



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 10. novembra 2021 *

„Pravo institucij – Evropska državljanska pobuda – Kohezijska politika – Regije z narodnimi manjšinami – Sklep o registraciji – Ničnostna tožba – Izpodbojni akt – Dopustnost – Člen 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-495/19,

Romunija, ki jo zastopajo E. Gane, R. Hațieganu, L. Lițu in L.-E. Bațagoi, agentke,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo H. Stancu, I. Martínez del Peral in H. Krämer, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Madžarske, ki jo zastopajo M. Fehér, M. Tátrai in K. Szíjjártó, agenti,

intervenientka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2019/721 z dne 30. aprila 2019 o predlagani državljanski pobudi „Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur“ (UL 2019, L 122, str. 55),

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi A. Kornezov, predsednik, E. Buttigieg (poročevalec), sodnik, in K. Kowalik-Bańczyk, sodnica,

sodna tajnica: I. Kurme, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 21. maja 2021

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Predlog državljanske pobude (v nadaljevanju: EDP) z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur“ (v nadaljevanju: sporni predlog EDP) je bil Evropski komisiji predložen 18. junija 2013 v skladu s členom 11(4) PEU ter Uredbo (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1).
- 2 Iz informacij, ki so jih organizatorji spornega predloga EDP predložili iz naslova informacij, potrebnih za registracijo predloga EDP v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011, je razvidno, da je bil namen te pobude, da Evropska unija v okviru kohezijske politike posebno pozornost nameni regijam, katerih etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti se razlikujejo od značilnosti okoliških regij. Za te regije, vključno z geografskimi območji brez struktur z upravnimi pristojnostmi, bi bilo treba preprečevanje vsakršnih razlik ali gospodarskih zaostankov glede na okoliške regije, zagotavljanje gospodarskega razvoja ter ohranjanje pogojev za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo izvajati na način, ki bo omogočal ohranjanje teh posebnih značilnosti. Zato bi te regije morale imeti enake možnosti dostopa do različnih skladov EU in zagotoviti bi jim bilo treba ohranjanje značilnosti in ustrezen gospodarski razvoj, da je lahko razvoj Unije trajosten in se ohrani njena kulturna raznolikost.
- 3 Komisija je s Sklepom C(2013) 4975 final z dne 25. julija 2013 v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe št. (EU) 211/2011 zavrnila zahtevo za registracijo spornega predloga EDP, ker je bila ta očitno zunaj okvira njenih pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.
- 4 Splošno sodišče je s sodbo z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), zavrnilo tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa C (2013) 4975 final.
- 5 Sodišče, pri katerem je bila vložena pritožba, je s sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), razveljavilo sodbo z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), in samo dokončno odločilo o sporu tako, da je Sklep C (2013) 4975 final razglasilo za ničen.
- 6 Komisija je 30. aprila 2019 sprejela Sklep (EU) 2019/721 o spornem predlogu EDP (UL 2019, L 122, str. 55, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je sporni predlog EDP registrirala v smislu člena 4 Uredbe št. 211/2011.
- 7 Komisija je v točkah 1 in 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa predmet in cilje spornega predloga EDP opredelila tako, kot je navedeno v točki 2 zgoraj.
- 8 Komisija je v točkah 3 in 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da bi morali biti postopki in pogoji, ki veljajo za EDP, jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo EDP, da bi spodbujali državljane Unije k uporabi mehanizma EDP in končno k demokratičnemu življenju Unije.

9 Komisija je v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa pojasnila:

„V skladu s členom 177 Pogodbe [DEU] se lahko za namen izvajanja Pogodb sprejmejo pravni akti Unije za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, kar lahko vključuje tudi združevanje skladov.

10 Komisija je v točki 6 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da sporni predlog EDP „kolikor so njen cilj [njeni] predlogi [...] za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji,“ ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

11 Komisija je v točki 7 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da sporni predlog EDP izpolnjuje pogoje iz člena 4(2)(a), (c) in (d) Uredbe št. 211/2011, v točki 8 obrazložitve pa je ugotovila, da jo je treba registrirati.

12 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„1. Predlagana državljanska pobuda [Predlog državljanske pobude] „Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur“ se prijavi [registrira].

2. Izjave o podpori tej državljanski pobudi se lahko zbirajo ob razumevanju, da so cilj pobude predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji.“

13 Člen 3 izpodbijanega sklepa določa, da je ta sklep naslovljen na organizatorje predloga EDP.

Postopek in predlogi strank

14 Romunija je 8. julija 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

15 Komisija je 27. septembra 2019 vložila odgovor na tožbo.

16 Madžarska je 8. oktobra 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.

17 Replika je bila vložena 16. decembra 2019.

18 Madžarski je bila s sklepom predsednika desetega senata z dne 7. januarja 2020 dovoljena intervencija.

19 Duplika je bila vložena 27. januarja 2020.

20 Madžarska je 18. februarja 2020 vložila intervencijsko vlogo, Romunija pa je stališče o tej vlogi vložila 21. maja 2020 v za to določenem roku. Komisija ni predložila stališča o navedeni intervencijski vlogi.

- 21 Romunija je z vlogo, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 30. julija 2020, v skladu s členom 106(2) predlagala, naj se opravi obravnavna.
- 22 Splošno sodišče (deseti senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika Komisijo in Madžarsko pozvalo, naj, če želita, predložita stališče o trditvah Romunije glede dopustnosti tožbe. Stranki sta stališči predložili v predpisanem roku.
- 23 Stranke so na obravnavi 21. maja 2021 ustno podale navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 24 Romunija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 25 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Romuniji naloži plačilo stroškov.
- 26 Madžarska Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

Pravo

Dopustnost tožbe

- 27 Romunija je glede vprašanja dopustnosti tožbe z vidika izpodbojnosti izpodbijanega sklepa in z vidika obstoja pravnega interesa trdila, da je navedena tožba dopustna.
- 28 Komisija je v svojem stališču glede trditev Romunije (glej točko 22 zgoraj) izrazila dvom glede dopustnosti tožbe.
- 29 Natančneje, Komisija je izrazila dvome o izpodbojnosti izpodbijanega sklepa, ker naj bi ga bilo mogoče šteti za pripravljalni akt kot „prvo fazo mehanizma državljanske pobude“, na podlagi katere naj bi Komisija sprejela sporočilo iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, ki naj bi bilo izpodbojni akt. Komisija je v zvezi s tem trdila, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za akte ali odločbe, ki nastajajo v več fazah, zlasti po opravljenem notranjem postopku, načeloma velja, da so samo ukrepi, s katerimi se dokončno določi stališče zadevne institucije ob koncu tega postopka, akti, ki so lahko predmet ničnostne tožbe, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih cilj je priprava končne odločbe.
- 30 Komisija je v utemeljitev svojih dvomov trdila tudi, da iz sodne prakse Splošnega sodišča izhaja, da se ničnostna tožba – tudi s strani države članice – lahko vloži zoper akte s pravnimi učinki, ki bi lahko posegli v položaj. Po mnenju Komisije pa v primeru sklepa o registraciji predloga EDP ni

jasno, kateri pravni učinki, ki izhajajo iz vsebine tega predloga EDP, bi lahko povzročili škodo in komu. Komisija se je sklicevala posebej na sodbo z dne 21. maja 2010, Francija/Komisija (T-425/04, T-444/04, T-450/04 in T-456/04, EU:T:2010:216, točka 119).

