



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

22. veljače 2024. *

„Žalba – Institucionalno pravo – Europska građanska inicijativa – Uredba (EU) br. 211/2011 – Registracija predložene građanske inicijative – Članak 4. stavak 2. točka (b) – Prijedlog koji ne izlazi očito iz okvira ovlasti Europske komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ – Teret dokazivanja – Ovlast Komisije da provede djelomičnu registraciju”

U predmetu C-54/22 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 27. siječnja 2022.,

Rumunjska, koju zastupaju L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane i L. Liţu, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju H. Croce i C. Urraca Caviedes, u svojstvu agenata,

tuţenik u prvostupanjskom postupku,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: O. Spineanu-Matei, predsjednica vijeća, S. Rodin (izvjestitelj) i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. listopada 2023.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: rumunjski

Presudu

- 1 Svojom žalbom Rumunjska traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 10. studenoga 2021., Rumunjska/Komisija (T- 495/19; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:781), kojom je Opći sud odbio njezinu tužbu za poništenje 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).

Pravni okvir

- 2 U uvodnim izjavama 1., 2., 4. i 10. Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL 2011., L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.) navodilo se:

„1. [UEU] jača status građanina [Europske] [u]nije i poboljšava daljnje demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem da, među ostalim, svaki građanin treba imati pravo na sudjelovanje u demokratskom životu Unije putem europske građanske inicijative [(u daljnjem tekstu: EGI)]. Tim se postupkom građanima pruža mogućnost izravnog pristupa [Europskoj] [k]omisiji pozivajući je da podnese prijedlog za pravni akt Unije sa svrhom provedbe Ugovorâ, što je slično pravu dodijeljenom Europskom parlamentu, na temelju članka 225. [UFEU-a] i Vijeću [Europske unije], na temelju članka 241. UFEU-a.

2. Postupci i uvjeti potrebni za [EGI] trebali bi biti jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i proporcionalni prirodi [EGI-ja] kako bi se njima potaknulo sudjelovanje građana, a Unija učinila dostupnijom. Trebali bi postići razumnu ravnotežu između prava i obveza.

[...]

4. Komisija bi na zahtjev trebala građanima pružiti informacije i neformalne savjete o [EGI-jima], posebno u vezi s kriterijima za registraciju.

[...]

10. Kako bi se osigurala koherentnost i transparentnost u vezi s predloženim [EGI-jima] i izbjegla situacija prikupljanja potpisa za [predloženi EGI koji] ne udovoljava uvjetima utvrđenima ovom Uredbom, takve bi se inicijative trebale obvezno registrirati na internetskoj stranici koju je Komisija dala na raspolaganje prije prikupljanja potrebnih izjava građana o potpori. Sve predložene [EGI-je] koj[i] udovoljavaju uvjetima utvrđenima ovom Uredbom, Komisija bi trebala registrirati. Komisija bi trebala obavljati registraciju u skladu s općim načelima dobrog upravljanja.”

- 3 Člankom 1. Uredbe br. 211/2011 određivalo se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju postupci i uvjeti potrebni za [EGI], kako je predviđeno člankom 11. UEU-a i člankom 24. UFEU-a.”

4 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚[EGI]’ znači inicijativa podnesena Komisiji, u skladu s ovom Uredbom, 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;

[...]

3. ‚organizatori’ znači fizičke osobe koje čine građanski odbor odgovoran za pripremu [EGI-ja] i [njegovo] podnošenje Komisiji.”

5 Člankom 4. stavcima 1. do 3. navedene uredbe predviđalo se:

„1. Prije početka prikupljanja izjava potpisnika o potpori predložen[om] [EGI-ju], od organizatora se zahtijeva da [EGI] registriraju kod Komisije, te dostave informacije utvrđene u Prilogu II., osobito o predmetu i ciljevima predložen[og] [EGI-ja].

[...]

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

[...]

- (b) razvidno je da predložen[i] [EGI] ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ;

[...]

