



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 10. maja 2016*

„Pravo institucij — Evropska državljanska pobuda — Kohezijska politika — Regije narodne manjšine — Zavrnitev prijave — Očiten neobstoj pristojnosti Komisije — Člen 4(2)(b) in (3) Uredbe (EU) št. 211/2011“

V zadevi T-529/13,

Balázs-Árpád Izsák, stanujoč v Târgu Mureșu (Romunija),

Attila Dabis, stanujoč v Budimpešti (Madžarska),

ki ju je najprej zastopala J. Tordáné dr. Petneházy, nato D. Sobor, odvetnika,

tožeči stranki,

ob intervenciji

Madžarske, ki jo zastopajo M. Fehér, G. Szima in G. Koós, agenti,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki so jo najprej zastopali H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblyté in P. Hetsch, nato K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämer in B.-R. Killmann, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Helenske republike, ki jo zastopa E.-M. Mamouna, agentka,

Romunije, ki jo zastopajo R. Radu, R. Hațieganu, D. Bulancea in M. Bejenar, agenti,

Slovaške republike, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

intervenientke,

zaradi tožbe za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C (2013) 4975 final z dne 25. julija 2013 o zavrnitvi prijave predlagane evropske državljanske pobude tožečih strank

* Jezik postopka: madžarščina.

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, I. Pelikánová (poročevalka), sodnica, in E. Buttigieg, sodnik,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. decembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeči stranki, Balázs-Árpád Izsák in Attila Dabis, sta skupaj s petimi osebami 18. junija 2013 pri Evropski komisiji v skladu s členom 11(4) PEU in Uredbo (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL L 65, str.1) vložili državljansko pobudo (v nadaljevanju: sporna predlagana pobuda) z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur“ (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures).
- 2 Za register, ki ga je za to vzpostavila Komisija (v nadaljevanju: register), sta tožeči stranki v skladu s členom 4(1) Uredbe št. 211/2011 predložili minimalne informacije iz Priloge II k tej uredbi (v nadaljevanju: potrebne informacije), zlasti povzetek predmeta in ciljev sporne predlagane pobude.
- 3 Iz informacij, ki sta jih tožeči stranki vložili v okviru potrebnih informacij, je razvidno, da je bil namen sporne predlagane pobude, da naj se s kohezijsko politiko Evropske unije posebna pozornost nameni regijam, katerih etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti se razlikujejo od značilnosti okoliških regij. V zvezi s temi regijami, vključno z geografskimi območji brez struktur z upravnimi pristojnostmi, bi bilo treba preprečevati vsakršno neskladje ali zaostalost v gospodarskem razvoju glede na okoliške regije, podpirati gospodarski razvoj in ohranjati razmere ekonomske, socialne in teritorialne kohezije tako, da bi njihove značilnosti ostale nespremenjene. Zato bi te regije morale imeti enake možnosti dostopa do različnih skladov Unije, ohranitev svojih značilnosti ter pravičen gospodarski razvoj pa bi jim morala biti zagotovljena tako, da bi bil razvoj Unije trajnosten in da bi se ohranila kulturna raznolikost Unije.
- 4 Tožeči stranki sta v prilogi k informacijam, ki sta jih predložili v okviru potrebnih informacij, v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011 priložili podrobnejše informacije o predmetu, ciljeh in ozadju sporne predlagane pobude (v nadaljevanju: dodatne informacije).
- 5 Prvič, iz dodatnih informacij je bilo razvidno, da po mnenju tožečih strank regije narodne manjšine ustrezajo regijam in geografskim območjem, ki nimajo nujno struktur z upravnimi pristojnostmi – vendar so v njih skupnosti z etničnimi, kulturnimi, verskimi ali jezikovnimi značilnostmi, ki se razlikujejo od značilnosti populacije v okoliških regijah – in ki pomenijo večino ali ki so sestavljeni iz znatnega števila lokalnega prebivalstva, a so na državni ravni le manjšinski, in v katerih je bila (z referendumom) izražena volja po avtonomiji znotraj zadevne države članice (v nadaljevanju: regije narodne manjšine). S temi regijami narodne manjšine se je po mnenju tožečih strank varovalo kulturo ter evropske prajezike, bile pa so tudi pomemben vir kulturne in jezikovne raznolikosti Unije in, gledano širše, Evrope.

- 6 Drugič, iz dodatnih informacij je bilo razvidno, da bi moral predlagani pravni akt Unije (v nadaljevanju: predlagani akt) zlasti zagotavljati enakost med regijami in ohranitev regionalnih kultur s preprečevanjem vsakršnega neskladja ali zaostalosti v gospodarskem razvoju regij narodne manjšine glede na okoliške regije, in z ohranjanjem ekonomske, socialne in teritorialne kohezije regij narodne manjšine tako, da se ne bi posegalo v njihove značilnosti. Po mnenju tožečih strank bi morala kohezijska politika, ki jo urejajo členi od 174 PDEU do 178 PDEU, zaradi uresničevanja temeljnih vrednot, opredeljenih v členih 2 PEU in 3 PEU, prispevati k ohranjanju etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti regij narodne manjšine, saj so te značilnosti ogrožene z evropsko gospodarsko integracijo, in k popravku neenakosti in diskriminacij, ki vplivajo na gospodarski razvoj teh regij. Na podlagi predlaganega akta bi zato regije narodne manjšine imele enako možnost dostopa do skladov, sredstev in programov kohezijske politike Unije kot druge upravičene regije, kot so navedene v Prilogi I k Uredbi (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 196). Ta jamstva bi lahko po mnenju tožečih strank vključevala vzpostavitev avtonomnih regionalnih institucij s pristojnostmi, ki bi zadostovale za pomoč regijam narodne manjšine pri ohranjanju svojih nacionalnih, jezikovnih in kulturnih značilnosti ter ohranjanju svoje identitete.
- 7 Za to bi moral predlagani akt vključevati opredelitev „regije narodne manjšine“, s sklicevanjem, prvič, na koncepte in cilje iz nekaterih mednarodnih pravnih instrumentov, zlasti na opredelitev „narodne manjšine“ v Priporočilu 1201 (1993) generalne skupščine Sveta Evrope, sprejete 1. februarja 1993 glede dodatnega protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah o pravicah manjšin, drugič, na skupne ustavne tradicije držav članic, tretjič, na sodno prakso, izdano ob uporabi Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, četrtič, na člen 3 PEU in člen 167 PDEU ter na voljo, ki so jo (z referendumom) izrazile skupnosti, ki želijo imeti avtonomni status v zadevni državi članici. Navedeni akt bi moral poleg tega v skladu z zgoraj navedeno opredelitvijo poimensko določati obstoječe regije narodne manjšine v Uniji, ki bi jih bilo nato treba vključiti v skupno klasifikacijo statističnih teritorialnih enot (v nadaljevanju: NUTS) iz Priloge I k Uredbi št. 1059/2003.
- 8 Da bi se poleg tega preprečilo to, da bi nacionalni upravni organi sklade, sredstva in programe kohezijske politike Unije uporabili za politike, ki so sovražne do narodnih manjšin, bi moralo biti v predlaganem aktu tudi navedeno, da so države članice zavezane nemudoma v celoti spoštovati svoje mednarodne obveznosti in zaveze glede narodnih manjšin in da če kršijo ali ne spoštujejo teh zavez, to pomeni kršitev vrednot iz člena 2 PEU, kar spada v postopek, opisan v členu 7 PEU, in bi lahko povzročilo, da Svet Evropske unije sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe pogodb, za zadevno državo članico mirujejo.
- 9 Komisija je 25. julija 2013 sprejela Sklep C(2013) 4975 final o zavrnitvi prijave sporne predlagane pobude (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) z obrazložitvijo, da je iz poglobljene preučitve določb Pogodb, navedenih v tej predlagani pobudi, in iz vseh drugih mogočih pravnih podlag razvidno, da je navedena predlagana pobuda očitno zunaj okvira pristojnosti, ki omogočajo predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb.