- 31 Glede na navedene preudarke je Komisija vprašanje izpodbojnosti izpodbijanega sklepa prepustila presoji Splošnega sodišča.
- 32 Komisija pa se je strinjala z mnenjem Romunije, da izvrševanje pravice držav članic do vložitve ničnostne tožbe zoper akt Unije ni pogojeno z izkazanim pravnim interesom.
- 33 Madžarska je v svojem stališču o trditvah Romunije (glej točko 22 zgoraj) zagovarjala dopustnost tožbe in zlasti trdila, da je izpodbijani sklep izpodbojni akt. Madžarska je prav tako menila, da je upravičeno, da Splošno sodišče odloči o tem pravnem vprašanju, da se odpravi vsakršna negotovost.
- 34 Iz trditev vseh treh strank je razvidno, da te ne izpodbijajo tega, da izvrševanje pravice držav članic do vložitve ničnostne tožbe zoper akt Unije ni pogojeno z izkazovanjem pravnega interesa. Iz sodne prakse namreč izhaja, da lahko država članica, kot je v obravnavani zadevi Romunija, vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ima zavezujoče pravne učinke, ne da bi ji bilo treba dokazati, da ima pravni interes (glej sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 36 in navedena sodna praksa). Državi članici torej ni treba dokazati, da ima akt Unije, ki ga izpodbija, zanj pravne učinke, da bi bila njena tožba dopustna (glej sodbo z dne 20. septembra 2012, Francija/Komisija, T-154/10, EU:T:2012:452, točka 37 in navedena sodna praksa). Sodba z dne 21. maja 2010, Francija/Komisija (T-425/04, T-444/04, T-450/04 in T-456/04, EU:T:2010:216), na katero se sklicuje Komisija (glej točko 30 zgoraj) in ki je bila poleg tega na podlagi pritožbe razveljavljena s sodbo z dne 19. marca 2013, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija in drugi ter Komisija/Francija in drugi (C-399/10 P in C-401/10 P, EU:C:2013:175), zgoraj navedene sodne prakse nikakor ne ovrže.
- 35 Ker je Komisija izrazila dvome o izpodbojnosti izpodbijanega sklepa v smislu člena 263 PDEU in ob upoštevanju predloga Madžarske, naj Splošno sodišče o tem vprašanju izrecno odloči, je treba navesti naslednje.
- 36 Iz ustaljene sodne prakse, ki se je razvila v okviru ničnostnih tožb držav članic ali institucij, izhaja, da so izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko, in katerih namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke (glej sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 37 Za opredelitev, ali akt ustvarja pravne učinke, je treba preučiti zlasti njegov predmet, vsebino in bistvo ter dejanske in pravne okoliščine, v katerih je bil sprejet (glej sodbo z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 38 V obravnavanem primeru je treba presoditi, ali je namen izpodbijanega sklepa, ki ga je Komisija sprejela na podlagi člena 4 Uredbe št. 211/2011 in s katerim je ta opravila registracijo spornega predloga EDP, ustvariti zavezujoče pravne učinke in je tako izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

- 39 V zvezi s tem, kot je že pojasnilo sodišče Unije (sodba z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi*/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 73), Uredba št. 211/2011, ki se je uporabljala na datum sprejetja izpodbijanega sklepa, določa postopke in pogoje za predložitev EDP. V njeni uvodni izjavi 8 je pojasnjeno, da je potrebna minimalna organizirana struktura, in v ta namen določa ustanovitev odbora državljanov, sestavljenega iz fizičnih oseb (organizatorjev) iz najmanj sedmih različnih držav članic, ki je odgovoren za pripravo EDP in njeno predložitev Komisiji. Uredba št. 211/2011 v členu 4 določa, da se predlog EDP registrira pri Komisiji in da se ta registracija opravi pod pogojem, da zadnjenavedena ugotovi, da so izpolnjeni pogoji iz zgoraj navedene določbe. Med temi pogoji je tudi pogoj, da predlog EDP ni očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb (člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011). Člen 4(4) Uredbe št. 211/2011 določa, da ko je predlog EDP registriran, se objavi v registru iz člena 4(1), drugi pododstavek, te uredbe.
- 40 Šele po tem, ko je zadevni predlog EDP registriran, se lahko začne zbiranje izjav o podpori, pri čemer mora tako izjavo podati vsaj milijon podpisnikov iz vsaj četrtnine držav članic. To zbiranje se izvede v skladu s postopki in pogoji, ki so podrobno opredeljeni v členih od 5 do 8 Uredbe št. 211/2011. Natančneje, v skladu s členom 8 Uredbe št. 211/2011 organizatorji izjave o podpori, zbrane v zadevnih državah članicah, predložijo v preverjanje in potrditev.
- 41 Člen 9, prvi odstavek, Uredbe št. 211/2011 določa, da lahko organizatorji, pod pogojem, da so bili izvedeni vsi ustrezni postopki in izpolnjeni vsi ustrezni pogoji iz navedene uredbe, EDP predložijo Komisiji in ji priložijo informacije o kakršni koli podpori in financiranju, ki so jih prejeli za pobudo. Te informacije se objavijo v registru.
- 42 Člen 10(1) Uredbe št. 211/2011 določa, da kadar Komisija prejme EDP v skladu s členom 9 te uredbe:
- (a) EDP brez odlašanja objavi v registru;
 - (b) sprejme organizatorje na ustrezni ravni, da jim omogoči, da podrobno pojasnijo zadeve, ki jih obravnava EDP;
 - (c) v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične zaključke v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev teh.
- 43 Člen 10(2) Uredbe št. 211/2011 določa, da se o omenjenem sporočilu uradno obvestijo organizatorji, Evropski Parlament in Svet ter se ga objavi.
- 44 Člen 11 Uredbe št. 211/2011 med drugim določa, da se organizatorjem v roku treh mesecev iz člena 10(1)(c) navedene uredbe omogoči, da EDP predstavijo na javni predstavitvi v Parlamentu.
- 45 Iz določb, predstavljenih v točkah od 39 do 44 zgoraj, izhaja, da je namen sklepa o registraciji predloga EDP, kakršen je izpodbijani sklep v obravnavani zadevi, ustvariti zavezujoče pravne učinke za organizatorje, institucije in zadevne države članice.
- 46 Kar se tiče organizatorjev, zgoraj navedeni sklep o registraciji namreč sproži mehanizem zbiranja izjav o podpori in jim med drugim zagotavlja, prvič, pravico, da Komisiji predložijo EDP in jo podrobno pojasnijo (glej točki 41 in 42(b) zgoraj), drugič, pravico, da od Komisije zahtevajo, naj predloži sporočilo iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 (glej točko 42(c) zgoraj), in tretjič, pravico, da EDP predstavijo na javni predstavitvi v Parlamentu (glej točko 44 zgoraj). Zgoraj

