



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 9. novembra 2022*

„Pravo institucij – Evropska državljanska pobuda – ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe‘ – Sporočilo Komisije, v katerem so podani razlogi za nesprejetje predlogov pravnih aktov iz evropske državljanske pobude – Obveznost obrazložitve – Enako obravnavanje – Načelo dobrega upravljanja – Očitna napaka pri presoji“

V zadevi T-158/21,

Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, ki ga zastopa T. Hieber, odvetnik,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Madžarske, ki jo zastopata M. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo I. Martínez del Peral, I. Rubene, E. Stamate in D. Drambozova, agentke,

tožena stranka,

ob intervenciji

Helenske republike, ki jo zastopa T. Papadopoulou, agentka,

in

Slovaške republike, ki jo zastopa E. Drugda, agentka,

intervenientki,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

* Jezik postopka: angleščina.

ob posvetovanju v sestavi J. Svenningsen, predsednik, C. Mac Eochaidh (poročevalec) in J. Laitenberger, sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi tega, da stranki v roku treh tednov od vročitve obvestila o koncu pisnega dela postopka nista vložili predloga, naj se opravi obravnava, in na podlagi sklepa v skladu s členom 106(3) Poslovnika Splošnega sodišča, da bo odločeno brez ustnega dela postopka,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Tožeča stranka, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sporočila Komisije C(2021) 171 final z dne 14. januarja 2021 o evropski državljanski pobudi „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (v nadaljevanju: izpodbijano sporočilo).

Dejansko stanje

- 2 Tožeča stranka je pri Evropski komisiji vložila prijavo predlagane evropske državljanske pobude „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (v nadaljevanju: predlagana EDP) na podlagi člena 11(4) PEU ter Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1).
- 3 Cilj predlagane EDP je bil Evropsko unijo pozvati, naj sprejme vrsto aktov za izboljšanje varstva pripadnikov narodnostnih in jezikovnih manjšin, ter k okrepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji.
- 4 Komisija je 29. marca 2017 sprejela Sklep (EU) 2017/652 o predlagani EDP (UL 2017, L 92, str. 100). V členu 1(1) navedenega sklepa je razglasila prijavo predlagane EDP, v odstavku 2 pa je navedla devet predlogov, za katere so se lahko zbirale izjave o podpori, in sicer:
 - priporočilo Sveta Evropske unije o varstvu in spodbujanju kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji (predlog 1);
 - sklep ali uredba Evropskega parlamenta in Sveta za prilagoditev programov financiranja za olajšanje dostopa do njih za majhne regionalne in manjšinske jezike (predlog 2);
 - sklep ali uredba Parlamenta in Sveta za ustanovitev centra za jezikovno raznolikost, ki bo krepil zavedanje o pomembnosti regionalnih in manjšinskih jezikov ter spodbujal raznolikost na vseh ravneh ter ga bo pretežno financirala Unija (predlog 3);
 - uredba o prilagoditvi splošnih pravil, ki veljajo za naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov, na način, ki upošteva varstvo manjšin in spodbujanje kulturne in jezikovne

raznolikosti, pod pogojem, da bodo ukrepi, ki se bodo financirali, vodili h krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji (predlog 4);

