



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

7. ožujka 2019.\*

„Žalba – Institucionalno pravo – Građanska inicijativa – Uredba (EU) br. 211/2011 – Registracija predložene građanske inicijative – Članak 4. stavak 2. točka (b) – Uvjet da je razvidno da prijedlog ne izlazi iz okvira ovlasti Europske komisije da podnese prijedlog za pravni akt za provedbu Ugovorâ – Teret dokazivanja – Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija – Članak 174. UFEU-a – Građanska inicijativa ‚Kohezijska politika za jednakost regija i očuvanje regionalnih kultura‘ – Zahtjev za registraciju – Komisijino odbijanje”

U predmetu C-420/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 28. srpnja 2016.,

**Balázs-Árpád Izsák**, sa stalnom adresom u Târgu Mureșu (Rumunjska),

**Attila Dabis**, sa stalnom adresom u Budimpešti (Mađarska),

koje zastupa D. Sobor, *ügyvéd*,

žalitelji,

a druge stranke postupka su:

**Europska komisija**, koju zastupaju K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

**Mađarska**, koju zastupa M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

**Helenska Republika**,

**Rumunjska**, koju zastupaju R. H. Radu, C. R. Canțâr, C.-M. Florescu, L. Lițu i E. Gane, u svojstvu agenata,

**Slovačka Republika**, koju zastupa B. Ricziová, u svojstvu agenta,

intervenijenti u prvom stupnju,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu predsjednice prvog vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan i S. Rodin (izvjestitelj), suci,

\* Jezik postupka: mađarski

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. svibnja 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. listopada 2018.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom žalbom Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija (T-529/13, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2016:282), kojom je Opći sud Europske unije odbio njihovu tužbu za poništenje Odluke Komisije C (2013) 4975 *final* od 25. srpnja 2013. o zahtjevu za registraciju europske građanske inicijative „Kohezijska politika za jednakost regija i očuvanje regionalnih kultura” koji je Europskoj komisiji podnesen 18. lipnja 2013. (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.) navodi se:

„(1) Ugovor o Europskoj uniji (UEU) jača status građanina Unije 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. Tim se postupkom građanima pruža mogućnost izravnog pristupa Komisiji pozivajući je da podnese prijedlog za pravni akt Unije sa svrhom provedbe Ugovorâ, što je slično pravu dodijeljenom Europskom parlamentu, na temelju članka 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i Vijeću, na temelju članka 241. UFEU-a.

(2) Postupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu trebali bi biti jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i proporcionalni prirodi građanske inicijative 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 građanskim inicijativama, posebno u vezi s kriterijima za registraciju.

[...]

(10) Kako bi se osigurala koherentnost i transparentnost u vezi s predloženim građanskim inicijativama i izbjegla situacija prikupljanja potpisa za predloženu građansku inicijativu koja 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 građanske inicijative koje 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 određuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju postupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu, 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. ‚građanska inicijativa‘ 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 građanske inicijative i njezino podnošenje Komisiji.”

5 Članak 4. stavci 1. do 3. te Uredbe glasi:

„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.

Navedene informacije se na jednom od službenih jezika Unije unose u internetski registar koji Komisija s tom svrhom daje na raspolaganje (‚registar‘).

Organizatori za registar i prema potrebi na svojoj internetskoj stranici redovito osiguravaju ažurirane informacije o izvorima potpore i financiranja predložene građanske inicijative.

Nakon što je registracija potvrđena u skladu sa stavkom 2., organizatori mogu osigurati predloženu građansku inicijativu na ostalim službenim jezicima Unije radi uključivanja u registar. Prijevod predložene građanske inicijative na ostale službene jezike Unije je odgovornost organizatora.

Komisija određuje kontaktnu točku za pružanje pomoći i informacija.

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;

[...]

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.”