navedene pravice, ustvarjene za organizatorje, so hkrati obveznosti zadevnih institucij, in sicer Komisije in Parlamenta, ker mora Komisija organizatorje sprejeti in predložiti zgoraj navedeno sporočilo, Parlament pa organizirati zgoraj navedeno javno predstavitev.

- 47 Kar se tiče zadevnih držav članic, sklep o registraciji predloga EDP zanje ustvarja obveznost, da dovolijo zbiranje izjav o podpori, jih preverijo in potrdijo (glej točko 40 zgoraj).
- 48 Dvomi Komisije o izpodbojnosti izpodbijanega sklepa niso utemeljeni.
- 49 V zvezi s tem je treba zavrniti oceno, da je sklep o registraciji predloga EDP pripravljalni ali vmesni akt, katerega namen je pripraviti sprejetje sporočila iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 (glej točko 29 zgoraj).
- 50 Kot je namreč sodišče Unije že ugotovilo, je na eni strani namen postopka registracije preprečitev, da organizatorji izvajajo nepotrebne napore za EDP, ki že od vsega začetka ne more doseči zelenega rezultata, na drugi strani pa sklep o registraciji predloga EDP vključuje prvo pravno presojo predloga EDP in ne vpliva na presojo, ki jo Komisija opravi v sporočilu, sprejetem na podlagi člena 10(1)(c) Uredbo št. 211/2011, ki vsebuje njene „pravne in politične zaključke“ v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev teh (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi*/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 117 in navedena sodna praksa).
- 51 Poleg tega je Sodišče v sodbi z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi*/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 70), pojasnilo, da posebna dodana vrednost mehanizma EDP ni povezana z gotovostjo njegovega izida, temveč z možnostmi in priložnostmi, ki jih ustvarja za državljane Unije, da v institucijah Unije sprožijo politično razpravo, ne da bi bilo treba počakati na začetek zakonodajnega postopka. Kot pa pravilno ugotavlja Komisija, se politična razprava z državljani in institucijami opravi predvsem v obdobju zbiranja izjav o podpori, na sestanku s Komisijo in na javni predstavitvi v Parlamentu. Ta politična razprava torej izhaja iz sklepa o registraciji in nadaljnjega postopka ter poteka, preden Komisija sprejme sporočilo iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011.
- 52 Tako sklep o registraciji predloga EDP pomeni zaključek posebne faze postopka EDP in ima zavezujoče pravne učinke, ki se razlikujejo od tistih, ki jih ima sporočilo iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, ki je poleg tega izpodbojni akt tudi v skladu s sodbo z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi*/Komisija (T-561/14, EU:T:2018:210).
- 53 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da je izpodbijani sklep izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU in da je ta tožba dopustna.

Utemeljenost

- 54 Romunija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi se nanaša na kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, drugi pa na kršitev obveznosti obrazložitve. Najprej je treba preučiti drugi tožbeni razlog.

Tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

- 55 Romunija uvodoma trdi, da ima Komisija v okviru preverjanja, ali je pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 izpolnjen, široko diskrecijsko pravico in da je zato obveznost obrazložitve, ki jo ima, temeljnega pomena.
- 56 V tem okviru Romunija Komisiji na prvem mestu očita, da v izpodbijanem sklepu ni navedla razlogov, na podlagi katerih naj bi bila pristojna za spodbujanje aktov, ki se nanašajo na predmet in cilje spornega predloga EDP, kot so opredeljeni v tem sklepu.
- 57 Romunija Komisiji na drugem mestu očita, da ni dovolj obrazložila svojega pristopa, kot je naveden v členu 1(2) izreka izpodbijanega sklepa in ki zajema pojasnilo, da je zbiranje izjav o podpori spornemu predlogu EDP dovoljeno „ob razumevanju, da so cilj pobude predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“.
- 58 Romunija meni, da je omenjeni pristop Komisije treba obrazložiti glede na, prvič, kontekst sprejetja izpodbijanega sklepa, za katerega je značilno zlasti dejstvo, da je Komisija s Sklepom C (2013) 4975 final prvotno zavrnila registracijo spornega predloga EDP in da Sodišče v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ni ugotovilo, da je Komisija v tem sklepu napačno uporabila pravo, in drugič, dejstvo, da mora v skladu z določbami Uredbe št. 211/2011 sklep o registraciji predloga EDP temeljiti na natančni analizi njegovega predmeta in ciljev, tudi če je ta analiza opravljena abstraktno in ne konkretno. Romunija navaja, da se zdi, da je Komisija v obravnavani zadevi sporni predlog EDP registrirala, ne da bi vedela, kaj je dejansko njegov namen.
- 59 Romunija zaključuje, da v izpodbijanem sklepu ni pojasnjeno, zakaj je bila registracija spornega predloga EDP mogoča in da je Komisija v obravnavani zadevi kršila obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU.
- 60 Komisija in Madžarska trditve Romunije izpodbijata.
- 61 Spomniti je treba, da obveznost obrazložitve pravnih aktov iz člena 296, drugi odstavek, PDEU velja za vsak akt, ki je lahko predmet ničnostne tožbe (sodba z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 42). Iz tega izhaja, da čeprav člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011 določa obveznost Komisije, da organizatorje obvesti o razlogih za svojo odločitev, samo kadar zavrne registracijo predloga EDP, za izpodbijani sklep velja obveznost obrazložitve tudi v delu, v katerem vsebuje odločitev Komisije, da sporni predlog EDP registrira (glej v tem smislu sodbo z dne 24. septembra 2019, Romunija/Komisija, T-391/17, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:672, točka 79).
- 62 V skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s členom 296 PDEU mora biti obrazložitev pravnih aktov prilagojena vrsti zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zainteresirane osebe seznani z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 28 in navedena sodna praksa).