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

Ako odbije registrirati predložen[i] [EGI], Komisija obavještuje organizatore o razlozima odbijanja i o svim sudskim i izvansudskim pravnim sredstvima koji su im na raspolaganju.”

- 6 U Prilogu II. toj uredbi, koji se odnosi na informacije potrebne za registriranje predloženog EGI-ja nalagalo se dostavljanje svih informacija za registriranje takvog predloženog EGI-ja, odnosno informacija o njegovu nazivu, predmetu, opisu njegovih ciljeva zbog kojih se Komisija poziva na djelovanje i odredbama Ugovorâ koje su organizatori smatrali relevantnima za predloženu mjeru. Tim se prilogom usto predviđalo da organizatori mogu pružiti detaljnije informacije o predmetu, ciljevima i pozadini predloženog EGI-ja.

- 7 Uredba br. 211/2011 stavljena je izvan snage, s učinkom od 1. siječnja 2020., Uredbom (EU) 2019/788 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o europskoj građanskoj inicijativi (SL 2019., L 130, str. 55. te ispravci SL 2019., L 334, str. 168. i SL 2020., L 424, str. 60.).

Okolnosti spora i sporna odluka

- 8 Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti kako slijedi.
- 9 Komisiji je 18. lipnja 2013. predložen EGI pod nazivom „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura” (u daljnjem tekstu: predložen EGI o kojem je riječ).
- 10 Odlukom C(2013) 4975 *final* od 25. srpnja 2013. Komisija je odbila zahtjev za registraciju predloženog EGI-ja o kojem je riječ uz obrazloženje da on očito izlazi iz okvira njezinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ, u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011.
- 11 Presudom od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), Opći sud odbio je tužbu za poništenje podnesenu protiv te odluke.
- 12 U žalbenom je postupku Sud, presudom od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ukinuo tu presudu Općeg suda te je sam konačno odlučio o tužbi tako da je poništio Odluku C(2013) 4975 *final*.
- 13 Konkretno, u točkama 61. i 62. te presude, Sud je utvrdio da, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanih u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, pitanje ulazi li mjera predložena u vezi s EGI-jem u okvir Komisijinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ, u smislu te odredbe, na prvi pogled nije činjenično pitanje ili pitanje ocjene dokaza, nego je u biti pitanje tumačenja i primjene odredbi Ugovorâ o kojima je riječ. Posljedično, na toj je instituciji, u tom stadiju, da razmotri mogu li se s objektivne točke gledišta takve apstraktno planirane mjere poduzeti na osnovi Ugovorâ, a nije na njoj da provjerava jesu li dokazani svi istaknuti činjenični elementi niti je li obrazloženje na kojem se temelje prijedlog i predložene mjere dostatno.
- 14 Komisija je 30. travnja 2019. donijela spornu odluku kojom je registriran predloženi EGI o kojem je riječ na način pojašnjen u članku 1. stavku 2. te odluke.
- 15 U uvodnim izjavama 1. i 2. sporne odluke Komisija je odredila predmet i ciljeve predloženog EGI-ja o kojem je riječ, kako su proizlazili iz informacija koje su pružili organizatori.
- 16 Tako je, prema tim uvodnim izjavama, svrha tog prijedloga bila da Unija u okviru kohezijske politike prida posebnu pozornost regijama čije su etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija. Za takve regije, uključujući zemljopisna područja koja nemaju tijela s upravnim ovlastima, sprečavanje bilo kakvih razlika ili zaostajanja u gospodarskom razvoju u odnosu na okolne regije, održivi gospodarski razvoj te očuvanje 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 raznolikost.
- 17 Komisija je u uvodnim izjavama 3. i 4. sporne odluke navela da, kako bi se potaknulo građane Unije na korištenje mehanizmom EGI-ja i, na kraju, na sudjelovanje u demokratskom životu Unije, postupci i uvjeti potrebni za EGI moraju biti jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i razmjerni vrsti EGI-ja.