## Okolnosti spora i sporna odluka

- 6 Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti kako slijedi.
- 7 Žalitelji su 18. lipnja 2013., zajedno s pet drugih osoba, Komisiji podnijeli prijedlog europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI) naslovljen „Kohezijska politika za jednakost regija i očuvanje regionalnih kultura” (u daljnjem tekstu: predmetni prijedlog EGI-ja).
- 8 U registru koji Komisija u tu svrhu daje na raspolaganje žalitelji su podnijeli, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 211/2011, minimalne informacije opisane u Prilogu II. toj uredbi (u daljnjem tekstu: potrebne informacije), osobito sažeti prikaz predmeta i ciljeva predmetnog prijedloga EGI-ja.
- 9 Iz informacija koje su žalitelji pružili u okviru potrebnih informacija razvidno je da je svrha predmetnog prijedloga EGI-ja to da Unija, u okviru kohezijske politike, posebnu pozornost posveti regijama čije su etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija.
- 10 U prilogu informacijama pruženima u okviru potrebnih informacija žalitelji su u skladu s Prilogom II. Uredbi br. 211/2011 podnijeli detaljnije informacije o predmetu, ciljevima i pozadini predmetnog prijedloga EGI-ja (u daljnjem tekstu: dodatne informacije).
- 11 Žalitelji smatraju da bi 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 Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 1059/2003 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.). Ta jamstva mogla bi, smatraju žalitelji, 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 identiteta.
- 12 Spornom odlukom Komisija je odbila registrirati predmetni prijedlog EGI-ja jer je iz temeljite analize odredbi Ugovorâ navedenih u tom prijedlogu i svih drugih predviđenih pravnih osnova proizlazilo da je razvidno da je navedeni prijedlog izvan okvira Komisijinih ovlasti da podnese prijedlog za donošenje pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

## Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 13 Tužbom koju su dostavili tajništvu Općeg suda 27. rujna 2013. žalitelji su pokrenuli postupak radi poništenja sporne odluke.
- 14 U prilog svojoj tužbi naveli su samo jedan tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija počinila pogreške koje se tiču prava kada je na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 odbila registrirati predmetni prijedlog EGI-ja.
- 15 Pobijanom presudom Opći sud je u bitnome presudio da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je smatrala da je predmetni prijedlog EGI-ja razvidno bio izvan okvira njezinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta u tom pogledu.
- 16 Stoga je odbio tužbu kao neosnovanu.

## Zahtjevi stranaka

- 17 Žalitelji od Suda zahtijevaju da:
- ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku;
  - podredno, ukine pobijanu presudu i vrati predmet na odlučivanje Općem sudu, i
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Mađarska od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu i odluči o meritumu predmeta ili predmet vrati Općem sudu na ponovno odlučivanje.
- 19 Komisija, Rumunjska i Slovačka Republika od Suda zahtijevaju da odbije žalbu i žaliteljima naloži snošenje troškova.

## O zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 20 Sukladno članku 82. stavku 2. Poslovnika, usmeni dio postupka zatvoren je nakon iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija 4. listopada 2018.
- 21 Dopisom od 1. studenoga 2018. Rumunjska je zatražila ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 22 Ta država članica, dovodeći u pitanje obrazloženje nezavisnog odvjetnika u točkama 51. do 55. njegova mišljenja, u biti ističe da je on iznio dva argumenta koji nisu bili raspravljani među strankama. Kao prvo, nezavisni odvjetnik uključio je regije s nacionalnim manjinama u kategoriju pograničnih regija iz članka 174. trećeg podstavka UFEU-a. Kao drugo, potvrdio je da upućivanje na prekogranične regije iz članka 174. UFEU-a može dovesti u pitanje zaključak prema kojem taj članak treba tumačiti u skladu s političkom, upravnom i institucionalnom situacijom država članica i stoga sukladno članku 4. stavku 2. UEU-a.
- 23 U tom pogledu iz članka 252. drugog podstavka UFEU-a proizlazi da je dužnost nezavisnog odvjetnika da, djelujući posve nepristrano i neovisno, na javnoj raspravi iznosi obrazložena mišljenja u predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem koje je dovelo do tog mišljenja (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 57., i od 6. listopada 2015., Komisija/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, t. 33.).
- 24 Posljedično, neslaganje jedne stranke s navedenim mišljenjem, bez obzira na to kakva se pitanja u njemu razmatraju, ne može biti samo po sebi dovoljan razlog koji bi opravdavao ponovno otvaranje usmenog postupka (presude od 22. studenoga 2012., E.ON Energie/Komisija, C-89/11 P, EU:C:2012:738, t. 62. i od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 26.).
- 25 S obzirom na to, članak 83. Poslovnika omogućuje Sudu da, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u svakom trenutku odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama (presuda od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 62.).
- 26 Međutim, to ovdje nije tako.