Postopek in predlogi strank

- 10 Tožeči stranki sta 27. septembra 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo.
- 11 Komisija je 3. januarja 2014 vložila odgovor na tožbo.
- 12 Slovaška republika je 18. februarja 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.

- 13 Tožeči stranki sta 21. februarja 2014 vložili repliko.
- 14 Madžarska je 3. marca 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom tožečih strank.
- 15 Helenska republika in Romunija sta v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 7. in 12. marca 2014 vložili predloga za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.
- 16 Komisija je 7. aprila 2014 vložila dupliko.
- 17 Predsednik prvega senata je po predloženih stališčih strank s sklepom z dne 12. maja 2014 ugodil predlogom za intervencijo Slovaške republike, Madžarske, Helenske republike in Romunije.
- 18 Slovaška republika je 23. junija 2014 vložila intervencijsko vlogo, Madžarska in Romunija pa 25. junija 2014. Helenska republika ni vložila intervencijske vloge.
- 19 Județul Covasna (romunska pokrajina Covasna) je 18. junija 2014 vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom tožečih strank, Bretagne réunie (Združena Bretanija) 23. junija 2014, Obec Debrad' (slovaška občina Debrad') pa 25. avgusta 2014.
- 20 Predsednik prvega senata je po predloženih stališčih strank s sklepom z dne 18. maja 2015 zavrnil predloge za intervencijo, ki so jih vložile Județul Covasna, Bretagne réunie in Obec Debrad'.
- 21 Na predlog sodnika poročevalca je Splošno sodišče odločilo, da začne ustni del postopka, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89(3)(b) svojega poslovnika glavne stranke pozvalo, naj predložijo pisna stališča glede nekaterih vidikov spora. Te so ravnale v skladu s temi zahtevami v za to določenem roku. Tožeči stranki sta se v odgovorih odrekli predlogu, katerega namen je zavezati Komisijo, da registrira sporno predlagano pobudo ter da sprejme vse potrebne pravne ukrepe.
- 22 Stranke so na obravnavi 15. decembra 2015 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča, z izjemo Helenske republike, saj njenega zastopnika ni bilo na navedeni obravnavi. Komisija je na tej obravnavi obvestila Splošno sodišče, da sta tožeči stranki na spletni strani sporne predlagane pobude objavili odgovor na tožbo, ki ga je vložila, in da sta kljub njeni zahtevi zavrnila umik tega odgovora. Splošno sodišče je pozvala, naj v okviru razdelitve stroškov upošteva to zlorabo s strani tožečih strank. Tožeči stranki nista izpodbijali očitkov Komisije, vendar sta navedli, da njuno ravnanje ne pomeni zlorabe pravice, saj pravilo, ki bi ga prepovedovalo, ne obstaja. Pozvali sta torej Splošno sodišče, naj uporabi splošna pravila o stroških.
- 23 Tožeči stranki po prilagoditvi svojih predlogov (točka 21 zgoraj) ob podpori Madžarske Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 24 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno;
 - tožečima strankama in Madžarski naloži plačilo stroškov.
- 25 Šteti je treba, da se Helenska republika kot intervenientka v podporo predlogoma Komisije pridružuje le njenima predlogoma, čeprav tega ni formalno predlagala.

- 26 Slovaška republika, intervenientka v podporo predlogoma Komisije, Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.
- 27 Romunija, intervenientka v podporo predlogoma Komisije, se v bistvu pridružuje predlogu, da se tožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno.

Pravo

Dopustnost nekaterih očitkov

- 28 Tožeči stranki v fazi replike ob podpori Madžarske v bistvu navajata očitke, ki se nanašajo, prvič, na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja, ter, drugič, na napačno razlago člena 352 PDEU.
- 29 Komisija je, ko jo je Splošno sodišče pozvalo k predložitvi stališča glede tega vidika spora (točka 21 zgoraj), ob podpori Slovaške republike zatrjevala nedopustnost očitka, ki se nanaša na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja, ker je bil ta očitek naveden šele v fazi replike in ker ne izpolnjuje pogojev dopustnosti, ki izhajajo iz člena 44(1)(c) in člena 48 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991.
- 30 Komisija ob podpori Romunije in Slovaške republike glede očitka, ki se nanaša na napačno razlago člena 352 PDEU, predlaga, naj se ga zavrže kot nedopustnega, ker je bil prvič naveden v fazi replike.
- 31 Tožeči stranki ugovarjata temu, da sta očitka predložili v odgovor na trditve Komisije iz odgovora na tožbo in trdita, da sta ta očitka le razširitev očitkov, ki so že v njuni tožbi.
- 32 Spomniti je treba, da v skladu z določbami členov 44(1)(c) in 48(2) Poslovnika z dne 2. maja 1991 navajanje novih tožbenih razlogov po vložitvi tožbe ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. Vendar je treba tožbeni razlog, ki je izrecna ali implicitna razširitev tožbenega razloga, predhodno navedenega v tožbi, in ki je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten (glej sodbo z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament, T-345/05, ZOdl., EU:T:2008:440, točka 85 in navedena sodna praksa). Enako velja za očitek, naveden v podporo tožbenemu razlogu (glej sodbo z dne 19. marca 2013, In 't Veld/Komisija, T-301/10, ZOdl., EU:T:2013:135, točka 97 in navedena sodna praksa).
- 33 Da bi bilo novo trditev mogoče šteti za razširitev predhodno navedenega tožbenega razloga ali očitka, mora biti dovolj tesno povezana s tožbenimi razlogi ali očitki, predhodno navedenimi v tožbi, da bi se lahko štelo, da izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2013, Groupe Gascogne/Komisija, C-58/12 P, ZOdl., EU:C:2013:770, točka 31).
- 34 V obravnavanem primeru je res, da očitka, ki se nanašata na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja, ter očitek, ki se nanaša na napačno uporabo člena 352 PDEU, kar je navedeno v točki 28 zgoraj, niso v tožbi.
- 35 Vendar očitka, ki se nanašata na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja, v obravnavanem primeru ustrezata razširitvi očitkov, navedenih v tožbi, in temeljita na okoliščinah, ki so bile razkrite med postopkom pred Splošnim sodiščem. Prvič, ta očitka sta namreč tesno povezana z edinim tožbenim razlogom, ki sta ga v tožbi v bistvu navedli tožeči stranki in ki se nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, z obrazložitvijo, da predlagana sporna pobuda ni očitno zunaj okvira

pristojnosti, ki Komisiji omogočajo predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb. Glede na nekatere trditve, ki jih je Komisija podala v odgovoru na tožbo, sta videti kot nova pravna kvalifikacija trditev, navedenih v oporo temu tožbenemu razlogu, in iz katerih naj bi po njenem mnenju izhajalo, da je edini razlog za izpodbijani sklep, da se Komisiji v trenutnem stanju prava Unije ne zdi primerno izvrševati svojih pristojnosti tako, kot želita tožeči stranki. Drugič, tožeči stranki sta ta očitka utemeljili z nekaterimi okoliščinami, razkritimi med postopkom pred Splošnim sodiščem, in sicer s trditvami, ki jih je Komisija navedla v odgovoru na tožbo in v skladu s katerimi „politike Unije ne morejo postati instrumenti politik zoper manjšine“ in „je bilo mogoče značilnosti narodnih manjšin ustrezno upoštevati pri vzpostavitvi klasifikacije NUTS na ravni držav članic“.