- 63 Kot izhaja tudi iz ustaljene sodne prakse, je treba zahtevo po obrazložitvi presoјati glede na okoliščine posameznega primera. Ne zahteva se, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ni treba presoјati le glede na besedilo tega akta, ampak tudi glede na njegov kontekst in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 64 Poleg tega je treba razlikovati med obveznostjo obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo in nadzorom utemeljenosti obrazložitve, ki je del nadzora nad vsebinsko zakonitostjo akta in ki pomeni, da sodišče preveri, ali je v razlogih, na katerih akt temelji, napaka (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točke od 66 do 68).
- 65 Spomniti je treba tudi, kot je že ugotovilo sodišče Unije, da Komisija nima široke diskrecijske pravice za registracijo predloga EDP, saj je v členu 4(2) Uredbe št. 211/2011 navedeno, da navedena institucija „prijavi [registrira]“ predlog EDP, če so izpolnjeni pogoji iz člena 4(2), od (a) do (d), te uredbe, to je, med drugim če zadevni predlog EDP ni očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb. Nasprotno pa Komisija, če je na podlagi prve analize očitno, da zadnjenavedeni pogoj ni izpolnjen, „zavrne“ registracijo zadevnega predloga EDP, kot je navedeno v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 211/2011 (sodba z dne 24. septembra 2019, Romunija/Komisija, T-391/17, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:672, točka 84). Trditve Romunije, predstavljene v točki 55 zgoraj, je zato treba zavrniti.
- 66 V obravnavanem primeru je treba glede na ugotovitve iz točk od 61 do 65 zgoraj presoditi, ali je izpodbijani sklep pravno zadostno obrazložen.
- 67 V zvezi s kontekstom, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep, je treba opozoriti, da je Komisija najprej s Sklepom C (2013) 4975 final zavrnila registracijo spornega predloga EDP, ker je bil ta očitno zunaj okvira njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 68 Komisija je navedla, da je glavni cilj spornega predloga EDP zagotoviti „enakost regij in trajnost regionalnih kultur“ s tem, da se „posebna pozornost nameni regijam, katerih etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti se razlikujejo od tistih v okoliških regijah“. Komisija je menila, da členi od 174 do 178 PDEU, ki so v zgoraj navedenem predlogu pobude navedeni kot določbe Pogodb, ki so upoštevne za predlagani ukrep, ne morejo biti pravna podlaga za sprejetje predlaganega pravnega akta, saj mora biti cilj vseh ukrepov, sprejetih na podlagi kohezijske politike, krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, kot je opredeljena v členu 174 PDEU. Komisija je menila, da izboljšanja položaja narodnih manjšin ni mogoče razumeti tako, da prispeva k „zmanjša[nju] neskladj[a] med stopnjami razvitosti različnih regij“ in zaostalosti nekaterih regij, kot to določa člen 174, drugi odstavek, PDEU. Komisija je v zvezi s tem menila, da je seznam „neugodnosti“, naštetih v členu 174, tretji odstavek, PDEU, zaradi katerih je treba neki regiji nameniti „posebno pozornost“, izčrpen.
- 69 Ta sklep Komisije je potrdilo Splošno sodišče, ki je zavrnilo ničnostno tožbo zoper ta sklep (sodba z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija, T-529/13, EU:T:2016:282).
- 70 Sodišče je v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), sodbo iz točke 69 zgoraj razveljavilo.

- 71 Na prvem mestu, na eni strani je Sodišče, ki je pojasnilo obveznosti Komisije v okviru preizkusa pogoja za registracijo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, opozorilo, da mora Komisija ta pogoj za registracijo razlagati in uporabljati tako, da zagotavlja enostaven dostop do EDP. Zato je Komisija, samo če je predlog EDP – ob upoštevanju njegovega predmeta in njegovih ciljev, kot izhajajo iz obveznih informacij in po potrebi dodatnih informacij, ki so jih organizatorji predložili v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011 – očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb, pooblaščen za zavrnitev registracije tega predloga EDP v skladu s členom 4(2)(b) navedene uredbe (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 53 in 54).
- 72 Na drugi strani je Sodišče pojasnilo, da vprašanje, ali predlagani ukrep v okviru EDP spada v okvir pristojnosti Komisije, na prvi pogled ni dejansko vprašanje ali vprašanje presoje dokazov, za katero kot tako veljajo pravila na področju dokaznega bremena, temveč je v bistvu vprašanje razlage in uporabe zadevnih določb Pogodb. Tako kadar Komisija prejme zahtevo za registracijo predloga EDP, v tej fazi ni dolžna preveriti, da je predložen dokaz vseh navajanih dejstev niti da je obrazložitev, na kateri temeljijo predlog in predlagani ukrepi, zadostna. Omejiti se mora na to, da za presojo izpolnjevanja pogoja za registracijo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 preizkusi, ali so z objektivnega vidika taki predlagani ukrepi, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 61 in 62).
- 73 Na drugem mestu, Sodišče je ugotovilo, da je Splošno sodišče z oceno, da so bili organizatorji za registracijo spornega predloga EDP dolžni predložiti dokaz, da je pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 izpolnjen, napačno uporabilo pravo. Sodišče je menilo, da je Splošno sodišče napačno razlagalo zgoraj navedeni pogoj za registracijo in razdelitev nalog med organizatorji EDP in Komisijo v okviru postopka registracije, ki iz tega izhaja (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 63 in 72).
- 74 Na tretjem mestu, Sodišče je opravilo nadzor nad razlago člena 174 PDEU v povezavi s členom 4(2)(c) PDEU, ki jo je podalo Splošno sodišče v sodbi iz točke 69 zgoraj. V tem okviru je Sodišče navedlo:

„68. [...] je sicer res, da člen 174 PDEU opisuje cilje kohezijske politike Unije na splošno in Uniji daje široko polje proste presoje glede dejavnosti, ki jih lahko izvaja na področju ekonomske, socialne in ozemeljske kohezije, glede na široko pojmovanje regij, na katere se take dejavnosti lahko nanašajo.

69. Zlasti je seznam – iz člena 174, tretji odstavek, PDEU – regij, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot izkazuje uporaba pojmov „med zadevnimi regijami“ in „kot so“ v tej določbi, indikativen in ni izčrpen.

70. Vendar pa, kot je Splošno sodišče poudarilo v točkah 87 in 89 svoje sodbe, za specifične etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij z narodnimi manjšinami ni mogoče šteti, da za ekonomski razvoj sistematično pomenijo neugodnost v primerjavi z okoliškimi regijami.