- 27 U tom pogledu treba istaknuti da je Rumunjska djelomično pogrešno tumačila mišljenje. Obrazloženje nezavisnog odvjetnika izneseno u točkama 51. do 55. njegova mišljenja odnosi se na pitanje mogu li se regije s nacionalnim manjinama kvalificirati regijama u smislu članka 174. trećeg podstavka UFEU-a, osobito regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama i, u vezi s tim, je li popis poteškoća koji se nalazi u toj odredbi indikativan ili taksativan. Međutim, to pitanje, koje se osobito odnosi na prirodu tog popisa, a što su žalitelji istaknuli u svojoj žalbi, stranke su opširno raspravile.
- 28 S obzirom na prethodno navedeno, Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, smatra da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

## O žalbi

- 29 U potporu svojoj žalbi žalitelji ističu pet žalbenih razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na povredi članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 92. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. Drugi žalbeni razlog temelji se na povredi članka 11. stavka 4. UFEU-a i članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. Treći žalbeni razlog odnosi se na povredu članka 4. stavka 2. i članka 174. UFEU-a. Četvrti žalbeni razlog temelji se na povredi članka 7. i 167. UFEU-a, članka 3. stavka 3. UFEU-a i članka 22. Povelje kao i odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije. Peti žalbeni razlog temelji se na pogrešnom tumačenju pojma „zlouporebe prava” prilikom odlučivanja o troškovima.
- 30 Osim toga, u svojem zahtjevu na raspravi žalitelji su na temelju članka 127. Poslovnika Suda zahtijevali podnošenje triju novih žalbenih razloga, koji se temelje na povredi načela dobre uprave, djelomično neregistraciji predmetnog prijedloga EGI-ja i na povredi načela jednakog postupanja.
- 31 Prije svega treba zajedno ispitati prvi, drugi i treći žalbeni razlog jer žalitelji njima Općem sudu u biti prigovaraju da je, osobito u točkama 72. do 74., 81. i 85. do 87. pobijane presude, počinio pogreške smatrajući da članci 174. do 178. UFEU-a ne mogu biti pravna osnova za donošenje predloženog akta.

## Argumentacija stranaka

- 32 Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelji smatraju da je Opći sud povrijedio njihova postupovna prava, kako proizlaze iz članka 47. Povelje i članka 92. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, time što je u točkama 81. i 85. pobijane presude utvrdio da nisu dokazali ni da provedba kohezijske politike Unije, kako od strane Unije tako i od strane država članica, ugrožava posebne značajke regija s nacionalnim manjinama ni da bi se etičke, kulturne, vjerske ni jezične značajke regija s nacionalnim manjinama mogle smatrati ozbiljnim i trajnim demografskim poteškoćama u smislu članka 174. trećeg stavka UFEU-a. Naime, žalitelji ističu da ih je Opći sud prije takvoga utvrđenja morao obavijestiti o tome da je na njima da dokažu takve činjenice.
- 33 Slijedom toga, Opći sud odlučio je na temelju neosnovanih pretpostavki, kao što usto proizlazi iz formulacije točke 87. pobijane presude.
- 34 Prema mišljenju Komisije i Slovačke Republike, taj žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 35 Svojim drugim žalbenim razlogom žalitelji, koje podupire Mađarska, Općem sudu u biti prigovaraju da je povrijedio članak 11. stavak 4. UFEU-a i nije poštovao uvjet naveden u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011 time što je u točkama 72. do 74. pobijane presude smatrao da članci 174., 176., 177. i 178. UFEU-a ne mogu biti pravna osnova za donošenje predloženog akta i da prijedlog EGI-ja stoga ne ispunjava taj uvjet.