- uredba Parlamenta in Sveta za spremembo uredbe o programu „Obzorje 2020“, da bi se izboljšale raziskave o dodani vrednosti, ki jo narodnostne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost lahko prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju v regijah EU (predlog 5);
 - sprememba zakonodaje EU, da se zagotovi približno enako obravnavanje oseb brez državljanstva in državljanov Unije (predlog 6);
 - uredba Parlamenta in Sveta, da se uvede enotna avtorska pravica, ki bi omogočila, da se celotna EU na področju avtorskih pravic obravnava kot notranji trg (predlog 7);
 - sprememba Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) (UL 2010, L 95, str. 1), da se zagotovi svobodno opravljanje storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin v regijah, kjer prebivajo narodnostne manjšine (predlog 8);
 - uredba ali sklep Sveta, da se določi skupinsko izvzetje projektov, s katerimi se spodbujajo narodnostne manjšine in njihova kultura, iz postopka iz člena 108(2) PDEU (predlog 9).
- 5 Uredba št. 211/2011 je bila 1. januarja 2020 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2019/788 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o evropski državljski pobudi (UL 2019, L 130, str. 55, popravka v UL 2019, L 334, str. 168, in v UL 2020, L 424, str. 60), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2019/1673 z dne 23. julija 2019 o nadomestitvi Priloge I k Uredbi 2019/788 (UL 2019, L 257, str. 1).
- 6 Tožeča stranka je 10. januarja 2020, potem ko je v predpisanem roku zbrala več kot 1.300.000 izjav o podpori – od katerih so jih v skladu z izpodbijaním sporočilom 1.128.422 potrdili pristojni organi enajstih držav članic – Komisiji predložila EDP z naslovom „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (v nadaljevanju: EDP).
- 7 Tožeča stranka je 5. februarja 2020 na sestanku s Komisijo na podlagi člena 15(1) Uredbe 2019/788 ustno predstavila predloge EDP in predložila obrazložiten dokument o zakonodajnih predlogih v zvezi s tem.
- 8 Javna predstavitev pred Parlamentom na podlagi člena 14(2) Uredbe 2019/788 je potekala 15. oktobra 2020. Ta predstavitev, ki je bila prvotno načrtovana 23. marca 2020, je bila prestavljena zaradi pandemije covid-19. Tožeča stranka se je te predstavitve udeležila preko videokonference.
- 9 Parlament je 17. decembra 2020, po razpravi na plenarnem zasedanju 14. decembra 2020, v zvezi z EDP sprejel Resolucijo (2020)2846(RSP), P9_TA-PROV(2020)0370. Parlament je v točki 20 Resolucije Komisijo pozval, naj se na navedeno pobudo odzove in predlaga pravne akte na podlagi Pogodb in Uredbe 2019/788 ter v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, opozoril, da se v EDP poziva k zakonodajnim predlogom na devetih različnih področjih, in ponovil poziv, da se v skladu z EDP preveri in oceni vsak predlog posebej.

- 10 Komisija je 14. januarja 2021 sprejela izpodbijano sporočilo, s katerim se je opredelila do resolucije Parlamenta in odgovorila na devet predlogov EDP. Po oceni teh predlogov je tožečo stranko obvestila o razlogih za zavrnitev izvedbe ukrepov, predlaganih v EDP.

Predlogi strank

- 11 Tožeča stranka ob podpori Madžarske Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- primarno, izpodbijano sporočilo v celoti razglasi za nično;
 - podredno, izpodbijano sporočilo razglasi za delno nično v delu, v katerem so izpolnjeni pogoji za razglasitev delne ničnosti;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 12 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 13 Slovaška republika je Splošnemu sodišču prav tako predlagala, naj tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 14 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja tri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, drugi tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava in več očitnih napak pri presoji, tretji tožbeni razlog, naveden v fazi replike, pa se nanaša na kršitev načela enakega obravnavanja.

Prvi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

- 15 Tožeča stranka ob podpori Madžarske v utemeljitev prvega tožbenega razloga v bistvu trdi, da je Komisija s sprejetjem izpodbijanega sporočila kršila obveznost obrazložitve. Na eni strani naj Komisija ne bi upoštevala ustnih in pisnih pojasnil, ki jih je tožeča stranka podala tako v pisnih dokumentih, posredovanih Komisiji, kot tudi na sestanku s Komisijo in na predstavitvi pred Parlamentom. Na drugi strani naj bi bili nekateri razlogi izpodbijanega sporočila omejeni zgolj na sklicevanja na druge akte Unije. Zato naj bi bila obrazložitev iz izpodbijanega sporočila nezadostna, razen obrazložitve v zvezi s predlogom 5.
- 16 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike te trditve izpodbija.
- 17 V zvezi s tem je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti obrazložitve posamične odločbe, ki je določena v členu 296 PDEU, zainteresirani stranki podati zadostno razlago, da lahko ugotovi, ali je odločba utemeljena oziroma ali morda vsebuje napako, zaradi katere je mogoče

izpodbijati njeno veljavnost, sodišču Unije pa omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo odločbe, ki jo preizkusi (glej sodbo z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 142 in navedena sodna praksa).