18 U uvodnoj izjavi 5. sporne odluke Komisija je navela sljedeće:

„Pravni akti Unije u svrhu provedbe Ugovorâ mogu se donijeti kako bi se definirali zadaci, prioritetni ciljevi i ustroj strukturnih fondova, što može uključivati i udruživanje fondova, u skladu s člankom 177. [UFEU-a].”

19 U uvodnoj izjavi 6. sporne odluke Komisija je navela da predloženi EGI o kojem je riječ, „u mjeri u kojoj je [njegov] cilj da [on sam] 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”, ne izlazi očito iz okvira njezinih ovlasti u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011.

20 Člankom 1. sporne odluke određuje se:

„1. Registrira se predložen[i] [EGI o kojem je riječ].

2. Izjave o potpori za predložen[i] [EGI] mogu se prikupljati na temelju pretpostavke da je [njegov] 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.”

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

21 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. srpnja 2019. Rumunjska je pokrenula postupak za poništenje sporne odluke.

22 Aktom podnesenim 8. listopada 2019. Mađarska je zatražila intervenciju u ovom predmetu u potporu Komisijinu zahtjevu.

23 Rumunjska je u prilog svojoj tužbi istaknula dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, a drugi na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a.

24 Pobijanom presudom Opći sud najprije je proglasio tužbu dopuštenom smatrajući da sporna odluka predstavlja akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

25 Nadalje, u toj je presudi utvrdio da je Komisija u dovoljnoj mjeri obrazložila registraciju predloženog EGI-ja o kojem je riječ.

26 Konačno, Opći je sud, u biti, utvrdio da Komisija nije počinila nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je smatrala da predloženi EGI o kojem je riječ, u fazi registracije, ne izlazi očito iz okvira ovlasti koje ima za podnošenje prijedloga pravnog akta za provedbu Ugovorâ.

27 Stoga je Opći sud odbio tužbu kao neosnovanu.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

- 28 Rumunjska od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku;
 - podredno, ukine pobijanu presudu i vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 29 Komisija i Mađarska od Suda zahtijevaju da odbije žalbu i naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

O žalbi

- 30 U prilog svojoj žalbi, Rumunjska ističe samo jedan žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 u vezi s člankom 5. stavkom 2. UEU-a. Taj se žalbeni razlog sastoji od dva dijela, koja se oba temelje na pogrešnom tumačenju te odredbe u pogledu margine prosudbe kojom Komisija raspolaže prilikom utvrđivanja treba li određeni predloženi EGI registrirati.

Prvi dio jedinog žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

- 31 Prvim dijelom svojeg jedinog žalbenog razloga, koji sadržava dva prigovora, Rumunjska tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio jedan od uvjeta koje zahtjev za registraciju EGI-ja mora ispunjavati kako bi ga Komisija registrirala, odnosno uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. Naime, ona smatra da Opći sud u točkama 105. i 106. pobijane presude nije uzeo u obzir kriterije na temelju kojih Komisija mora ocijeniti ispunjava li predloženi EGI taj uvjet.
- 32 Prvim prigovorom Rumunjska prigovara Općem sudu da je u točki 105. pobijane presude pogrešno utvrdio da Komisija može odbiti registraciju predloženog EGI-ja samo ako iz ispitivanja koje je provela na temelju te odredbe zaključi da je u potpunosti isključeno da na temelju te odredbe može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.
- 33 Naime, iz točaka 61. i 62. presude od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), proizlazi da Komisija, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanog navedenom odredbom, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta takve apstraktno planirane mjere poduzeti na temelju Ugovorâ. Usto, prema toj sudskoj praksi, Komisija se u okviru tog ispitivanja mora voditi predmetom i ciljevima predloženog EGI-ja, kako proizlaze iz obveznih i eventualno dodatnih informacija iz Priloga II. Uredbi br. 211/2011, koje su dostavili organizatori. Iz toga, kako smatra Rumunjska, slijedi da Komisija, u okviru ispitivanja koje mora provesti na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, raspolaže ograničenom marginom prosudbe, tako da navedeno ispitivanje mora provesti samo s obzirom na predmet, ciljeve i odredbe Ugovorâ koje su organizatori naveli u predloženom EGI-ju.