71. Iz tega izhaja, da Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 85 do 89 izpodbijane sodbe izključilo, da bi bila lahko regija z narodno manjšino glede na svoje specifične etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti sistematično del „regij, ki so hudo in stalno prizadete zaradi

neugodnih naravnih ali demografskih razmer, v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU, pravilno razlagalo pojem ‚zadevne regije‘ iz te določbe in torej glede tega ni napačno uporabilo prava.“

- 75 Na četrtem mestu, Sodišče je pritožbi ugodilo in razveljavilo sodbo iz točke 69 zgoraj na podlagi ugotovitve, predstavljene v točki 73 zgoraj (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 73).
- 76 Na petem mestu, Sodišče je ocenilo, da stanje postopka dovoljuje dokončno odločitev, zato je sklep Komisije o zavrnitvi registracije spornega predloga EDP razglasilo za ničen. Natančneje, Sodišče je na podlagi ugotovitve, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo (ker je menilo, da morata pritožnika za registracijo zadevnega predloga EDP dokazati, da je pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 izpolnjen), ugotovilo, da je pritožbeni razlog pritožnikov, ki se nanaša na kršitev te določbe, utemeljen. Sodišče je zato odločilo, da je treba sklep o zavrnitvi registracije spornega predloga EDP, ki ga je sprejela Komisija, razglasiti za ničen (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točke od 74 do 77).
- 77 Na podlagi sodbe z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), je Komisija sprejela izpodbijani sklep, s katerim je sporni predlog EDP registrirala.
- 78 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno (glej točke od 7 do 13 zgoraj), da je Komisija na prvem mestu opredelila predmet in cilje spornega predloga EDP. Na drugem mestu, Komisija je opravila zahtevano predhodno pravno analizo, prvič, s tem, da je v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa opredelila pravno podlago, ki bi ji omogočala vložitev predloga pravnega akta Unije za uresničitev sporne EDP, in sicer člen 177 PDEU, in drugič, s tem, da je v točki 6 obrazložitve in v členu 1(2) izpodbijanega sklepa pojasnila, da morajo biti ukrepi, ki se bodo financirali na podlagi te EDP, namenjeni krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije Unije. Povedano drugače, Komisija je v okviru te analize opredelila meje pristojnosti Unije v zvezi s spornim predlogom EDP.
- 79 Glede na besedilo izpodbijanega sklepa, okvir, v katerem je bil sprejet, in upoštevna pravna pravila na tem področju Splošno sodišče ugotavlja, da je izpodbijan sklep pravno zadostno obrazložen. Te ugotovitve z očitki Romunije ni mogoče ovreči.
- 80 Najprej, v zvezi s prvim očitkom Romunije, ki se nanaša na to, da naj Komisija ne bi navedla razlogov, iz katerih naj bi bila pristojna predlagati sprejetje pravnega akta Unije, s katerim bi se uresničila sporna EDP (točka 56 zgoraj), je iz besedila izpodbijanega sklepa razvidno, da je Komisija menila, da se sporni predlog EDP nanaša na politiko ekonomske, socialne in teritorialne kohezije Unije iz naslova XVIII tretjega dela Pogodbe DEU in da je lahko člen 177 PDEU pravna podlaga za akt Unije, s katerim bi se uresničila sporna EDP. Komisija je v točki 6 obrazložitve in v členu 1(2) izpodbijanega sklepa navedla tudi omejitve pristojnosti Unije na tem področju. V teh okoliščinah prvi očitek Romunije ni utemeljen in ga je treba zavrniti.
- 81 Romunija v okviru drugega očitka (točki 57 in 58 zgoraj) v bistvu trdi, da v izpodbijanem sklepu ni dovolj pojasnjena sprememba stališča Komisije v zvezi s spornim predlogom EDP, kot je razvidno iz dejstva, da je Komisija v okviru Sklepa C (2013) 4975 final njegovo registracijo prvotno zavrnila.
- 82 Splošno sodišče ugotavlja, da drugi očitek prav tako ni utemeljen. Navesti je treba, da je namreč sprememba stališča Komisije pojasnjena s sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ki je del okvira sprejetja izpodbijanega sklepa.

- 83 Prvič, Sodišče je v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ovrglo analizo Komisije iz Sklepa C (2013) 4975 final, v skladu s katero je seznam – iz člena 174, tretji odstavek, PDEU – regij „ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“, izčrpen. Po mnenju Sodišča je ta seznam indikativen.
- 84 Drugič, Sodišče je v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62), pojasnilo, da se mora Komisija, kadar prejme zahtevo za registracijo predloga EDP, omejiti na preizkus, ali so z objektivnega vidika in brez preveritve navajanih dejstev in zadostnosti obrazložitve, na katerih temeljijo ta predlog in predlagani ukrepi, taki ukrepi, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb.
- 85 Tretjič, Sodišče je s sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62), ne le razveljavilo sodbo Splošnega sodišča iz točke 4 zgoraj, ampak tudi za nič en razglasilo Sklep Komisije C (2013) 4975 final. Zato je morala Komisija sprejeti nov sklep v zvezi s spornim predlogom EDP, pri čemer je morala upoštevati vse posledice zgoraj navedene sodbe Sodišča.
- 86 Elementi, navedeni v točkah od 83 do 85 zgoraj, ki jih Romunija pozna, pojasnjujejo dejstvo, da je Komisija kljub prvotnemu stališču, izraženemu v Sklepu C (2013) 4975 final, nazadnje sporni predlog EDP z izpodbijanim sklepom registrirala. Ti elementi pojasnjujejo tudi njen pristop v točki 6 obrazložitve in v členu 1(2) izpodbijanega sklepa, ki je v tem, da je navedla področje, na katerem se lahko sprejmejo pravni akti Unije („pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“), ki ustreza področju, na katerem organizatorji sporne EDP zahtevajo predložitev pravnih aktov („[sporni predlog EDP], kolikor so njen [njegov] cilj predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov“), nato pa iz tega izpeljala, da sporni predlog EDP ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti v smislu člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 87 V zvezi s trditvami Romunije, da je Komisija sporni predlog EDP registrirala, ne da bi vedela, kaj je dejansko njegov namen (glej točko 58 zgoraj), se ta trditev pravzaprav nanaša na vsebino spora in je obravnavana v okviru preučitve prvega tožbenega razloga.
- 88 Na podlagi zgoraj navedenega je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

Tožbeni razlog: kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011

- 89 Romunija trdi, da je sporni predlog EDP očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, in da je zato z izpodbijanim sklepom ta določba kršena.
- 90 Romunija na prvem mestu trdi, da členi od 174 do 178 PDEU, ki se nanašajo na ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo Unije, niso veljavna pravna podlaga za ukrepanje Unije v skladu s spornim predlogom EDP.
- 91 Romunija v zvezi s tem trdi, da Unija na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije (kamor spada sporni predlog EDP) lahko doseže cilj varstva pravic oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, le če se s kohezijsko politiko, določeno s Pogodbo, sledi temu cilju. Vsak drug način delovanja naj bi kršil načelo prenosa pristojnosti, izraženo v členu 4(1) ter členu 5(1) in (2) PEU.