- 36 Očitka, ki se nanašata na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja, sta tako dopustna.
- 37 Očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 352 PDEU, pa ni tesno povezan z očitki, navedenimi v tožbi. Ta očitek poleg tega ne temelji na okoliščinah, ki naj bi bile razkrite med postopkom pred Splošnim sodiščem, saj bi bilo mogoče neodvisno od trditev Komisije v odgovoru na tožbo ta očitek navesti že v tožbi. Komisija je namreč že v izpodbijanem sklepu zavzela stališče, da nobena določba v Pogodbah, niti tiste, ki so bile navedene v sporni predlagani pobudi – v kar je vključen člen 352 PDEU – ne more biti podlaga predlaganega akta.
- 38 Ta očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 352 PDEU, je torej treba zavreči kot nedopusten in v preostalem zavrniti ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija.

Utemeljenost

- 39 Tožeči stranki ob podpori Madžarske v utemeljitev zahtevka za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v bistvu navajata en tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, z obrazložitvijo, da predlagana sporna pobuda ni očitno zunaj okvira pristojnosti, ki Komisiji omogočajo predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb. Ob upoštevanju ugotovitev iz točke 38 zgoraj je treba šteti, da se ta razlog deli na več očitkov, ki se nanašajo, prvič, na napačno razlago členov 4(2)(c) PDEU in 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 iste uredbe, drugič, na napačno razlago člena 167 PDEU, tretjič, na napačno razlago člena 19(1) PDEU, četrtič, na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša, in, petič, na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja.
- 40 V tem primeru je treba začeti s preizkusom očitka, ki se nanaša na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša.

Očitek, ki se nanaša na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša

- 41 Tožeči stranki ob podpori Madžarske trdita, da je Komisija ravnala napačno s tem, da je v izpodbijanem sklepu upoštevala dodatne informacije, kot so opredeljene v točki 4 zgoraj.
- 42 Komisija ob podpori Romunije in Slovaške republike predlaga zavrnitev tega očitka.
- 43 S tem očitkom se postavlja vprašanje, na podlagi katerih informacij se sme Komisija odločiti, da pogoji za registracijo predlagane državljanske pobude, navedeni v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, niso izpolnjeni.

44 Člen 4 Uredbe št. 211/2011 med drugim določa:

„1. Pred začetkom zbiranja izjav podpisnikov o podpori predlagani državljanski pobudi organizatorji pobudo prijavijo pri Komisiji in zagotovijo informacije iz Priloge II, zlasti o vsebini in ciljih predlagane državljanske pobude.

[...]

2. Komisija v dveh mesecih od prejetja informacij, določenih v Prilogi II, registrira predlagano državljansko pobudo pod enotno evidenčno številko in pošlje potrdilo organizatorjem, pod pogojem, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

[...]

(b) predlagana državljanska pobuda ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb;

[...]

3. Komisija zavrne prijavo, če pogoji, določeni v odstavku 2, niso izpolnjeni.

[...]“

45 Ker člen 4 Uredbe št. 211/2011 v zvezi s tem neposredno napotuje na Prilogo II k isti uredbi, je treba glede priloge šteti, da je enako zavezujoča kot navedena uredba (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 24. aprila 1996, *Industrias Pesqueras Campos in drugi/Komisija*, T-551/93 in od T-231/94 do T-234/94, *Recueil*, EU:T:1996:54, točka 84).

46 Priloga II k Uredbi št. 211/2011 z naslovom „Potrebne informacije za prijavo predlagane državljanske pobude“ določa:

„Za prijavo predlagane državljanske pobude v spletni register Komisije se zagotovijo naslednje informacije:

1. naslov predlagane državljanske pobude v največ 100 znakih;
2. predmet državljanske pobude v največ 200 znakih;
3. opis ciljev predlagane državljanske pobude, na podlagi katere se Komisijo poziva k ukrepanju, v največ 500 znakih;
4. določbe Pogodb, za katere organizatorji menijo, da se nanašajo na predlagani ukrep;

[...]

Organizatorji lahko zagotovijo podrobnejše informacije o vsebini, ciljih in ozadju predlagane državljanske pobude v prilogi. Po želji lahko priložijo tudi besedilo osnutka pravnega akta.“

47 Iz člena 4 Uredbe št. 211/2011 in Priloge II k tej uredbi je razvidno, da Komisija preuči informacije, ki so jih sporočili organizatorji, da bi presodila, ali predlagana državljanska pobuda izpolnjuje pogoje za registracijo, navedene med drugim v členu 4(2)(b) iste uredbe.

- 48 „Informacije iz Priloge II“ Uredbe št. 211/2011, na katere napotuje člen 4 iste uredbe, v nasprotju s trditvami tožečih strank ne vključujejo le minimalnih informacij, ki jih je treba v skladu z isto prilogo zagotoviti za register.
- 49 Pravica organizatorjev predlagane pobude za predložitev dodatnih informacij ali celo osnutka pravnega akta, ki je priznana v Prilogi II k Uredbi št. 211/2011, je namreč povezana z obveznostjo Komisije, da navedene informacije na isti podlagi kot vse druge informacije, predložene ob uporabi navedene priloge, preuči v skladu z načelom dobrega upravljanja, ki zajema obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente posamezne zadeve (glej sodbi z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija, C-505/09 P, ZOdl., EU:C:2012:179, točka 95 in navedena sodna praksa, in z dne 23. septembra 2009, Estonija/Komisija, T-263/07, ZOdl., EU:T:2009:351, točka 99 in navedena sodna praksa).
- 50 Neodvisno celo od vprašanja, ali so zahtevane informacije, predložene za register, zadostne, je treba torej ugotoviti, da je bila Komisija zaradi presoje, ali sporna predlagana pobuda izpolnjuje pogoje za registracijo, navedene v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, zavezana preučiti dodatne informacije.
- 51 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvami tožečih strank, ki se v bistvu nanašajo na to, da Komisija v izpodbijanem sklepu ne bi smela upoštevati dodatnih informacij, ki le ponazarjajo predloge aktov – pri čemer noben ne ustreza predlaganemu aktu – ki bi jih lahko odvisno od primera predložila Komisija.
- 52 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu na podlagi dodatnih informacij menila, da jo tožeči stranki s sporno predlagano pobudo pozivata, naj predloži predlog pravnega akta Unije, katerega namen je zagotoviti „enakost med regijami in ohranitev regionalnih kultur“, kar naj bi po njunem mnenju nujno pomenilo, da se s sprejetjem opredelitve „regije narodne manjšine“, v kateri so upoštevana merila iz mednarodnih instrumentov, navedenih v sporni predlagani pobudi, in izražena volja zadevnih skupnosti, in s poimensko določitvijo teh regij, prvič, zagotovi, da države članice spoštujejo svoje mednarodne zaveze glede narodnih manjšin, in, drugič, „v okviru kohezijske politike Unije posebna pozornost nameni regijam narodne manjšine“.
- 53 Tožeči stranki ne moreta utemeljeno trditi, da so bili ukrepi v izpodbijanem sklepu, kakor so bili določeni, v dodatnih informacijah le primeri predlogov ukrepov, ki bi jih Komisija odvisno od primera lahko predložila. Tožeči stranki sta v svojih dodatnih informacijah najprej izrecno navedli, da bi bilo treba v „zakonodaji navesti, da so države članice zavezane nemudoma izpolniti svoje mednarodne zaveze glede narodnih manjšin“. Nato tožeči stranki ob ponovitvi zahteve, že podane v okviru potrebnih informacij, navajata, da „morajo imeti regije narodne manjšine enako možnost dostopa do strukturnih in drugih skladov Unije, do sredstev in programov kohezijske politike, zagotoviti pa je treba tudi ohranitev njihovih značilnosti ter ustreznega gospodarskega razvoja“. Nazadnje očitno napotujeta na to, da „je treba v aktu Unije opredeliti koncept regije narodne manjšine“ in navajata, „da je treba v pravnem aktu Unije, ki ga pripravi Komisija, poleg opredelitve koncepta regije narodne manjšine vključiti v prilogo tudi imena teh regij, pri čemer so upoštevana merila iz mednarodnih instrumentov, navedenih v dodatnih informacijah, ter volja zadevnih skupnosti“. Iz zgoraj navedenih delov dodatnih informacij je razvidno, da sta tožeči stranki v teh informacijah predloge ukrepov, ki jih je Komisija v izpodbijanem sklepu upoštevala, jasno predstavili kot ukrepe, ki morajo biti v predlaganem aktu.
- 54 Komisija je torej v izpodbijanem sklepu te ukrepe pravilno upoštevala pri preučitvi, ali sporna predlagana pobuda izpolnjuje pogoje za registracijo, navedene v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 55 Ugotovitve iz točke 50 zgoraj tudi ni mogoče izpodbiti s trditvami strank o vprašanju, ali je bilo v obravnavanem primeru upoštevanje dodatnih informacij v izpodbijanem sklepu v korist tožečih strank.