- 34 Međutim, prema mišljenju Rumunjske, Opći sud u točki 105. pobijane presude nije poštovao doseg tog ispitivanja i posljedično članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, u vezi s Prilogom II. toj uredbi, time što je prešutno naložio Komisiji da ispita predloženi EGI s obzirom na sve odredbe Ugovorâ, uključujući one koje organizatori nisu izričito naveli u informacijama koje su dostavili. Takvo ispitivanje nije puko apstraktno ispitivanje predloženog EGI-ja i, štoviše, dovodi do zabune između različitih faza određenog EGI-ja.
- 35 Drugim prigovorom Rumunjska prigovara Općem sudu to što je u točki 106. pobijane presude smatrao da je Komisija dužna registrirati taj prijedlog kako bi pokrenula političku raspravu u institucijama, čak i ako joj je očito da je vrlo upitno da predloženi EGI ulazi u okvir njezinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Unije radi provedbe Ugovorâ.
- 36 U tom pogledu, Rumunjska tvrdi da presuda od 19. prosinca 2019., Puppink i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), na koju se Opći sud oslonio u tom kontekstu, nije relevantna s obzirom na to da je u predmetu u kojem je donesena ta presuda Sud odlučivao o učincima registracije, a osobito o tome je li Komisija bila dužna predložiti mjere koje ulaze u okvir EGI-ja o kojem je bila riječ u navedenom predmetu.
- 37 U svakom slučaju, tumačenje Općeg suda u točki 106. pobijane presude može, nakon registracije predloženog EGI-ja, dovesti do rasprava o predloženim aktima koji zapravo nisu u nadležnosti Unije. Naime, takvo tumačenje, koje bi u praksi odgodilo svako ispitivanje poštovanja područja nadležnosti Unije do naknadne faze predviđene člankom 10. Uredbe br. 211/2011, lišilo bi fazu registracije svakog korisnog učinka.
- 38 Komisija i Mađarska smatraju da prvi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan. Prema Komisijinu mišljenju, taj je dio u svakom slučaju bespredmetan.

Ocjena Suda

- 39 Najprije, kada je riječ o načelima kojima se uređuje postupak registracije predloženog EGI-ja, valja podsjetiti na to da se člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 211/2011 predviđa da Komisija registrira predloženi EGI pod uvjetom da je „razvidno [...] da [...] ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ”.
- 40 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, taj uvjet registracije, u skladu s ciljevima EGI-ja, kao što su navedeni u uvodnim izjavama 1. i 2. Uredbe br. 211/2011 – koji se, među ostalim, sastoje od poticanja građana na sudjelovanje u demokratskom životu Unije i kojima se Unija želi učiniti dostupnijom – Komisija, kada joj se podnese prijedlog EGI-ja, treba tumačiti i primjenjivati na način da osigura da je EGI lako dostupan (vidjeti u tom smislu presude od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 49.; od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 53. i od 20. siječnja 2022., Rumunjska/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, t. 44.).
- 41 Posljedično, Komisija je ovlaštena odbiti registrirati predloženi EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 samo ako on, s obzirom na svoj predmet i ciljeve – kako proizlaze iz obveznih i eventualno dodatnih informacija koje organizatori dostave na temelju Priloga II. navedenoj uredbi – očito izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ (presude od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 50. i od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 54.).