- 18 Obveznost Komisije, da v sporočilu, sprejetem v skladu s členom 15(2) Uredbe 2019/788, poda svoje tako pravne kot tudi politične zaključke v zvezi z zadevno EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti na podlagi te EDP, in obrazložitev razlogov za izvedbo ali neizvedbo teh ukrepov, je poseben izraz obveznosti obrazložitve, ki je naložena v okviru navedene določbe (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi/Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 91, in z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 143).
- 19 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno, razumljivo in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Zahteva po obrazložitvi se presoja glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, vrsto navedenih razlogov in interes, ki bi ga lahko imel naslovnik ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša, za pridobitev pojasnil. Ni potrebno, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni vidiki, saj se vprašanje, ali obrazložitev akta zadostuje zahtevam iz člena 296 PDEU, presoja ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi/Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točki 92 in 94 ter navedena sodna praksa, in z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 144 in navedena sodna praksa).
- 20 Poleg tega je treba navesti, da je spoštovanje obveznosti obrazložitve ter drugih formalnih in postopkovnih zahtev, ki veljajo za izdajo zadevnega akta, še toliko bolj temeljnega pomena, kadar imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico. Samo tako lahko sodišče Unije preveri, ali so bili podani dejanski in pravni elementi, od katerih je odvisno izvrševanje pravice do proste presoje (glej sodbo z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 145 in navedena sodna praksa).
- 21 V zvezi z zadnjenavedenim vidikom je bilo že razsojeno, da mora imeti Komisija v okviru izvajanja svoje pristojnosti zakonodajne pobude široko diskrecijsko pravico, ker mora z njenim izvajanjem v skladu s členom 17(1) PEU spodbujati splošni interes Unije in morebiti opravljati težko nalogo usklajevanja različnih interesov. Iz tega sledi, da mora imeti Komisija široko diskrecijsko pravico, da na podlagi EDP ukrepa ali ne ukrepa, tako da je zadevno sporočilo predmet omejenega nadzora s strani sodišč Unije, katerega namen je med drugim preveriti zadostnost njegove obrazložitve (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi/Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točke 88, 89 in 96, ter z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točki 169 in 170).
- 22 V obravnavanem primeru je bilo izpodbijano sporočilo sprejeto na podlagi EDP, katere cilj je bil – v skladu z navedbami tožeče stranke – spodbuditi Unijo k izboljšanju varstva pripadnikov narodnostnih in jezikovnih manjšin ter k okrepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji. V ta namen je EDP vsebovala devet predlogov za sprejetje novih aktov oziroma za spremembo obstoječih aktov prava Unije. Komisija je z izpodbijanem sporočilom v bistvu zavrnila izvedbo predlaganih ukrepov iz EDP.