- 36 U tom pogledu oni prije svega tvrde da relevantne odredbe UEU-a i UFEU-a ne ograničavaju pravo predlaganja EGI-ja u područjima u kojima Unija raspolaže isključivom nadležnosti. Smatraju da se to pravo može izvršavati i u područjima podijeljene nadležnosti, u što, slijedom toga, ulazi područje kohezijske politike. Predmetni prijedlog EGI-ja, podnesen na temelju članaka 174. do 178. UFEU-a, podrazumijeva zakonodavni postupak koji se primjenjuje na podijeljene nadležnosti.
- 37 Međutim, prema mišljenju žalitelja, Opći sud je u točkama 73. i 74. pobijane presude pogrešno sažeo dodatne informacije i time predmetnom prijedlogu EGI-ja pripisao sadržaj koji se ne može izvesti iz dokumenata koje su organizatori podnijeli. Naime, potonji su od predloženog akta jasno očekivali, kao prvo, definiciju pojma „regija s nacionalnim manjinama” i stvaranje pravnog i institucionalnog okvira takve regije i, kao drugo, u prilogu, poimenično određivanje postojećih regija s nacionalnim manjinama. Nasuprot tomu, organizatori nisu planirali to da predloženi akt obvezuje države članice da definiraju navedeni pojam ili da utvrde popis regija. Činjenica da organizatori nisu pojasnili postupak kojeg se treba pridržavati za donošenje predloženog akta ne može utjecati na registraciju predmetnog prijedloga EGI-ja jer članci 174. do 178. UFEU-a Komisiji omogućavaju da podnese prijedlog takvog akta.
- 38 Potom, žalitelji i Mađarska tvrde da je Opći sud u svakom slučaju povrijedio članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011, smatrajući da uvjet koji je tamo naveden u ovom slučaju nije bio ispunjen. Naime, iz jezičnog tumačenja te odredbe proizlazi da Komisija može odbiti registraciju prijedloga EGI-ja samo ako je on razvidno izvan okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ. Međutim, osim što je Komisija prekoračila svoju diskrecijsku ovlast prilikom registracije prijedloga EGI-ja, predmetni prijedlog EGI-ja jasno ulazi u okvir kohezijske politike i za cilj ima poboljšati postojeći regulatorni okvir kako bi se zaštitili zadani ciljevi i vrijednosti koje Unija priznaje. Također smatraju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava, potvrđujući takav Komisijin pogrešan zaključak.
- 39 Naposljetku, žalitelji Općem sudu prigovaraju da u pobijanoj presudi nije odlučio o pitanju tumačenja članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 u dijelu koji se odnosi na očito nepostojanje Komisijinih ovlasti. Smatraju da je Opći sud time povrijedio svoju obvezu obrazlaganja, a to nepostojanje obrazloženja opravdalo bi samo po sebi ukidanje pobijane presude.
- 40 Prema Komisijinu mišljenju, čije stajalište podržavaju Rumunjska i Slovačka Republika, drugi žalbeni razlog treba odbiti kao nedopušten jer žalitelji njime dovode u pitanje utvrđenja Općeg suda o cilju predmetnog prijedloga EGI-ja koja sadržavaju činjeničnu ocjenu koja je dio samo njegovih ovlasti. Smatra da je taj žalbeni razlog u svakom slučaju bespredmetan ili neosnovan. Stoga je Opći sud u točkama 66. do 90. pobijane presude u pogledu predmetnog prijedloga EGI-ja i u okviru prvog ispitivanja elemenata kojima Komisija raspolaže opravdano smatrao da je razvidno da ona ne može predložiti donošenje akta Unije koji odgovara predloženom aktu na temelju članaka 174., 176., 177. i 178. UFEU-a.
- 41 Rumunjska osobito naglašava činjenicu da Unija na temelju Ugovora ne raspolaže izričitom zakonodavnom ovlasti u području zaštite osoba koje su pripadnici nacionalnih manjina. Osim toga, Unija ne može djelovati u tom području zaobilazeći svrhu ovlasti kojima raspolaže u drugim područjima poput kulture, obrazovanja ili regionalne politike. Naposljetku, Unija EGI-jem očito ne može steći nove nadležnosti u području zaštite osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.
- 42 Slovačka Republika osobito dodaje, protivno onome što ističu žalitelji, da se članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 – samo zbog postojanja priloga „razvidno” u toj odredbi – ne smije tumačiti na način da se Komisija prilikom faze registracije prijedloga EGI-ja mora ograničiti na ispitivanje *prima facie*. U ovom slučaju nije bilo potrebno da Opći sud u pobijanoj presudi zauzme stajalište o značenju tog izraza.