- 42 Usto, iz sudske prakse Suda također proizlazi da Komisija, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanog u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta takve apstraktno planirane mjere u okviru predloženog EGI-ja poduzeti na temelju Ugovorâ (presuda od 20. siječnja 2022., Rumunjska/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 43 Iz toga slijedi da, s obzirom na to da na temelju prve analize provedene u odnosu na obvezne i eventualno dodatne informacije koje su organizatori dostavili nije utvrđeno da predloženi EGI očito izlazi iz okvira tih ovlasti Komisije, na toj je instituciji da registrira taj prijedlog, pod uvjetom da su ispunjeni drugi uvjeti određeni u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 211/2011 (presuda od 20. siječnja 2022., Rumunjska/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, t. 47.).
- 44 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati prvi dio jedinog žalbenog razloga Rumunjske, kojim ona u biti prigovara Općem sudu da je pogrešno protumačio članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 time što je u točkama 105. i 106. pobijane presude pojasnio opseg margine prosudbe kojom Komisija raspolaže kako bi utvrdila treba li predloženi EGI biti registriran.
- 45 Prvi prigovor tog dijela žalbenog razloga usmjeren je protiv točke 105. pobijane presude u kojoj je Opći sud u biti smatrao da Komisija može odbiti registraciju predloženog EGI-ja samo ako prilikom ispitivanja provedenog u okviru članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 dođe do zaključka da se može u potpunosti isključiti mogućnost da ona podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.
- 46 Ta država članica prigovara Općem sudu to što je smatrao da Komisija može odbiti registraciju predloženog EGI-ja samo ako dođe do zaključka „da se može u potpunosti isključiti” da je taj prijedlog takve naravi da joj omogućuje podnošenje takvog prijedloga pravnog akta.
- 47 U tom pogledu valja istaknuti da je u toj točki iznesen zaključak glede točaka 100. do 104. navedene presude, koje Rumunjska u okviru ove žalbe ne kritizira. Tako je u toj zaključnoj točki Opći sud samo želio sažeti sudske praksu Suda i doseg relevantnih odredbi Uredbe br. 211/2011 u pogledu ispitivanja koje Komisija mora provesti na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, a koje je naveo u tim točkama 100. do 104.
- 48 Međutim, iako je u točki 105. pobijane presude Opći sud upotrijebio izraze ili formulacije različite od onih koje je upotrijebio u točkama 100. do 104. te presude, iz teksta te točke 105. ipak se ne može zaključiti da je Opći sud u njoj uveo kriterij za registraciju predloženog EGI-ja koji je u suprotnosti s elementima koje je iznio u točkama 100. do 104. navedene presude i kriterijima navedenima u točkama 39. do 43. ove presude.
- 49 Konkretno, za razliku od onog što tvrdi Rumunjska, točku 105. pobijane presude ne može se tumačiti na način da je Opći sud u njoj odlučio da Komisija mora ispitati može li se predloženi EGI koji joj je podnesen temeljiti na bilo kojoj odredbi Ugovorâ, uključujući i one koje organizatori nisu izričito naveli.
- 50 U svakom slučaju, iz točke 110. pobijane presude, koja nije kritizirana u okviru ove žalbe, proizlazi da se u ovom slučaju članak 177. UFEU-a, koji je Komisija u uvodnoj izjavi 5. sporne odluke identificirala kao potencijalnu pravnu osnovu pravnih akata koje bi Unija mogla donijeti, nalazio među odredbama koje su organizatori naveli u predloženom EGI-ju o kojem je riječ. Komisija stoga nije opravdala registraciju tog prijedloga nekom odredbom iz jednog od Ugovora koja nije navedena u spomenutom prijedlogu.

- 51 Iz toga slijedi da prigovor usmjeren protiv točke 105. pobijane presude treba odbiti kao neosnovan.
- 52 Drugi prigovor odnosi se na točku 106. pobijane presude, u kojoj je Opći sud u biti naveo da, s obzirom na to da posebna dodana vrijednost mehanizma EGI-ja nije u izvjesnosti njegova ishoda, nego u mogućnostima i prilikama koje on stvara za građane Unije da pokrenu političku raspravu u njezinim institucijama, Komisija, čak i u slučaju postojanja ozbiljnih sumnji u pogledu toga ulazi li predloženi EGI o kojem je riječ u okvir njezinih ovlasti u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, mora registrirati navedeni prijedlog kako bi omogućila političku raspravu u institucijama koja se pokreće nakon te registracije.
- 53 Taj prigovor treba proglasiti bespredmetnim, s obzirom na to da iz te točke izričito proizlazi da je njezin cilj samo potkrijepiti zaključak Općeg suda iz točke 105. te presude, tako da obrazloženje iz te točke 106. samo dopunjuje obrazloženje iz navedene točke 105., koje je Rumunjska uzaludno kritizirala u okviru prvog prigovora, kao što to proizlazi iz točaka 47. do 51. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 17. rujna 2020., Troszczynski/Parlament, C-12/19 P, EU:C:2020:725, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 54 S obzirom na prethodno navedeno, prvi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao djelomično neosnovan i djelomično bespredmetan.