- 23 V zvezi s tem iz izpodbijanega sporočila izhaja, da je Komisija v skladu s členom 15(2) Uredbe 2019/788 navedla svoje pravne in politične zaključke, zaradi katerih je menila, da na podlagi EDP ni treba ukrepati. Natančneje, Komisija je na podlagi analize med drugim pravnega okvira, v katerem so opredeljena njena pooblastila za ukrepanje, in pristojnosti Unije na tem področju ugotovila, da se „lahko na več področjih izvedejo nadaljnji ukrepi“. Vendar je Komisija ob upoštevanju ukrepov, ki so jih institucije Unije že sprejele na področjih, ki jih zajema EDP, in njenega spremljanja izvajanja navedenih ukrepov menila, da v tej fazi „ni potreben dodaten pravni akt“ za uresničitev ciljev, ki jim sledi EDP. S tem je Komisija razumljivo in zadostno navedla pravno in politično naravo razlogov za njeno zavrnitev izvedbe ukrepov, predvidenih z EDP.
- 24 Poleg tega razlogi iz izpodbijanega sporočila dopolnjujejo elemente, navedene med drugim v Sklepu 2017/652, in tudi sledijo izmenjavam, ki so 5. februarja 2020 potekale med tožečo stranko in Komisijo. Obrazložitev izpodbijanega sporočila je torej podkrepljena z okvirom, v katerega je umeščena in ki ga tožeča stranka dobro pozna.
- 25 Komisija je torej navedla glavne razloge, iz katerih je ob upoštevanju svoje široke diskrecijske pravice zavrnila izvedbo vsakega od ukrepov, predlaganih z EDP.
- 26 Te ugotovitve ne omajajo to, da Komisija v izpodbijanem sporočilu ni izrecno zavzela stališča o vsakem od pisnih in ustnih pojasnil, ki jih je v zvezi z vsemi predlogi podala tožeča stranka. Kot je namreč opozorjeno v točki 19 zgoraj, se s sodno prakso ne zahteva, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni vidiki, in zato ni mogoče zahtevati, da Komisija zavzame stališče o vsakem od pisnih in ustnih pojasnil, podanih v zvezi z vsemi predlogi iz EDP. Poleg tega je Komisija – kot je navedeno v točki 25 zgoraj – navedla glavne razloge, tako politične kot pravne, iz katerih je zavrnila izvedbo ukrepov, predlaganih z EDP.
- 27 Prav tako je treba zavriniti trditve tožeče stranke, da je Komisija večkrat kršila obveznost obrazložitve tako, da se je omejila zgolj na sklicevanje na druge akte Unije, ne da bi pojasnila upoštevnost teh instrumentov za EDP. V nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, se Komisija namreč ne omejuje na sklicevanje na druge akte Unije brez pojasnila, temveč, nasprotno, pojasnjuje, da se ti akti nanašajo na nekatere vidike, navedene v EDP.
- 28 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov Splošno sodišče meni, da obrazložitev iz izpodbijanega sporočila tožeči stranki omogoča, da ugotovi, ali je zavrnitev Komisije, da predloži predloge iz EDP, utemeljena ali pa vsebuje napake. Poleg tega ta obrazložitev omogoča tudi, da sodišče Unije izvede nadzor nad zakonitostjo izpodbijanega sporočila. Zato je treba ugotoviti, da je izpodbijano sporočilo pravno zadostno obrazloženo.
- 29 Ta ugotovitev ne vpliva na morebitno napačno uporabo prava ali napake pri presoji, ki naj bi jih storila Komisija. Razlikovati je namreč treba med obveznostjo obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo, ki jo je mogoče navesti v okviru razloga, s katerim se sklicuje na pomanjkljivost ali celo neobstoj obrazložitve odločbe, 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. Gre namreč za dva različna nadzora, ki vodita do različnih presoj Splošnega sodišča (glej sodbo z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija*, T-561/14, EU:T:2018:210, točka 146 in navedena sodna praksa). Utemeljenost obrazložitve v zvezi s predlogi 1, 3, 6 in 8, ki so edini, na katere se tožeča stranka sklicuje v okviru drugega tožbenega razloga, bo torej preučena v točkah od 42 do 146 v nadaljevanju.
- 30 Prvi tožbeni razlog je treba zato zavriniti kot neutemeljen.

- 31 Iz istih razlogov je treba zavrnuti tudi očitek Madžarske, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, ker naj Komisija ne bi izrecno odgovorila na vsak vidik, ki ga je navedla tožeča stranka.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela enakega obravnavanja