- 43 Ta država članica ističe, osim toga, da kritika koju žalitelji izražavaju o utvrđenju koje je Opći sud izvršio u točki 73. pobijane presude, a prema kojem se predloženim aktom države članice moraju obvezati da definiraju pojam „regije s nacionalnim manjinama” i utvrde popis tih regija, potječe od pogreške koja se nalazi u mađarskoj verziji te točke.
- 44 Žalitelji u vezi s tim odgovaraju da u svakom slučaju treba dati prednost mađarskoj verziji pobijane presude jer je mađarski jezik jezik postupka u ovom slučaju.
- 45 Svojim trećim žalbenim razlogom žalitelji, koje podupire Mađarska, Općem sudu u biti prigovaraju pogrešno tumačenje članka 174. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 2. UFEU-a jer se čini da je njime popis „poteškoća” koji se nalazi u članku 174. trećem podstavku UFEU-a postao taksativan.
- 46 Smatraju da u tom pogledu iz mađarske i engleske verzije te odredbe, među ostalim, jasno proizlazi da je navedeni popis indikativan. Međutim, čak i da nije izričito odlučio o toj točki, iz utvrđenja koje je Opći sud izvršio u točki 86. pobijane presude moglo bi se zaključiti da je smatrao da je taj popis taksativan. U svakom slučaju, ako bi se ipak trebalo smatrati da je Opći sud u točki 87. pobijane presude prešutno priznao mogućnost da se navedeni popis može proširiti, iz toga treba zaključiti da je tim dvosmislenim obrazloženjem Opći sud povrijedio svoju obvezu obrazlaganja.
- 47 Osim toga, time što je u toj točki 87. pobijane presude zaključio da nije utvrđeno da etničke, kulturne, vjerske ili jezične karakteristike regija s nacionalnim manjinama sustavno znače poteškoće za gospodarski razvoj navedenih regija u odnosu na okolne regije, Opći sud povrijedio je i članak 174. treći podstavak UFEU-a jer brojni argumenti i statistički podaci podneseni u postupku pred Općim sudom dokazuju da su regije s nacionalnim manjinama izložene ozbiljnim i trajnim demografskim poteškoćama.
- 48 Žalitelji također ističu da već i članak 3. stavak 5. Uredbe br. 1059/2003 omogućava uzimanje u obzir određenih značajki regija s nacionalnim manjinama u okviru kohezijske politike.
- 49 Slažući se u bitnome s tim obrazloženjem, Mađarska podsjeća osobito na to da u pravu Unije već postoje pravni akti kojima se u okviru kohezijske politike uzimaju u obzir značajke koje su navedene u predmetnom prijedlogu EGI-ja.
- 50 Slažući se s obrazloženjem Općeg suda obuhvaćenim trećim žalbenim razlogom, Komisija, Rumunjska i Slovačka Republika smatraju da taj žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

### **Ocjena Suda**

- 51 Najprije valja utvrditi da je, kada je, kao prvo, riječ o postupku registracije prijedloga za EGI, na temelju članka 4. Uredbe br. 211/2011, na Komisiji da ispita ispunjava li takav prijedlog uvjete registracije navedene, među ostalim, u stavku 2. točki (b) tog članka. Tako, u skladu sa stavicama 1. i 2. tog članka, treba uzeti u obzir podatke koji se odnose na predmet i ciljeve prijedloga za EGI koje su njegovi organizatori, u skladu s Prilogom II. navedenoj uredbi bili obvezni ili sami htjeli dostaviti (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 45.).
- 52 Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. te uredbe, odluka o registraciji prijedloga EGI-ja u smislu članka 4. navedene uredbe mora biti donesena u skladu s načelom dobrog upravljanja, uz koje se osobito veže obveza nadležne institucije da nepristrano i s dužnom pažnjom ispita akt, vodeći računa o svim relevantnim elementima tog slučaja (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 47.).



