izjave o potpori prikupljaju samo u odnosu na uži opseg registracije⁵⁹. Ukratko, čini se da je odluka o djelomičnoj registraciji inicijative (preširokog opsega) učinkovit način da Komisija izvrši cilj osiguravanja jednostavnog pristupa mehanizmu EGI-ja i da istodobno osigura da se neće prikupiti potpora niti pokrenuti rasprava među građanima Unije o pitanjima u pogledu kojih Komisija nema ovlast za djelovanje.

93. U tom kontekstu dodajem da sporna odluka predstavlja odgovor na presudu Suda u predmetu *Izsák i Dabis/Komisija* iz koje u biti proizlazi, kao što sam to već naveo, da je prvotno Komisijino odbijanje da registrira EGI o kojem riječ posljedica nepravilnog tumačenja odredbi Ugovorâ koje se odnose na kohezijsku politiku EU-a na koje se uputilo kao na moguću osnovu pravnog akta ili pravnih akata za koje se od Komisije zatražilo da ih predloži.

94. Točnije, dok je prvotno Komisijino stajalište bilo da je popis poteškoća koje zahtijevaju posebnu pozornost u odnosu na određenu regiju, kao što se to predviđa člankom 174. UFEU-a, iscrpan, Sud je u prethodno navedenoj presudi naveo da je taj popis zapravo indikativan. Prema

⁵⁶ Vidjeti u tom smislu Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi, COM(2018) 157 *final*, str. 2. Komisija je prilikom raspravljajući o aspektima koje je potrebno poboljšati u prijedlogu koji je doveo do donošenja Uredbe o EGI-ju iz 2019. navela da je „provela [...] niz nezakonodavnih mjera u cilju olakšavanja korištenja instrumenta [EGI-ja] od strane organizatora i građana [...], uključujući mogućnost djelomične registracije inicijativa”. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj građanskoj inicijativi, COM(2017) 482 *final*, str. 3., vidjeti i str. 10.

⁵⁷ Presuda od 24. rujna 2019., Rumunjska/Komisija (T-391/17, EU:T:2019:672, t. 90., u vezi s presudom od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija* (T-646/13, EU:T:2017:59, t. 14., 21., 28. i 29.)

⁵⁸ U uvodnoj izjavi 19. Uredbe o EGI-ju iz 2019. navodi se da „je primjereno [...] djelomično registrirati inicijativu u slučajevima kada samo dio ili dijelovi inicijative ispunjavaju uvjete za registraciju” kako bi se „osiguralo da se registrira što je više moguće inicijativa”.

⁵⁹ Točno je da se u okviru ranije prakse nije činilo da djelomična registracija podrazumijeva naknadnu prilagodbu podnesenog teksta, ali čini se da je taj nedostatak sada otklonjen u članku 6. stavku 5. Uredbe o EGI-ju iz 2019. Vidjeti u tom smislu i Athanasiadou, N., „The European citizens’ initiative: Lost in admissibility?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, sv. 26., izdanje 2, 2019., str. 269.

mojem shvaćanju, Komisija je u skladu s time odlučila registrirati EGI o kojem je riječ⁶⁰ te je smatrala da neki od podnesenih elemenata razvidno izlaze iz njezine ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta. Slijedom toga, njezinom se odlukom da registraciju inicijative o kojoj je riječ tumači na način da je „njezin cilj da [se predlože] pravn[i] akt[i] kojima se utvrđuju zadaci, prioritetni ciljevi i ustroj strukturnih fondova te pod uvjetom da aktivnosti koje će se financirati dovode do jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije”⁶¹ potencijalnim potpisnicima te inicijative pojašnjava koliki može biti moguć predmet Komisijina djelovanja. Na taj način, i kao što sam to već naveo, Komisija je nedvojbeno nastojala osigurati da građani Unije imaju priliku poduprijeti tu inicijativu i, ako bi se potrebna potpora prikupila⁶², pokrenuti političku raspravu o prethodno navedenoj temi. Čini se da je Komisija istodobno, kao što sam to također već istaknuo, takvim ograničenjem inicijative nastojala izbjeći situaciju u kojoj se traži potpora, a očekivanja nastaju na temelju pogrešnih pretpostavki u pogledu ovlasti koje su dodijeljene Europskoj uniji i, konkretnije, Komisiji u kontekstu predmetne predložene inicijative.

95. S obzirom na ta razmatranja, smatram da je Opći sud pravilno tumačio članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe o EGI-ju iz 2011. kad je u točki 116. pobijane presude utvrdio da Komisija spornom odlukom može registrirati EGI o kojem je riječ na temelju određene pretpostavke o mogućem opsegu tog EGI-ja.

VI. Zaključak

96. Ne dovodeći u pitanje osnovanost preostalog dijela jedinog žalbenog razloga koji je istaknula Rumunjska ili utvrđivanje troškova, predlažem Sudu da odbije kao neosnovan drugi dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-54/22.

⁶⁰ Vidjeti i točke 117., 125. i 129. pobijane presude.

⁶¹ Kao što je to navedeno u članku 1. stavku 2. sporne odluke, vidjeti točku 19. ovog mišljenja.

⁶² U skladu s informacijama na Komisijinoj internetskoj stranici posvećenoj EGI-jima, završeno je prikupljanje potrebnih izjava o potpori i u tijeku je postupak provjeravanja potpisa. Vidjeti https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.