- 92 Po mnenju Romunije pa je namen politike ekonomske, socialne in teritorialne kohezije skladen razvoj celotne Unije zlasti z zmanjševanjem razlik med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi. Romunija meni, da je za ukrep, ki spada v okvir te politike, pomembno merilo stopnje razvitosti različnih regij, in ne merilo nacionalnih, etničnih, kulturnih, verskih in jezikovnih značilnosti regij. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče ugotoviti obstoja veljavne in sistematične povezave med etnično sestavo nekaterih regij in njihovo stopnjo razvitosti v primerjavi z okoliškimi regijami.
- 93 Romunija trdi, da merilo, ki se nanaša na posebnosti regij, v katerih živijo narodnostne manjšine, ni upoštevno za presojo stopnje razvitosti regije, tako da ne more imeti niti najmanjše vloge pri izvajanju kohezijske politike. Zato naj akt, ki temelji na takem merilu, ne bi omogočal doseganja ciljev kohezijske politike, katere namen je zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij Unije, in naj zato ne bi mogel temeljiti na členih od 174 do 178 PDEU.
- 94 V tem okviru Romunija opozarja, da Sodišče v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ni obravnavalo vprašanja, ali so ukrepi iz spornega predloga EDP „obravnavani abstraktno lahko sprejeti na podlagi Pogodb“. Sodišče pa naj bi potrdilo analizo Splošnega sodišča, v skladu s katero regija z narodno manjšino glede na svoje specifične etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti ne more biti sistematično del „regij, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“ v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU. Romunija iz tega sklepa, da je Sodišče menilo, da ureditev, kot so si jo zamislili organizatorji, ne more temeljiti na določbah Pogodbe v zvezi s kohezijsko politiko.
- 95 Romunija na drugem mestu trdi, da je iz besedila točke 6 obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da presoja Komisije vsebuje pridržek. Ta pridržek naj bi kazal, da po mnenju Komisije predmet in cilji spornega predloga EDP niso jasni in da tudi ni jasno, kako bi se lahko ti cilji dosegli s sprejetjem pravnih aktov, ki temeljijo na členih od 174 do 178 PDEU. Ta pristop Komisije pa naj ne bi bil v skladu z Uredbo št. 211/2011. Romunija meni, da mora sklep o registraciji predloga EDP temeljiti na natančni analizi njegovega predmeta in ciljev, tudi če je navedena analiza opravljena abstraktno, in ne konkretno. Te analize ni mogoče prenesti na poznejšo fazo postopka v zvezi z EDP, kot je ta, določena v členu 10 Uredbe št. 211/2011.
- 96 Romunija v repliki, v kateri je nadgradila utemeljitev iz točke 95 zgoraj, Komisiji očita, da se je oprla le na manjši del informacij, ki so jih v zvezi s sporno EDP predložili organizatorji, in sicer na splošen in nejasno izražen cilj, in tako napačno razlagala pojem „abstraktna analiza“, na katerega se je Sodišče sklicevalo v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177). Romunija trdi, da bi morala Komisija upoštevati tako obvezne informacije kot dodatne informacije, ki so jih organizatorji predložili na podlagi Priloge II k Uredbi št. 211/2011, ter da je v tem okviru pravilna opredelitev pravega predmeta in ciljev spornega predloga EDP pogoj *sine qua non* za opredelitev področja pristojnosti Unije oziroma pravne podlage akta Unije, ki bo morebiti sprejet.
- 97 Natančneje, Romunija trdi, da bi morala Komisija upoštevati dejstvo, da je v spornem predlogu EDP omenjena potreba po oblikovanju opredelitve pojma „regija z narodno manjšino“ in seznama teh regij. Komisija naj bi morala upoštevati tudi dejstvo, da bi prenos spornega predloga EDP v evropsko zakonodajo zahteval preoblikovanje celotnega statističnega sistema, določenega v 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), in spremembo načina upravne organizacije na ravni držav članic v novi ozemeljski konfiguraciji, ki bi morala upoštevati etnična, verska, jezikovna ali kulturna

merila. Po mnenju Romunije pa upravna in ozemeljska organizacija držav članic spada v njihovo izključno pristojnost, Unija pa mora v skladu s členom 4(2) PEU spoštovati ustavni red držav članic.

- 98 Romunija na podlagi zgoraj navedenih trditev zaključuje, da je z izpodbijanim sklepom kršen člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 99 Komisija in Madžarska trditve Romunije izpodbijata.
- 100 Pred podrobnejšo obravnavo očitkov, ki jih Romunija v okviru tega tožbenega razloga navaja proti Komisiji, je treba opozoriti na značilnosti preizkusa, ki ga mora Komisija opraviti na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.
- 101 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora Komisija pogoj za registracijo predloga EDP razlagati in uporabljati tako, da zagotovi enostaven dostop do EDP. Tako je Komisija, samo če je predlog EDP – ob upoštevanju njegovega predmeta in njenih ciljev, kot izhajajo iz obveznih informacij in po potrebi dodatnih informacij, ki so jih predložili organizatorji – očitno zunaj okvira pristojnosti, na podlagi katerih lahko Komisija vloži predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb, pooblaščen za zavrnitev registracije tega predloga EDP v skladu s členom 4(2)(b) navedene uredbe (glej točko 71 zgoraj).
- 102 Poleg tega obstaja razlika med preizkusom, ki ga mora Komisija opraviti na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, in preizkusom, ki ga mora opraviti na podlagi člena 10(1)(c) iste uredbe.
- 103 Na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 se mora Komisija omejiti na preizkus, ali so z objektivnega vidika ukrepi, ki so predlagani v okviru zadevne EDP, obravnavani abstraktno, lahko sprejeti na podlagi Pogodb. Komisiji v tej fazi ni treba preveriti, ali je predložen dokaz o vseh navedenih dejstvih niti ali je obrazložitev, na kateri temeljijo predlog in predlagani ukrepi, zadostna (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62).
- 104 Sklep o registraciji predloga EDP vključuje prvo pravno presojo predloga EDP in ne vpliva na presojo, ki jo Komisija opravi v sporočilu, sprejetem na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, ki vsebuje dokončno stališče Komisije glede vprašanja, ali bo predložila ali ne predlog pravnega akta v odziv na zadevno EDP (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točke 77, 79 in 117).
- 105 Iz preudarkov, predstavljenih v točkah od 100 do 104 zgoraj, je razvidno, da lahko Komisija zavrne registracijo predloga EDP le, če med preizkusom, opravljenim v okviru člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ugotovi, da je mogoče v celoti izključiti, da bi lahko vložila predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb. Če pa Komisija ne more priti do take ugotovitve, mora zadevni predlog EDP registrirati.
- 106 Ugotovitev iz točke 105 zgoraj je podprta s pojasnilom Sodišča, da posebna dodana vrednost mehanizma EDP ni povezana z gotovostjo njegovega izida, temveč z možnostmi in priložnostmi, ki jih ustvarja za državljane Unije, da v institucijah Unije sprožijo politično razpravo, ne da bi bilo treba počakati na začetek zakonodajnega postopka (glej točko 51 zgoraj). Iz tega pojasnila je razvidno, da mora Komisija, tudi če obstajajo precejšnji dvomi o tem, ali zadevni predlog EDP