- 56 V zvezi s tem je treba poudariti, da morajo organizatorji državljanske pobude v vsakem posameznem primeru presoditi, ali je uresničevanje pravice, priznane v Prilogi II k Uredbi št. 211/2011, do predložitve dodatnih informacij o vsebini, ciljih in ozadju svoje predlagane pobude, v njihovem interesu, pri čemer upoštevajo s tem povezano obveznost Komisije, da jih preuči zlasti za presojo, ali je treba predlagano državljansko pobudo registrirati. Vendar mora Komisija po tem, ko se organizatorji predlagane državljanske pobude odločijo, da bodo izvršili svojo pravico in predložili take dodatne informacije, te informacije upoštevati, ne da bi se ta lahko ali morala vprašati o tem, ali je upoštevanje teh informacij v interesu organizatorjev.
- 57 V obravnavanem primeru sta tožeči stranki Komisiji predložili dodatne informacije, ki jih je torej bilo treba preučiti, neodvisno od tega, ali je to v interesu tožečih strank.
- 58 Ker je treba utemeljitev tožečih strank tako v celoti zavrniti, je treba zavrniti očitek, ki se nanaša na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša.

Uvodne ugotovitve o drugih očitkih, ki sta jih navedli tožeči stranki

- 59 V delu, v katerem se drugi očitki, ki sta jih navedli tožeči stranki, v bistvu nanašajo na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 (točka 39 zgoraj), je treba spomniti, da v skladu s členom 5 PEU za razmejitev pristojnosti velja načelo prenosa pristojnosti Unije, da na podlagi člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in da v tem okviru člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 določa pogoj, da predlagana državljanska pobuda ne sme biti očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb.
- 60 Iz besedila člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 je razvidno, da mora Komisija opraviti prvi preizkus elementov, ki jih ima na voljo, da bi presodila, ali ni predlagana državljanska pobuda očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, pri čemer je pojasnjeno, da bo celovitejša presoja opravljena ob registraciji predloga. Člen 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 namreč določa, da Komisija ob prejemu evropske državljanske pobude v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične sklepe v zvezi s to pobudo, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in njihovo obrazložitev.
- 61 Da bi se ugotovilo, ali je v obravnavanem primeru Komisija pravilno uporabila pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, je treba ob upoštevanju sporne predlagane pobude in v okviru prvega preizkusa elementov, ki jih je imela na voljo Komisija, preizkusiti, ali ta očitno ni mogla predlagati sprejetja akta Unije, ki temelji na členih Pogodb, zlasti teh, ki sta jih tožeči stranki navedli v sporni predlagani pobudi.

Očitki, ki se nanašajo na napačno razlago členov 4(2)(c) PDEU in 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 iste uredbe

- 62 Tožeči stranki ob podpori Madžarske trdita, da je Komisija v izpodbijanem sklepu sprejela napačno razlago s tem, da v njem ni ugotovila, da so lahko člena 4(2)(c) PDEU in 174 PDEU ter člen 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 te iste uredbe pravna podlaga, ki ji dopušča predložitev predloga pravnega akta Unije, ki ustreza sporni predlagani pobudi.
- 63 Komisija ob podpori Romunije in Slovaške republike predlaga zavrnitev teh očitkov.

64 V izpodbijanem sklepu je Komisija najprej opredelila vsebino predlaganega akta, kot je navedeno v točki 52 zgoraj, in nato ugotovila:

„Glede na zahtevek so potrebni nekateri ukrepi za to, da se v okviru kohezijske politike Unije posebna pozornost nameni regijam narodne manjšine. Vendar vsak ukrep, sprejet na podlagi členov 177 PDEU in 178 PDEU, ki urejata kohezijsko politiko Unije, vključuje le uresničevanje ciljev krepitve ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, kot je določeno v členu 174 PDEU. Izboljševanja razmer v zvezi z narodnimi manjšinami ni mogoče razumeti kot pomoč pri zmanjšanju ‚neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij‘ in zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, kot je navedeno v členu 174, drugi odstavek, PDEU. V zvezi s tem je seznam ‚neugodnosti‘, ki je določen v členu 174, tretji odstavek, PDEU, ki vključuje obveznost nameniti ‚posebno pozornost‘ zadevnim regijam, izčrpen. Členi 174 PDEU, 176 PDEU, 177 PDEU in 178 PDEU zato ne morejo biti pravne podlage za sprejetje predlaganega akta.“

65 Poleg tega je Komisija najprej navedla, da njen preizkus ni vključeval le določb Pogodb, navedenih v sporni predlagani pobudi, temveč tudi „vse druge pravne podlage, ki bi jih bilo mogoče upoštevati“ in nato ugotovila:

„V Pogodbah ni pravne podlage, ki bi dopuščala predložitev predloga pravnega akta z vsebino, ki so si jo zamislili organizatorji sporne predlagane pobude“.

66 Uvodoma je treba spomniti, da mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina tega akta (glej sodbi z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet, C-377/12, ZOdl., EU:C:2014:1903, točka 34 in navedena sodna praksa, in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet, C-81/13, ZOdl., EU:C:2014:2449, točka 35 in navedena sodna praksa).

67 S temi očitki se postavlja vprašanje, ali bi bilo mogoče predlagani akt, zlasti glede na njegov cilj in vsebino, sprejeti na podlagi določb glede kohezijske politike Unije, ki sta jih tožeči stranki navedli v sporni predlagani pobudi.

68 V členu 3 PEU je med drugimi cilji, ki jih uresničuje Unija, naveden cilj spodbujanja ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Navedena kohezija je vključena na področja deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami, navedena v členu 4(2) PDEU. Pravna podlaga za sprejetje pravnih aktov Unije, s katerimi je mogoče utrditi in še bolj razviti delovanje Unije na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, zlasti s strukturnimi skladi, so, kot pravilno navaja Komisija, vse določbe Naslova XVIII, Tretjega dela, Pogodbe DEU, in sicer členi od 174 PDEU do 178 PDEU. To je razvidno tudi iz Protokola (št. 28) o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, priloženega k Pogodbi EU in Pogodbi DEU.

69 Iz povezane razlage členov od 174 PDEU do 178 PDEU je razvidno, da je zakonodajalec pristojen sprejeti ukrepe, katerih namen je skladen razvoj vse Unije, zlasti pa zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, pri čemer se v zvezi s tem posebna pozornost namenja podeželskim območjem, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto poseljenosti ter otoške, čezmejne in gorske regije.