- 53 Usto, 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 i kojima se Unija želi učiniti dostupnijom – Komisija, kada joj se podnese prijedlog za EGI, uvjet registracije propisan u članku 4. stavku 2. točki (b) te uredbe treba tumačiti i primjenjivati na način da osigura da je EGI lako dostupan (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 49.).
- 54 Komisija je dakle ovlaštena odbiti registrirati taj prijedlog za EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) navedene uredbe samo ako on, s obzirom na svoj predmet i ciljeve – kako proizlaze iz obveznih i eventualno dodatnih podataka koje organizatori dostave na temelju Priloga II. Uredbi br. 211/2011 – očito izlazi iz okvira ovlasti na temelju kojih Komisija može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 50.).
- 55 Stoga s obzirom na ta načela treba ispitati je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je na temelju ocjena izvršenih u točkama 72. do 89. pobijane presude smatrao da je Komisija osnovano mogla zastupati stajalište da ni članci 174. do 178. UFEU-a ni druge odredbe tog Ugovora ne omogućavaju donošenje predloženog akta i da je ta institucija stoga bila ovlaštena odbiti registraciju tog prijedloga.
- 56 U tom pogledu treba istaknuti, kao što proizlazi iz predmetnog prijedloga EGI-ja, kako je detaljnije opisano, među ostalim, u točkama 3. i 5. do 8. pobijane presude, da je cilj te odredbe bio da donošenjem predloženog akta Unija u okviru svoje kohezijske politike posveti posebnu pozornost „regijama s nacionalnim manjinama” odnosno regijama čije su etničke, kulturne ili jezične značajke drukčije od onih okolnih regija. Stoga se od Unije osobito zahtijevalo da na temelju, među ostalim, članaka 174. do 178. UFEU-a poduzme mjere potpore, očuvanja ili razvoja u korist tih regija ili da, barem, bolje vodi računa o tim regijama jer su one prema mišljenju organizatora često u nepovoljnijem položaju u odnosu na okolne regije.
- 57 Što se tiče ispitivanja koje je Opći sud u ovom slučaju proveo kako bi provjerio mogu li članci 174. do 178. UFEU-a biti pravne osnove u tu svrhu, kao prvo treba utvrditi da se to pitanje, osobito u točkama 81., 85. i 87. pobijane presude, a na koje se odnosi prvi žalbeni razlog, obradilo tako da je bilo dio ocjene činjenica i dokaza, čime je teret dokazivanja prebačen na žalitelje.
- 58 Tako je, nakon što je u točki 80. pobijane presude potvrdio da argumentacija žalitelja u vezi s tim počiva na tvrdnjama koje nisu ni u čemu bile potkrijepljene ni *a fortiori* dokazane, Opći sud, s jedne strane, u točki 81. pobijane presude utvrdio da se njima nije dokazalo da provedba kohezijske politike Unije, ni od strane Unije ni od strane država članica, ugrožava posebne značajke regija s nacionalnim manjinama.
- 59 S druge strane, Opći sud smatrao je u točki 85. pobijane presude da žalitelji nisu dokazali ni 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 podstavka UFEU-a.
- 60 Međutim, odlučivši na taj način, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.
- 61 Prije svega treba utvrditi da pitanje ulazi li mjera predložena u vezi s EGI-jem u okvir Komisijinih ovlasti da podnese prijedlog za pravni akt za provedbu Ugovorâ u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 na prvi pogled nije činjenično pitanje ili ocjena dokaza koji kao takvi podliježu pravilima tereta dokazivanja, nego je u biti pitanje tumačenja i primjene odredbi Ugovorâ o kojima je riječ.