spada v okvir njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, navedeni predlog pobude registrirati, da se omogoči politična razprava znotraj institucij, ki se sproži po tej registraciji.

- 107 Očitke Romunije je treba presoјati ob upoštevanju ugotovitev iz točk od 101 do 106 zgoraj.
- 108 Glede očitka Romunije, predstavljenega v točkah od 95 do 97 zgoraj, da Komisija ni upoštevala vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji v spornem predlogu EDP, in v bistvu ni pravilno opredelila vsebine tega predloga, je treba najprej navesti, da mora Komisija v skladu s sodno prakso informacije v zvezi s predmetom in cilji predloga EDP, ki jih predložijo organizatorji EDP, bodisi obvezno bodisi fakultativno, v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011, upoštevati pri preizkusu, ki ga opravi na podlagi med drugim člena 4(2)(b) te uredbe (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 51 in 54). Poleg tega je bilo pojasnjeno, da kadar organizatorji EDP v skladu z zgoraj navedeno Prilogo II k svojem predlogu priložijo podrobnejše informacije o predmetu, ciljih in ozadju EDP, kot so to storili v obravnavanem primeru, je Komisija te informacije zavezana preučiti skrbno in nepristransko (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 35).
- 109 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu navesti, da je Komisija v točkah 1 in 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa opredelila predmet in cilje tega predloga tako, da je povzela obvezne informacije, ki so jih organizatorji predložili na podlagi Priloge II k Uredbi št. 211/2011 (glej točko 2 zgoraj).
- 110 Na drugem mestu je treba navesti, da je bil člen 177 PDEU, ki ga je Komisija v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla kot možno pravno podlago pravnih aktov Unije, ki bi lahko bili sprejeti za uresničitev sporne EDP, med določbami, ki so jih organizatorji navedli v spornem predlogu EDP na podlagi Priloge II k Uredbi št. 211/2011 kot določbe, upoštevne za predlagani ukrep.
- 111 Na tretjem mestu je treba opozoriti, da je Komisija sporni predlog EDP registrirala „ob razumevanju, da so cilj pobude predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov“, in „pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“ (člen 1(2) izpodbijanega sklepa).
- 112 Elementi, predstavljeni v točkah od 108 do 111 zgoraj, preučeni ob upoštevanju vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji spornega predloga EDP, kažejo, da je Komisija v skladu s sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62), z objektivnega vidika preizkusila predlagane ukrepe, obravnavane abstraktno, pri čemer se je v bistvu omejila na predstavitev predmeta in ciljev spornega predloga EDP in na ugotovitev, da ta predlog pobude spada v okvir kohezijske politike unije. Na ta način je sporni predlog EDP v izpodbijanem sklepu pravilno predstavljen in ni mogoče ugotoviti nobenega izkrivljanja njegove vsebine.
- 113 Res je, kot navaja Romunija, da so organizatorji sporne EDP v okviru dodatnih in neobveznih informacij, sporočenih v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011, navedli, da mora pravni akt Unije, sprejet na podlagi sporne EDP, vsebovati opredelitev pojma „regije z narodnimi ali etničnimi manjšinami“ in seznam teh regij. Organizatorji so izpostavili tudi, da je pri določanju regij iz Uredbe št. 1059/2003 treba upoštevati njihove etnične, verske, jezikovne ali kulturne meje.

- 114 Ob navedenem je treba ugotoviti, da je iz vseh informacij, ki so jih sporočili organizatorji, razvidno, da elementi, predstavljeni v točki 113 zgoraj, po njihovem mnenju pomenijo sredstva za uresničitev cilja sporne EDP, kot je opisan v točki 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Iz tega sledi, da je bila Komisija pri presoji, opravljeni na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, pravno zavezana, da z objektivnega vidika preuči predlagane ukrepe, obravnavane abstraktno, ne da bi mogla preveriti, ali je bil predložen dokaz vseh navedenih dejstev, niti ali je obrazložitev spornega predloga EDP in navedenih ukrepov zadostna (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 62), zato je treba ugotoviti, da ni dokazano, da Komisija ni upoštevala vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji spornega predloga EDP, vključno z dodatnimi in neobveznimi informacijami, niti da je izkrivila vsebino tega predloga.
- 115 Poleg tega je treba trditev Romunije, da je v Komisijini presoji „pridržek“, ki naj bi bil v bistvu v nasprotju z Uredbo št. 211/2011 (glej točko 95 zgoraj), zavrnil.
- 116 Ugotoviti je namreč treba, da je pristop Komisije, da se sporni predlog EDP registrira „ob razumevanju, da so cilj pobude [njeni] predlogi [...] za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji“, skladen z Uredbo št. 211/2011, kot jo je razložilo Sodišče med drugim v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), saj mora Komisija, kot je bilo že navedeno, pogoj za registracijo iz člena 4(2)(b) zgoraj navedene uredbe razlagati in uporabljati tako, da se zagotovi enostaven dostop do EDP. Komisija lahko zato po potrebi „uokviri“, „opredeli“ ali celo delno registrira zadevni predlog EDP, da bi zagotovila enostaven dostop do nje, pod pogojem, da spoštuje obveznost obrazložitve, ki jo ima, in da ne izkrivi vsebine tega predloga pobude. Tako postopanje namreč Komisiji omogoča, da namesto, da zavrne registracijo predloga EDP, ta predlog pobude registrira kvalificirano, da ohrani polni učinek cilja, ki mu sledi Uredba št. 211/2011. Ta ugotovitev velja še toliko bolj, ker organizatorji takega predloga niso nujno pravniki z občutkom za natančno pisno izražanje, ki poznajo pristojnosti Unije in Komisije. Poleg tega je treba navesti, da trditev Romunije, da „pridržek“ v presoji Komisije kaže na to, da ima dvome in pomisleke (glej točko 95 zgoraj), ne samo, da ni dokazana, ampak je tudi brezpredmetna, ker, kot je bilo že navedeno, obstoj takih dvomov in pomislekov Komisiji ne bi smel preprečiti, da sporni predlog EDP registrira.
- 117 Poleg tega je ta pristop Komisije pojasnjen z njeno obveznostjo, da je morala po izdaji sodbe z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), sprejeti nov sklep v zvezi s spornim predlogom EDP, pri čemer je morala upoštevati vse posledice te sodbe, kot je bilo poudarjeno v točki 85 zgoraj.
- 118 Glede na preudarke iz točk od 108 do 117 zgoraj je treba očitek Romunije, predstavljen v točkah od 95 do 97 zgoraj, zavrnil.
- 119 Glede očitka Romunije, predstavljenega v točkah od 90 do 94 zgoraj, da člani od 174 do 178 PDEU niso veljavna pravna podlaga za ukrepanje Unije v skladu s spornim predlogom EDP, je treba opozoriti, da je Komisija, ne da bi storila napako (glej ugotovitve v točkah 114 in 118 zgoraj), ta predlog registrirala „ob razumevanju, da so cilj pobude [njeni] predlogi [...] za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov“, pri čemer je te predloge mogoče vložiti na podlagi člena 177 PDEU (člen 1(2) izpodbijanega sklepa v povezavi z njegovo točko 5 obrazložitve).