70 V skladu s členom 4(2) PEU, ki med drugim določa, da Unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo, je treba pojem „regije“ v smislu členov od 174 PDEU do 178 PDEU opredeliti ob upoštevanju obstoječih političnih, upravnih in ustavnih razmer. Vendar se upravne enote, ki obstajajo v različnih državah članicah, tako na demografski kot tudi geografski ravni ter ravni pristojnosti, zelo razlikujejo. Sprejetje pravnih aktov Unije na področju kohezijske politike pa pomeni,

da ima zakonodajalec Unije primerljive podatke glede stopnje razvoja teh posameznih upravnih enot. Z Uredbo št. 1059/2003 je, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 9, določen NUTS, s katerim je mogoče prek opredelitve „statističnih enot“ oziroma „regij NUTS“, katerih hierarhična stopnja je odvisna od njihove velikosti, merjene s številom prebivalstva, primerjati statistične podatke stopnje razvoja različnih obstoječih upravnih enot v državah članicah, in ki je torej lahko referenca pri izvajanju kohezijske politike Unije.

71 V zvezi s tem člen 3 Uredbe št. 1059/2003, ki določa merila za klasifikacijo statističnih teritorialnih enot, v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja, določa:

„1. Obstoječe upravne enote v državah članicah predstavljajo prvo merilo, ki se uporablja za opredelitev teritorialnih enot.

V ta namen ‚upravna enota‘ pomeni geografsko območje z upravnim organom, pristojnim za sprejemanje upravnih ali političnih odločitev na tem območju v pravnem in institucionalnem okviru države članice.

2. Da bi vzpostavili ustrežno raven NUTS, v katero se uvrsti določen razred upravnih enot v državi članici, je povprečna velikost tega razreda upravnih enot v državi članici, upošteva številu prebivalstva, opredeljena z naslednjimi pragovi:

[...]

Če je prebivalstvo celotne države članice pod minimalnim pragom dane ravni NUTS, je celotna država članica ena teritorialna enota NUTS na tej ravni.

3. Za namen te uredbe prebivalstvo teritorialne enote sestavljajo tiste osebe, ki imajo svoje stalno prebivališče na tem območju.

4. Obstoječe upravne enote, ki se uporabljajo za klasifikacijo NUTS, so določene v Prilogi II. Ukrepi, namenjeni spreminjanju nebitvenih določb Priloge II, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 7(2).

5. Če za dano raven NUTS v državi članici ne obstajajo upravne enote ustreznega obsega, se v skladu z merili iz odstavka 2, ta raven NUTS sestavi z združevanjem ustreznega števila obstoječih manjših sosednjih upravnih enot. Pri tem združevanju se upoštevajo ustrezna merila, kot so geografske, socialno-ekonomske, zgodovinske, kulturne ali okoljske razmere.

Nastale združene enote so v nadaljevanju imenovane ‚neupravne enote‘. Velikost neupravnih enot v državi članici za dano raven NUTS naj upošteva prebivalstvene pragove iz odstavka 2.

Posamezne neupravne enote lahko odstopajo od teh pragov zaradi posebnih geografskih, socialno-ekonomskih, zgodovinskih, kulturnih ali okoljskih razmer, zlasti na otokih in v najbolj oddaljenih regijah. Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebitvenih določb te uredbe z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 7(2).“

72 Ob upoštevanju pravnega okvira, navedenega v točkah od 68 do 71 zgoraj, je Komisija v izpodbijanem sklepu pravilno ugotovila, da „členi 174 [PDEU], 176 [PDEU], 177 [PDEU] in 178 [PDEU] ne morejo biti pravne podlage za sprejetje predlaganega akta [...]“.

73 Iz sporne predlagane pobude, kot je opisana v točkah 3 in od 5 do 8 zgoraj, namreč izhaja, da bi moral predlagani akt omogočiti, da se regije narodne manjšine vključi v pojem „regije“ v smislu členov od 174 PDEU do 178 PDEU, in da jim je v okviru kohezijske politike Unije zaradi možnosti ohranitve njihovih etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti namenjena posebna pozornost. S predlaganim

aktom bi bilo treba med drugim državam članicam naložiti spoštovanje njihovih obveznosti v zvezi z narodnimi manjšinami, tudi kadar izvajajo kohezijsko politiko Unije, opredeliti sam pojem „regije narodne manjšine“, ki bi bila tudi „regija“ v smislu členov od 174 PDEU do 178 PDEU, ter določiti poimenski seznam regij narodne manjšine, ki so v okviru kohezijske politike Unije zaradi ohranitve njihovih značilnosti deležne posebne pozornosti.

- 74 Iz sporne predlagane pobude je razvidno tudi, da bi morale biti regije narodne manjšine opredeljene na podlagi samostojnih meril in torej neodvisno od obstoječih upravnih enot v državah članicah. V sporni predlagani pobudi je namreč navedeno, da „vsi bistveni elementi koncepta [regije narodne manjšine], ki ga je treba opredeliti v pravnem aktu Unije, v številnih mednarodnih instrumentih, ki jih je sprejelo že veliko držav članic, že obstajajo“ ter je v zvezi s tem napoteno na „regije z nacionalnimi, etničnimi, kulturnimi, verskimi, jezikovnimi značilnostmi, ki se razlikujejo od regij, ki jih obkrožajo“. V skladu s sporno predlagano pobudo naj bi tako opredeljene regije vključevale „geografska območja brez upravnih pristojnosti“. V skladu s sporno predlagano pobudo bi zato bilo treba pri vzpostavitvi regij, ki bi bile v skladu z NUTS, upoštevati jezikovne, etnične in kulturne meje in voljo avtohtonih skupnosti, ki pomenijo večino prebivalstva v regiji, izraženo s predhodnim referendumom, „jamstva, [ki izhajajo iz predlaganega akta,] [pa] bi lahko v skladu z [...] resolucijo [Evropskega parlamenta o varstvu manjšin in politiki boja proti diskriminaciji v razširjeni Evropi] vključevala vzpostavitev samostojnih regionalnih institucij s pristojnostmi, ki zadostujejo za pomoč pri ohranjanju nacionalnih, jezikovnih in kulturnih značilnosti ter identitete regij narodne manjšine“. Iz sporne predlagane pobude je tako razvidno, da bi bilo treba s predlaganim aktom na novo opredeliti pojem „regije“ v smislu členov od 174 PDEU do 178 PDEU, pri čemer bi regije narodne manjšine pridobile pravi status, in to brez upoštevanja političnih, upravnih in ustavnih razmer, ki prevladujejo v zadevnih državah članicah.
- 75 Kot je bilo navedeno v točki 70 zgoraj in v skladu s členom 4(2) PEU, mora Unija v okviru kohezijske politike spoštovati politične, upravne in ustavne razmere, ki prevladujejo v državah članicah. V delu, v katerem le zaradi zagotovitve primerljivosti regionalnih statističnih podatkov člen 3(5) Uredbe št. 1059/2003 določa, da je treba upoštevati merila, kot so geografske, socialno-ekonomske, zgodovinske, kulturne ali okoljske razmere, je to le zaradi združitve obstoječih upravnih enot v zadevnih državah članicah v neupravne enote z zadostnim številom prebivalstva in le za zagotovitev primerljivosti statistik, ki se nanašajo na stopnjo razvitosti teh različnih upravnih enot. V delu, v katerem ta določba določa, da je mogoče odstopiti od prebivalstvenih pragov zaradi posebnih geografskih, socialno-ekonomskih, zgodovinskih, kulturnih ali okoljskih razmer, je to le v povezavi z ustreznimi neupravnimi enotami, z združitvijo obstoječih upravnih enot v zadevnih državah članicah iz popolnoma statističnih razlogov in ne da bi bilo mogoče s tem kakor koli spremeniti obstoječi politični, upravni in institucionalni okvir v zadevnih državah članicah.
- 76 Iz tega sledi, da zakonodajalec Unije ne bi mogel brez kršitve člena 4(2) PEU sprejeti akta, ki bi tako kot predlagani akt opredeljeval regije narodne manjšine, ki so v okviru kohezijske politike Unije deležne posebne pozornosti na podlagi samostojnih meril, in torej ne upošteval obstoječih političnih, upravnih in institucionalnih razmer v zadevnih državah članicah.
- 77 Tudi če bi regije narodne manjšine lahko ustrezale obstoječim upravnim enotam v državah članicah ali združitvam takih enot, je treba navesti, da ohranjanje etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti teh regij nikakor ni cilj, ki utemeljuje sprejetje pravnega akta Unije na podlagi členov 174 PDEU, 176 PDEU, 177 PDEU in 178 PDEU.
- 78 Navedene določbe namreč zakonodajalca Unije pooblaščajo le, da sprejme ukrepe, katerih namen je pospeševanje skladnega razvoja vse Unije, zlasti zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, pri čemer se v zvezi s tem posebna pozornost namenja podeželskim območjem, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto poseljenosti ter otoške, čezmejne in gorske regije.