- 62 Stoga, kada je Komisiji podnesen zahtjev za registraciju prijedloga EGI-ja, nije na njoj u tom stadiju da ispita jesu li dokazani svi istaknuti činjenični elementi ni je li dostatno obrazloženje na kojem se temelje prijedlog i predložene mjere. Ona, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanih u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta poduzeti takve apstraktno planirane mjere na temelju Ugovorâ.
- 63 Iz toga slijedi da je, time što je smatrao da su žalitelji bili dužni dokazati da su u ovom slučaju bili ispunjeni uvjeti za donošenje predloženog akta na temelju članaka 174., 176., 177. i 178. UFEU-a, Opći sud, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 35. do 38. i 57. do 61. svojega mišljenja, pogrešno razumio uvjete za registraciju propisane u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011 i podjelu zadaća između organizatora EGI-ja i Komisije u okviru postupka registracije koji iz toga proizlazi.
- 64 Naime, takva premisa ne može biti sukladna načelima na koje se podsjeća u točkama 53. i 54. ove presude, a prema kojima je Komisija, kojoj je podnesen prijedlog EGI-ja, dužna tumačiti i primjenjivati navedeni uvjet registracije na način da osigura da je EGI lako dostupan i da je ona ovlaštena odbiti registraciju tog prijedloga samo ako očito izlazi izvan okvira njezinih ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2017., *Anagnostakis/Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 49. i 50.).
- 65 Kao drugo, u dijelu u kojem žalitelji Općem sudu osobito prigovaraju da je time što je, među ostalim, u točki 86. pobijane presude pogrešno tumačio članak 174. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 2. točkom (c) UFEU-a, treba istaknuti da je Opći sud u točkama 85. do 89. pobijane presude u biti ispitao mogu li se regije poput onih obuhvaćenih predmetnim prijedlogom EGI-ja, to jest regije s nacionalnim manjinama, s obzirom na svoje značajke smatrati regijama u smislu članka 174. UFEU-a i tako biti predmetom mjera u okviru kohezijske politike Unije koje se poduzimaju na temelju te odredbe.
- 66 U vezi s tim, nakon što je osobito ispitao ulaze li te značajke – etničke, kulturne, vjerske ili jezične – u pojam „ozbiljne i trajne demografske poteškoće” u smislu članka 174. trećeg podstavka UFEU-a, Opći sud je u točki 89. pobijane presude negativno odgovorio na to pitanje.
- 67 Opći sud je, među ostalim, u točki 86. pobijane presude smatrao da se ni iz teksta članka 174. trećeg podstavka UFEU-a ni iz sekundarnog zakonodavstva ne može zaključiti da navedeni pojam „može uključivati posebne etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke regija s nacionalnim manjinama”.
- 68 U tom pogledu točno je da se člankom 174. UFEU-a opisuju ciljevi kohezijske politike Unije u općenitim pojmovima i Uniji dodjeljuje širok manevarski prostor u vezi s aktivnostima koje može poduzeti u području gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije vodeći računa o širokom shvaćanju regija koje mogu biti obuhvaćene tim aktivnostima.
- 69 Osobito, popis iz članka 174. trećeg podstavka UFEU-a, regija „koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama”, kao što to dokazuje uporaba izraza „među dotičnim regijama” i „kao što su” u toj odredbi, indikativan je, a ne taksativan.
- 70 Ipak, i kao što je to Opći sud istaknuo u točkama 87. i 89. svoje presude, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke regija s nacionalnim manjinama ne mogu se smatrati sustavnim poteškoćama za gospodarski razvoj u odnosu na okolne regije.
- 71 Iz toga slijedi da je, time što je u točkama 85. do 89. pobijane presude isključio to da regija s nacionalnim manjinama, u pogledu svojih etničkih, kulturnih, vjerskih ili jezičnih značajki, može sustavno biti dio „regija koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama” u smislu članka 174. trećeg podstavka UFEU-a, Opći sud pravilno tumačio pojam „dotična regija” koji se nalazi u toj odredbi i stoga nije počinio pogrešku koja se tiče prava u vezi s tim pitanjem.

- 72 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, time što je smatrao da su žalitelji bili dužni dokazati da je bio ispunjen uvjet za registraciju propisan u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011 za registraciju predmetnog prijedloga EGI-ja, Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.
- 73 Stoga treba prihvatiti žalbu i slijedom toga ukinuti pobijanu presudu a da nije potrebno povrh toga ispitivati druge žalbene razloge koji su istaknuti u potporu prvom, drugom i trećem žalbenom razlogu ni druge žalbene razloge iz ove žalbe. Također nije potrebno odlučivati o dopuštenosti ili osnovanosti novih žalbenih razloga čije su podnošenje zahtijevali žalitelji.

### **O prvostupanjskom postupku**

- 74 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, kada Sud ukine odluku Općeg suda, on može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 75 U ovom slučaju stanje postupka dopušta odlučivanje o sporu.
- 76 Iz utvrđenja iz točke 72. ove presude osobito proizlazi da je osnovan žalbeni razlog žalitelja, koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 time što je odbila registrirati predmetni prijedlog EGI-ja.
- 77 Slijedom toga treba poništiti spornu odluku.

### **Troškovi**

- 78 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, potonji će odlučiti i o troškovima.
- 79 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.
- 80 Budući da su žalitelji podnijeli zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji valja naložiti snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.
- 81 U skladu s člankom 184. stavkom 4. Poslovnika, države članice koje su intervenirale snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282).**
- 2. Poništava se Odluka C (2013) 4975 *final* Komisije od 25. srpnja 2013. o zahtjevu za registraciju europske građanske inicijative „Kohezijska politika za jednakost regija i očuvanje regionalnih kultura”.**
- 3. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.**
- 4. Mađarska, Rumunjska i Slovačka Republika snosit će vlastite troškove.**

Potpisi