- 120 Člen 177, prvi odstavek, PDEU namreč med drugim določa, da „[P]arlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku [...] opredelita naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov“. Člen 177 PDEU je uvrščen pod naslov XVIII, „Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija“, v tretjem delu Pogodbe DEU, naslovljenem „Notranje politike in ukrepi Unije“.
- 121 Iz člena 4(2)(c) PDEU je razvidno, da je ekonomska, socialna in teritorialna kohezija naštet med področji deljenih pristojnosti med Unijo in državami članicami. V skladu s členom 2(6) PDEU so obseg in načini izvajanja te pristojnosti Unije določeni z določbami iz naslova XVIII tretjega dela Pogodbe DEU.
- 122 Člen 174, prvi odstavek, PDEU, ki je uvrščen pod zgoraj navedeni naslov XVIII, določa, da Unija, da bi pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.
- 123 Člen 174, tretji odstavek, PDEU določa:
- „Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podeželju, 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 prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskim regijam.“
- 124 Sodišče je navedlo, da člen 174 PDEU opisuje cilje kohezijske politike Unije na splošno in Uniji daje široko polje proste presoje glede dejavnosti, ki jih lahko izvaja na področju ekonomske, socialne in ozemeljske kohezije, glede na široko pojmovanje regij, na katere se take dejavnosti lahko nanašajo (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 68).
- 125 Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da je seznam – iz člena 174, tretji odstavek, PDEU – regij, „ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“ indikativen in ni izčrpen (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 69).
- 126 Iz preudarkov, predstavljenih v točkah od 120 do 125 zgoraj, je razvidno, da ima Unija pristojnost na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Poleg tega je opozorjeno, da člen 177 PDEU določa sprejetje uredb po rednem zakonodajnem postopku, ki se, kot je pojasnjeno v členu 289(1) PDEU, začne s predložitvijo predloga Komisije Parlamentu in Svetu.
- 127 Iz navedenega izhaja, da je Komisija v izpodbijanem sklepu – ne da bi storila napako – lahko ugotovila, da sporni predlog EDP, kolikor so njegov cilj predlogi Komisije za pravne akte za opredelitev nalog, prednostnih ciljev in organizacije strukturnih skladov, in pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, prispevali h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji, ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti v smislu člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Drugačna ugotovitev ni mogoča glede na pojasnilo Sodišča, da je vprašanje, ali predlagani ukrep v okviru EDP spada v okvir pristojnosti Komisije v smislu zgoraj navedene določbe, na prvi pogled in v bistvu vprašanje razlage in uporabe zadevnih določb Pogodb (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 61).
- 128 Res je, da je Sodišče, kot sicer navaja Romunija, v sodbi z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), potrdilo analizo Splošnega sodišča v sodbi z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), v skladu s katero za specifične

etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij z narodnimi manjšinami ni mogoče šteti, da za ekonomski razvoj sistematično pomenijo neugodnost v primerjavi z okoliškimi regijami. Sodišče je tudi ugotovilo, da Splošno sodišče s tem, da je izključilo, da bi bila lahko regija z narodno manjšino glede na svoje specifične etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti sistematično del „regij, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“, v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU, pravilno razlagalo pojem „zadevne regije“ iz te določbe (sodba z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, točki 70 in 71).

- 129 Ta pojasnila Sodišča ne omajajo ugotovitve iz točke 127 zgoraj, da Komisija ni storila napake s tem, da je ugotovila, da sporni predlog EDP ni očitno zunaj okvira njenih pristojnosti. Na eni strani sklep o registraciji predloga EDP namreč ne vpliva na presojo, ki jo Komisija opravi v sporočilu, sprejetem na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, ki vsebuje njene „pravne in politične zaključke“ v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev teh, kot je bilo opozorjeno v točkah 50 in 104 zgoraj. Na drugi strani lahko Komisija, kot je pojasnila v odgovoru na tožbo, pri pripravi navedenega sporočila in če meni, da je to potrebno, ob opiranju zlasti na dejanske okoliščine preuči, ali in v kolikšni meri lahko značilnosti regije z narodno manjšino vplivajo na njen gospodarski ali socialni razvoj v primerjavi z okoliškimi regijami in ali in v kolikšnem obsegu ugotovljene razlike med stopnjami gospodarske ali socialne razvitosti zahtevajo ukrepe za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.
- 130 Na podlagi zgornjih preudarkov je treba zavrni očitak Romunije, predstavljen v točkah od 90 do 94 zgoraj, in s tem ta tožbeni razlog. Zato je treba tožbo zavrni.

Stroški

- 131 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Romunija ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.
- 132 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Iz tega sledi, da Madžarska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Romunija nosi svoje stroške in stroške Komisije.**
- 3. Madžarska nosi svoje stroške.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 10. novembra 2021.

Podpisi