- 79 Tožeči stranki res v bistvu trdita, prvič, da se z evropsko integracijo, zlasti z izvajanjem kohezijske politike Unije, trenutno ne pospešuje skladen razvoj vse Unije, saj so z njima ogrožene značilnosti regij narodne manjšine, ki zaradi tega „izginjajo“, in, drugič, da so regije narodne manjšine hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih demografskih razmer, ki so na nacionalni ravni povezane z manjšinskim položajem njihovega prebivalstva in vplivajo na njihov gospodarski razvoj glede na okoliške regije.
- 80 Vendar utemeljitev tožečih strank, kot pravilno navaja Komisija, temelji na trditvah, ki niso nikakor utemeljene niti, *a fortiori*, dokazane.
- 81 Prvič, tožeči stranki nista dokazali, da je kohezijska politika, ki so jo izvajale Unija in države članice, ogrožala značilnosti regij narodne manjšine.
- 82 V skladu s členom 2 PEU Unija temelji na spoštovanju človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Člen 21(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah tudi prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi pripadnosti narodni manjšini. Člen 6(1) PEU določa, da Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi, člen 51(1) navedene listine pa pojasnjuje, da se njene določbe uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. Iz tega sledi, da Unija in države članice pri izvrševanju svoje deljene pristojnosti na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije Unije ne smejo diskriminirati oseb in prebivalstva na podlagi njihove pripadnosti narodni manjšini.
- 83 V preostalem je treba poudariti, da namen sporne predlagane pobude ni bil boj proti diskriminaciji, katere žrtve bi bile osebe oziroma prebivalstvo, ki so v regijah narodne manjšine, zaradi njihove pripadnosti taki manjšini, temveč preprečiti vsakršno neskladje ali zaostalost v gospodarskem razvoju regij narodne manjšine glede na okoliške regije zaradi neugodnosti, ki bi za prvonavedene regije pomenile njihove etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti. Tožeči stranki sta v točki 5 tožbe tudi sami priznali, da „predmet“ sporne predlagane pobude ni bil „preprečevanje diskriminacije“, vendar nista izključili, da bi predlagani akt lahko imel tako „posledico“.
- 84 V nasprotju s trditvami tožečih strank tako niti člen 2 PEU niti člen 21(1) Listine o temeljnih pravicah niti nobena druga določba prava Unije za boj proti diskriminaciji, zlasti določbe, ki temeljijo na pripadnosti narodni manjšini, Komisiji niso mogli dopustiti, da bi v okviru kohezijske politike Unije predlagala pravni akt Unije, katerega predmet in vsebina bi ustrezala predmetu in vsebini predlaganega akta.
- 85 Drugič, tožeči stranki nista dokazali, da bi bilo mogoče etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine šteti za hudo in stalno neugodne demografske razmere v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU.
- 86 Sicer člen 174, tretji odstavek, PDEU navaja, da so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto poseljenosti ter otoške, čezmejne in gorske regije prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kar ustreza njihovi otoški legi, čezmejnemu značaju, njihovemu reliefu, izolaciji, nizki ali zelo nizki gostoti poseljenosti, vendar ne omenja regij z etničnimi, kulturnimi, verskimi ali jezikovnimi značilnostmi, ki se razlikujejo od značilnosti okoliških regij. S členom 121(4) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, str. 320), ki ga navajata tožeči stranki, se v zvezi s tem nikakor ne razširja področja uporabe člena 174 PDEU, saj se nanaša le na otoška območja, gorska območja, redko in zelo redko poseljena območja ter oddaljene

regije. Iz navedenega člena 121(4) tako ni mogoče sklepati, da je mogoče v pojem „hude in stalno neugodne demografske razmere“ v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU vključiti etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine.

- 87 Tudi ob predpostavki, da bi bilo mogoče te značilnosti obravnavati kot demografske podatke, značilne za zadevne regije, ni dokazano, da te značilnosti za gospodarski razvoj navedenih regij sistematično pomenijo neugodnost glede na okoliške regije. Res lahko razlike, zlasti jezikovne – kot trdita tožeči stranki – povzročijo nekatere dodatne transakcijske stroške ali nekatere težave pri zaposlovanju. Vendar imajo lahko zaradi teh značilnosti te regije – kot pravilno navaja Komisija – tudi primerjalne prednosti, kot je neka turistična atrakcija ali večjezičnost.
- 88 Pravni akti Unije, kot je Sporočilo Komisije z dne 24. julija 2003 Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru za regije z naslovom „Spodbujanje jezikov in jezikovne raznolikosti: akcijski načrt 2004–2006“ (COM(2003) 449 final), s katerimi se spodbuja regionalne in manjšinske jezike, ne izhajajo iz premise, da so navedeni jeziki neugodni za gospodarski razvoj regij, v katerih se govorijo, temveč iz premise, da pripomorejo k jezikovni raznolikosti Unije ter večjezičnosti, ki se dojema kot prednost.
- 89 Ker nista tožeči stranki predložili nobenega dokaza, ni torej nobenega razloga za predpostavko, da so etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine sistematično neugodne za njihov gospodarski razvoj glede na okoliške regije, tako da bi jih bilo mogoče opredeliti za „hudo in stalno neugodne demografske razmere“ v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU.
- 90 Iz vseh navedenih razlogov je treba očitke, ki se nanašajo na napačno razlago člena 4(2)(c) PDEU in člena 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 iste uredbe, v celoti zavrnil.

Očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 167 PDEU

- 91 Tožeči stranki ob podpori Madžarske trdita, da je Komisija v izpodbijanem sklepu podala napačno razlago s tem, da je ugotovila, da je sporna predlagana pobuda očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, ki dopuščajo predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje kulturne politike iz člena 167 PDEU.
- 92 Komisija ob podpori Romunije in Slovaške republike predlaga zavrnitev tega očitka.
- 93 Komisija je v izpodbijanem sklepu najprej opredelila vsebino predlaganega akta, kot je navedeno v točki 52 zgoraj, ter nato ugotovila:
- „Člen [...] 167 [...] PDEU tudi ne more[...] biti pravna podlaga za predlagano zakonodajo, ker [ta zakonodaja] ne bi prispevala k nobenemu cilju, ki se ga uresničuje s politikami iz te[...] določb[e] [...]“
- 94 S tem očitkom se postavlja vprašanje, ali bi predlagani akt, zlasti ob upoštevanju njegovega cilja in vsebine, prispeval k enemu od ciljev, ki se jih uresničuje s kulturno politiko Unije iz člena 167 PDEU.
- 95 V zvezi s tem je treba spomniti, da Unija v skladu s členom 22 Listine o temeljnih pravicah in členom 3(3), četrti pododstavek, PEU spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine.
- 96 V členu 6(c) PDEU je navedena kultura kot eno od področij, na katerih ima Unija pristojnost za izvajanje ukrepov za podporo, usklajitev ali dopolnitev ukrepov držav članic. Kot je razvidno tudi iz člena 2(5), prvi pododstavek, PDEU, ta pristojnost Unije ne nadomešča pristojnosti držav članic in je v odnosu do zadnjenevedene subsidiarna.