Drugi dio jedinog žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

- 55 Drugim dijelom svojeg jedinog žalbenog razloga, Rumunjska prigovara Općem sudu, u biti, to što je u točki 116. pobijane presude smatrao da Komisija može, na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, kako ga tumači Sud, 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.
- 56 Slijedom toga, ona smatra da je Opći sud, koristeći općenite izraze, odbio, kao što je to učinila i Komisija, ispitati s obzirom na sve informacije koje su pružili organizatori je li predloženi EGI o kojem je riječ mogao biti registriran. Prema mišljenju Rumunjske upravo bi uzimanje u obzir svih dostavljenih informacija nužno dovelo do zaključka da se djelovanjem koje se temelji na člancima 174. do 178. UFEU-a ne mogu postići posebni ciljevi predloženog EGI-ja o kojem je riječ a da se pritom ne povrijedi članak 5. stavak 2. UFEU-a. Pravne osnove koje je Opći sud ispitao u pobijanoj presudi nisu relevantne s obzirom na stvarni cilj predloženog EGI-ja o kojem je riječ, upravo zato što je Opći sud povrijedio članak 4. stavak 2. Uredbe br. 211/2011 jer nije smatrao da treba uzeti u obzir sve informacije koje su pružili organizatori, protivno sudskoj praksi Suda.
- 57 U svakom slučaju, generički argument koji se temelji na potrebi da se osigura jednostavan pristup EGI-ju ne može sam po sebi biti temelj za registraciju predloženog EGI-ja koji ne ispunjava sve uvjete iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011.
- 58 Komisija i Mađarska smatraju da drugi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

- 59 Drugi dio njegova jedinog žalbenog razloga odnosi se na točku 116. pobijane presude, u kojoj je Opći sud naveo sljedeće:
- „[...] Komisijin pristup koji se sastoji od registracije spornog prijedloga EGI-ja ,na temelju pretpostavke da je [njegov] cilj da Komisija [sama] 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’ u skladu [je] s Uredbom br. 211/2011, kako ju je Sud [...] tumačio [...], s obzirom na to da Komisija, kao što je to već navedeno, treba tumačiti i primjenjivati uvjet za registraciju predviđen člankom 4. stavkom 2. točkom (b) prethodno navedene uredbe na način da se omogući jednostavan pristup EGI-ju. 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 [EGI-ju] pod uvjetom da poštuje svoju obvezu obrazlaganja te da sadržaj tog prijedloga nije iskrivljen. Naime, 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 br. 211/2011. [...]”
- 60 Rumunjska u biti prigovara Općem sudu da je povrijedio članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 jer je smatrao da je Komisija imala pravo pristupiti „određivanju okvira”, „kvalifikaciji” ili čak djelomičnoj registraciji predloženog EGI-ja o kojem je riječ i, prema tome, registraciji tog prijedloga, dajući mu doseg opisan u članku 1. stavku 2. sporne odluke i naveden u točki 20. ove presude.
- 61 Najprije, kako bi se ispitao taj prigovor, valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točkama 63. do 68. svojeg mišljenja, da je izrazima „određivanje okvira”, „kvalifikacija” i „djelomična registracija” iz točke 116. pobijane presude Opći sud namjeravao obuhvatiti jedan te isti koncept, odnosno djelomičnu registraciju predloženog EGI-ja, ne preuzimajući cijeli prijedlog EGI-ja koji su prvotno podnijeli organizatori, čiji je doseg posljedično ograničen, ili s obzirom na konkretne prijedloge pravnih akata koje on sadržava, ili, kao u ovom slučaju, s obzirom na utvrđivanje pravnih akata čije se donošenje predlaže ili, općenitije, s obzirom na način na koji je definiran predmet predloženog EGI-ja.
- 62 Nadalje, valja utvrditi da se člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 211/2011 mogućnost da Komisija provede takvu djelomičnu registraciju predloženog EGI-ja ne predviđa izričito.
- 63 Ostaje činjenica da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 22. prosinca 2022., *Sambre & Biesme i Commune de Farciennes*, C-383/21 i C-384/21, EU:C:2022:1022, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 64 U tom pogledu, kako je navedeno u točki 40. ove presude, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da uvjet registracije, iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, u skladu s ciljevima EGI-ja, kako su navedeni u uvodnim izjavama 1. i 2. Uredbe br. 211/2011 – koji se, među ostalim, sastoje od poticanja građana na sudjelovanje u demokratskom životu Unije i kojima se Unija želi učiniti dostupnijom – Komisija, kada joj se podnese prijedlog EGI-ja, treba tumačiti i primjenjivati na način da osigura da je EGI lako dostupan.