97 Člen 167 PDEU določa:

„1. Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino.

2. Dejavnost Unije je namenjena spodbujanju sodelovanja med državami članicami in, če je to potrebno, podpiranju in dopolnjevanju njihove dejavnosti na naslednjih področjih:

- izboljševanje poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov;
- ohranjanje in varstvo kulturne dediščine evropskega pomena;
- nekomercialna kulturna izmenjava;
- umetniško in književno ustvarjanje, tudi na avdio-vizualnem področju.

3. Unija in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na kulturnem področju, zlasti s Svetom Evrope.

4. Unija pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodb upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.

5. Kot prispevek k uresničevanju ciljev iz tega člena:

- Evropski parlament in Svet sprejmeta spodbujevalne ukrepe po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Odborom regij, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in predpisov držav članic;
- Svet sprejme priporočila na predlog Komisije.“

98 Iz člena 167 PDEU, natančneje odstavkov od 2 do 5 tega člena, je razvidno, da ima zakonodajalec Unije v okviru kulturne politike Unije in za prispevanje k razcvetu kultur držav članic, pri čemer se upošteva njihova nacionalna in regionalna raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupna kulturna dediščina, pristojnost za sprejetje spodbujevalnih ukrepov, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in predpisov držav članic, ali priporočil s točno določenimi cilji, ki so, prvič, izboljševanje poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov, drugič, ohranjanje in varstvo kulturne dediščine evropskega pomena, tretjič, nekomercialna kulturna izmenjava in, četrto, umetniško in književno ustvarjanje, tudi na avdio-vizualnem področju.

99 Komisija je zato v izpodbijanem sklepu pravilno ugotovila, da „predlagana zakonodaja [...] ne bi prispevala k nobenemu cilju, ki se ga uresničuje s [kulturno politiko Unije iz člena 167 PDEU]“.

100 Iz sporne predlagane pobude, kot je opisana v točkah 3 in od 5 do 8 zgoraj, je namreč razvidno, da bi moral biti v bistvu namen predlaganega akta vzpostavitev nekaterih jamstev v okviru kohezijske politike Unije, da bi bilo mogoče etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine ohraniti. S temi jamstvi bi bilo treba brez upoštevanja političnih, upravnih in institucionalnih razmer, ki prevladujejo v zadevnih državah članicah, regijam narodne manjšine v bistvu dati možnost dostopa do skladov, sredstev in programov kohezijske politike Unije, da bi se preprečilo vsakršno neskladje ali zaostalost v gospodarskem razvoju teh regij glede na okoliške regije ali celo regijam narodne manjšine v skladu z voljo, ki jo je (z referendumom) izrazilo njeno prebivalstvo, priznati avtonomni status.

101 Člen 167 PDEU pa ne more biti podlaga za sprejetje pravnega akta Unije, s katerim se uresničuje tak cilj in ki ima tako vsebino. Ohranitev regij narodne manjšine prek njihovih etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti ali celo priznanje njihovega avtonomnega statusa zaradi izvajanja kohezijske

politike Unije je namreč cilj, ki, prvič, presega prispevanje k razcvetu kultur držav članic, pri čemer je upoštevana njihova nacionalna in regionalna raznolikost, oziroma ki presega to, da se v ospredje postavlja skupna kulturna dediščina, ter, drugič, ni neposredno povezan z enim od ciljev, ki so natančno navedeni v členu 167(2) PDEU. Tožeči stranki sta v točki 5 tožbe tudi sami priznali, da „predmet“ sporne predlagane pobude ni „varstvo kulturne raznolikosti“, vendar nista izključili, da bi predlagani akt lahko imel tako „posledico“.

102 V nasprotju s trditvami tožečih strank zato niti člen 3(3) PEU, niti člen 167(1) PDEU, niti člen 22 Listine o temeljnih pravicah v obravnavanem primeru Komisiji ne dopuščajo, da bi v okviru kohezijske politike Unije predlagala pravni akt, katerega namen je varstvo kulturne raznolikosti, ki se kaže z narodnimi manjšinami, in ki se tudi ne ujema s predmetom in vsebino predlaganega akta.

103 Poudariti je treba, da sprejetje predlaganega akta, s katerim bi bilo treba zaradi izvajanja kohezijske politike opredeliti pojem „regije narodne manjšine“, nikakor ne bi ustrezalo eni od vrst dejavnosti iz člena 167(2) PDEU za prispevanje k uresničevanju ciljev kulturne politike Unije, in sicer sprejetje spodbujevalnih ukrepov, pri čemer je izključena vsakršna harmonizacija zakonov in predpisov držav članic, in priporočil.

104 Iz vseh navedenih razlogov je treba očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 167 PDEU, zavrnil.

Očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 19(1) PDEU

105 Tožeči stranki ob podpori Madžarske trdita, da je Komisija v izpodbijanem sklepu podala napačno razlago člena 19(1) PDEU s tem, da je ugotovila, da nobena določba Pogodb ni pravna podlaga za kakršno koli delovanje institucij za boj proti diskriminaciji, ki temelji na pripadnosti narodni manjšini.

106 Komisija ob podpori Romunije in Slovaške republike predlaga zavrnitev tega očitka.

107 Komisija je v izpodbijanem sklepu najprej opredelila vsebino predlaganega akta, kot je navedeno v točki 52 zgoraj, in navedla, da se bo njen preizkus nanašal na „predlagane določbe Pogodb [...] in [...] vse druge mogoče pravne podlage“, ter nato ugotovila:

„Ugotovljeno je, da [...] v Pogodbah ne obstaja pravna podlaga, ki bi dopuščala vložitev predloga pravnega akta [Unije] z vsebino [...], ki je predvidena s spornim predlaganim aktom.“

108 Tožeči stranki v zvezi s tem Komisiji očitata, da je napačno razlagala člen 19(1) PDEU, ki bi lahko bil pravna podlaga predlaganega akta.

109 S tem očitkom se postavlja vprašanje, ali bi bilo mogoče predlagani akt, zlasti ob upoštevanju njegovega cilja in vsebine, sprejeti na podlagi člena 19(1) PDEU.

110 Člen 19 PDEU določa:

„1. Brez poseganja v druge določbe Pogodb in v mejah pristojnosti Unije po Pogodbah lahko Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

2. Z odstopanjem od odstavka 1, Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta temeljna načela za spodbujevalne ukrepe Unije, ki so namenjeni podpori delovanja držav članic, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic, zato da bi prispevali k doseganju ciljev iz odstavka 1.“

- 111 Ne glede na druge določbe Pogodb in v mejah pristojnosti, ki so z njima dodeljene Uniji, člen 19(1) PDEU pooblašča zakonodajalca Unije, da sprejme potrebne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.
- 112 V obravnavanem primeru je treba spomniti – ne da bi bilo treba preučiti vprašanje, ali pojem „diskriminacija“ v smislu te določbe vključuje vsakršno diskriminacijo na podlagi pripadnosti narodni manjšini – da namen sporne predlagane pobude, kot je že bilo ugotovljeno v točki 83 zgoraj, ni bil boj proti diskriminaciji, ki bi prizadela osebe oziroma prebivalstvo, ki so v regijah narodne manjšine, zaradi njihove pripadnosti taki manjšini, temveč preprečiti vsakršno neskladje ali zaostalost v gospodarskem razvoju regij narodne manjšine glede na okoliške regije zaradi neugodnosti, ki bi za prvonavedene regije pomenile njihove etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti.
- 113 Člen 19(1) PDEU zato ni mogel biti, kot je v izpodbijanem sklepu pravilno ugotovila Komisija, ustrežna pravna podlaga za predlog pravnega akta Unije, s katerim se uresničuje cilj in katerega vsebina sta enaka tistima, ki sta opisana v sporni predlagani pobudi.
- 114 Iz vseh navedenih razlogov je treba očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 19(1) PDEU, zavrniti.

Očitek, ki se nanaša na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja

- 115 Tožeči stranki ob podpori Madžarske trdita, da je Komisija zlorabila pooblastila, ker ni zavrnila prijave sporne predlagane pobude iz razloga v izpodbijanem sklepu, da je ta v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 očitno zunaj okvira pristojnosti, temveč – kot je razvidno iz pisanj v tem postopku – ker se ji ni zdelo primerno, da v trenutnem stanju prava Unije izvrši svoje pristojnosti tako, kot predlagata tožeči stranki, česar pa člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ne določa.
- 116 Trdita tudi, da je Komisija kršila načelo dobrega upravljanja, ker je z obravnavanim primerom želela odvrniti druge državljanske pobude, čeprav bi te, kot v obravnavanem primeru, izpolnjevale pogoje za registracijo, navedene v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, tako da je uporabila neprimerna sredstva, kot je upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša.
- 117 Komisija ob podpori Slovaške republike predlaga zavrnitev teh očitkov.
- 118 Prvič, glede očitka, ki se nanaša na zlorabo pooblastil, je treba spomniti, da ima v skladu z ustaljeno sodno prakso pojem zlorabe pooblastil natančno določen obseg v pravu Unije in da se nanaša na položaj, v katerem upravni organ svoja pooblastila uporablja za drug namen kot za tistega, za katerega so mu bila podeljena. Pri sklepu je ugotovljena zloraba pooblastil le, če je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih dokazov jasno, da je bil sprejet za doseganje drugih ciljev, kot so tisti, ki jih navaja (glej sodbo z dne 9. septembra 2008, Bayer CropScience in drugi/Komisija, T-75/06, ZOdl., EU:T:2008:317, točka 254 in navedena sodna praksa).
- 119 V dokaz obstoja zlorabe pooblastil se tožeči stranki v obravnavanem primeru opirata na nekatere trditve, ki jih je v obrambo predložila Komisija in iz katerih naj bi bilo razvidno, da se ji ni zdelo primerno, da bi v trenutnem stanju prava Unije izvršila svoje pristojnosti tako, kot predlagata tožeči stranki.
- 120 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da izpodbijani sklep vsebuje zadostno obrazložitev, v skladu s katero sporna predlagana pobuda ne izpolnjuje pogojev za registracijo, navedenih v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ker je očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb. Komisija je v točkah 10 in 11 odgovora na tožbo opozorila na to obrazložitev in navedla, da „vztraja pri svojem stališču“ iz razlogov, ki jih je nato pojasnila glede na utemeljitev v tožbi. Komisija tudi v točkah 2 in 97 duplike navaja, da „vztraja pri celotni utemeljitvi in predlogih, podanih v odgovoru na tožbo“ in da je „utemeljeno in

v skladu s pravom na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe [...] št. 211/2011 zavrnila prijavo za registracijo [sporne predlagane pobude]“. Iz navedenega je razvidno tudi, da je Komisija v svojih pisanjih zagovarjala utemeljenost obrazložitve iz izpodbijanega sklepa, ki se je ni izpodbilo s preizkusom te tožbe.

- 121 V tem okviru povedi, ki ju izpostavljata tožeči stranki, in sicer iz točke 17 odgovora na tožbo, da „politike Unije ne morejo postati instrumenti politik zoper manjšine“, in iz točke 58 odgovora na tožbo, da „Komisija meni, da je mogoče značilnosti narodnih manjšin ustrezno upoštevati pri vzpostavitvi [...] NUTS na ravni držav članic“, ni mogoče šteti za dokaz, da izpodbijani sklep dejansko temelji na razlogih, ki niso tisti, na katere se v izpodbijanem sklepu formalno opira in katerih utemeljenost pri preizkusu te tožbe ni bilo mogoče izpodbiti, in za potrditev tega, da je Komisija zlorabila pooblastila, ki so ji dodeljena s členom 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 122 Iz tega sledi, da tožeči stranki v obravnavanem primeru nista predložili objektivnih, upoštevni in skladnih dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, da je bil izpodbijani sklep sprejet iz razlogov, ki niso tisti, na katere se sklicuje, in sicer da pogoji za registracijo, navedeni v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, niso bili izpolnjeni, saj je sporna predlagana pobuda očitno zunaj okvira pristojnosti, ki jih ima Komisija za predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb.
- 123 Kot neutemeljen je torej treba zavrniti očitek, ki se nanaša na zlorabo pooblastil s strani Komisije.
- 124 Drugič, glede očitka, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, je treba poudariti, da ima v skladu s členom 41(1) Listine o temeljnih pravicah „vsakdo [...] pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku“. Iz uvodne izjave 10 Uredbe št. 211/2011 je razvidno tudi, da načelo dobrega upravljanja med drugim pomeni, da Komisija registrira vse predlagane državljanske pobude, ki izpolnjujejo pogoje, določene s to uredbo, in to v roku, določenem v členu 4(2) navedene uredbe, kar je v dveh mesecih od prejetja informacij, določenih v Prilogi II.
- 125 V nasprotju s trditvami tožečih strank v obravnavanem primeru pogoji za registracijo, navedeni v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 – kot je razvidno iz preizkusa očitkov, ki se nanašajo na napačno razlago členov Pogodb s strani Komisije – niso bili izpolnjeni, tako da je navedena institucija utemeljeno zavrnila prijavo sporne predlagane pobude v skladu s členom 4(3) iste uredbe.
- 126 Komisija je zato lahko sprejela izpodbijani sklep, ne da bi pri tem kršila splošno načelo dobrega upravljanja.
- 127 Kot neutemeljen je torej treba zavrniti tudi očitek, ki se nanaša na kršitev tega načela.
- 128 Ker so vsi očitki, ki jih navajata tožeči stranki v utemeljitev edinega tožbenega razloga, ki se v bistvu nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, tako zavrnjeni, je treba navedeni tožbeni razlog in zato to tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 129 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeči stranki nista uspeli, nosita svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija, ne da bi bilo treba v zvezi s tem upoštevati, da sta tožeči stranki, ker sta na spletni strani sporne predlagane pobude objavili odgovor Komisije na tožbo (točka 22 zgoraj), posegli v varstvo sodnega postopka, zlasti v načeli enakosti orožij in učinkovitega izvajanja sodne oblasti (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., EU:C:2010:541, točki 85 in 93).

¹³⁰ V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Ta člen je treba uporabiti za Madžarsko, Helensko republiko, Romunijo in Slovaško republiko.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Balázs-Árpád Izsák in Attila Dabis nosita svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**
- 3. Madžarska, Helenska republika, Romunija in Slovaška republika nosijo svoje stroške.**

H. Kanninen

I. Pelikánová

E. Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 10. maja 2016.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje	2
Postopek in predlogi strank	3
Pravo	5
Dopustnost nekaterih očitkov	5
Utemeljenost	6
Očitek, ki se nanaša na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša	6
Uvodne ugotovitve o drugih očitkih, ki sta jih navedli tožeči stranki	9
Očitki, ki se nanašajo na napačno razlago členov 4(2)(c) PDEU in 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 iste uredbe	9
Očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 167 PDEU	14
Očitek, ki se nanaša na napačno razlago člena 19(1) PDEU	16
Očitek, ki se nanaša na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja	17
Stroški	18