- 65 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 80. do 94. svojeg mišljenja, ti ciljevi potvrđuju tumačenje te odredbe prema kojem Komisija mora moći provesti djelomičnu registraciju predloženog EGI-ja.
- 66 Naime, kao što je to Opći sud pravilno utvrdio u točki 116. pobijane presude, odbijanje te mogućnosti Komisiji dovelo bi do toga da bi registraciju predloženog EGI-ja u načelu trebalo odbiti u cijelosti čak i u slučaju da samo dio tog prijedloga očito izlazi iz okvira ovlasti te institucije da podnese prijedlog pravnog akta Unije u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. Stoga bi, teoretski, zbog činjenice da je počinjena minimalna pogreška koja se može pripisati organizatorima kad je riječ o doseg u tih ovlasti, njihov prijedlog EGI-ja trebalo odbiti u cijelosti, čime bi se očito ugrozio cilj osiguravanja da EGI bude lako dostupan.
- 67 Iz toga slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 116. pobijane presude utvrdio da je Komisija spornom odlukom mogla djelomično registrirati predloženi EGI o kojem je riječ ograničavanjem njegova dosega u skladu s tekstom članka 1. stavka 2. te odluke.
- 68 Naposljetku, što se tiče prigovora koji se temelji na tome da je Opći sud, poput Komisije, propustio ispitati registraciju predloženog EGI-ja o kojem je riječ s obzirom na sve informacije koje su pružili organizatori, dovoljno je utvrditi da je u točki 116. pobijane presude, jedinoj na koju se odnosi ovaj dio, Opći sud odlučio samo o usklađenosti djelomične registracije predloženog EGI-ja o kojem je riječ s člankom 4. stavkom 2. točkom (b). Uredbe br. 211/2011, a ne o tome je li, s obzirom na informacije koje su dostavili organizatori, taj prijedlog, kako ga je Komisija eventualno prekvalificirala, očito izvan ovlasti te institucije da podnese prijedlog pravnog akta Unije.
- 69 Slijedom navedenog, drugi dio jedinog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.
- 70 S obzirom na prethodno navedeno, jedini žalbeni razlog treba odbiti kao djelomično bespredmetan i djelomično neosnovan i stoga odbiti ovu žalbu u cijelosti.

Troškovi

- 71 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 72 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 73 Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Rumunjska snosi troškove i da ona nije uspjela u postupku, toj državi valja naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije.
- 74 U skladu s člankom 184. stavkom 4. drugom rečenicom Poslovnika, ako je intervenijent iz prvostupanjskog postupka sudjelovao u žalbenom postupku, Sud može odlučiti da sam snosi vlastite troškove.
- 75 Budući da je Mađarska sudjelovala u postupku pred Sudom, u okolnostima ovog slučaja valja odlučiti da će ona snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Rumunjskoj se nalaže snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Europske komisije.**
- 3. Mađarska snosi vlastite troškove.**

Potpisi