- 32 Tožeča stranka v okviru tretjega tožbenega razloga, ki je bil prvič naveden v repliki, Komisiji v bistvu očita, da je kršila načelo enakega obravnavanja, saj naj ji ta institucija ne bi ponudila enakih možnosti za razpravo o EDP in za to, da jo prepriča o svojih pomislekih, kot naj bi jih imeli organizatorji EDP „End the Cage Age“, v zvezi s katero je Komisija napovedala, da namerava predložiti zakonodajni predlog. Tako naj bi bila tožeča stranka v slabšem položaju v primerjavi z organizatorji EDP „End the Cage Age“.
- 33 Komisija naj poleg sestanka z dne 5. februarja 2020 na podlagi člena 15(1) Uredbe 2019/788 ne bi nikoli organizirala niti predlagala dodatnih sestankov s tožečo stranko, da bi razpravljala o ciljih, ki jim sledi EDP. Iz različnih dokumentov, ki so bili tožeči stranki razkriti na podlagi prošnje za dostop do zapisnikov vseh sestankov med Komisijo in organizatorji treh EDP – med katerimi je med drugim EDP „End the Cage Age“ – vložene na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) po vložitvi tožbe v tej zadevi, pa naj bi izhajalo, da se je Komisija v okviru EDP „End the Cage Age“ poleg sestanka, določenega s členom 15(1) Uredbe 2019/788, še vsaj štirikrat sestala z organizatorji navedene pobude oziroma z njimi razpravljala po telefonu. Do treh od navedenih dodatnih izmenjav naj bi prišlo pred vložitvijo EDP „End the Cage Age“.
- 34 Poleg tega je tožeča stranka po koncu pisnega dela postopka v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila „dodatno vlogo“ skupaj s štirimi prilogami. V tej „dodatni vlogi“ med drugim navaja, da je iz odgovora Komisije na novo prošnjo za dostop do dokumentov, vloženo 4. oktobra 2021, razvidno, da so imeli predstavniki kabinetov članov Komisije s predstavniki organizatorjev EDP „End the Cage Age“ pred javno predstavitvijo še dva sestanka prek videokonference poleg sestankov, navedenih v točki 33 zgoraj. Vse EDP pa naj bi morale imeti enake možnosti za to, da se z njimi seznanijo, saj je namen člena 9 PEU zagotoviti pravične konkurenčne pogoje za vse EDP. Madžarska v stališčih glede te „dodatne vloge“ podpira trditve tožeče stranke in dodaja, da je bilo s pristopom Komisije kršeno ne le načelo enakega obravnavanja, ampak tudi načelo skrbne in nepristranske uprave.
- 35 Komisija izpodbija te trditve in trdi, da ta tožbeni razlog ni utemeljen ter da „dodatna vloga“ in njene priloge niso dopustne.
- 36 V obravnavani zadevi je treba – ne da bi se bilo treba vprašati o dopustnosti tretjega tožbenega razloga z vidika člena 84 Poslovnika Splošnega sodišča in dopustnosti dokazov, predloženih po koncu pisnega dela postopka, z vidika člena 85(3) istega poslovnika – navesti, da z okoliščinami, na katere se sklicuje tožeča stranka, ni mogoče dokazati kršitve načela enakega obravnavanja.
- 37 Po eni strani tožeča stranka ne trdi, da Komisija v postopku pred sprejetjem izpodbijanega sporočila ni v celoti spoštovala svojih obveznosti, ki izhajajo iz členov 14 in 15 Uredbe 2019/788.
- 38 Po drugi strani tožeča stranka razen dejstva, da gre za dve prijavitelji EDP, ki sta dosegli zahtevani prag podpore, nikakor ni pojasnila, v čem naj bi bila EDP primerljiva z EDP „End the Cage Age“, zlasti z vidika njunih ciljev ter političnih oziroma pravnih težav, ki so predstavljene v navedenih EDP.

- 39 Število sestankov, ki jih Komisija organizira z organizatorji EDP, pa se lahko – ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo iz členov 14 in 15 Uredbe 2019/788 – razlikuje med drugim glede na naravo ali zapletenost EDP, tako da Komisiji ni treba organizirati enakega števila sestankov z organizatorji vsake EDP. Poleg tega mora Komisija, kot je opozorjeno v uvodni izjavi 28 Uredbe 2019/788, EDP preučiti v skladu z načelom dobrega upravljanja, kot je določeno v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 40 Glede na zgornje preudarke je treba ugotoviti, da je Komisija, ne da bi kršila načelo enakega obravnavanja, v okviru preučitve EDP, ki je privedla do izpodbijanega sporočila, lahko štela, da so pisne in ustne informacije, ki jih je imela na voljo, dovolj jasne, in presodila, da dodatni sestanki niso potrebni.
- 41 Iz istih razlogov je treba zavrnilo tudi očitke Madžarske, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, ker naj bi Komisija EDP „End the Cage Age“ namenila več pozornosti kot EDP.

Drugi tožbeni razlog: napačna uporaba prava in več očitnih napak pri presoji

Prvi del drugega tožbenega razloga: napačna uporaba prava in več očitnih napak Komisije pri presoji v zvezi s predlogom 1

- 42 Splošno sodišče uvodoma opozarja, da je cilj predloga 1 sprejetje priporočila Sveta, v katerem bi bili opredeljeni načini za varstvo in spodbujanje kulturne in jezikovne raznolikosti, zlasti za zaščito uporabe regionalnih in manjšinskih jezikov na področjih javne uprave, javnih storitev, izobraževanja, kulture, pravosodja, medijev, zdravstvenega varstva, trgovine in varstva potrošnikov (vključno z označevanjem).
- 43 Vendar se tožeča stranka v predlagani EDP sklicuje le na člen 165(4), druga alineja, in člen 167(5), druga alineja, PDEU kot pravni podlagi priporočila, predvidenega v predlogu 1 (točka (a) uvodne izjave 4 Sklepa 2017/652). Očitno pa je, da se ti pravni podlagi nanašata le na področji izobraževanja in kulture.
- 44 Poleg tega iz povezane razlage člena 2(5), člena 6(c) in (e), člena 165(1) ter člena 167(2) PDEU izhaja, da imajo države članice široko pristojnost na področju kulture in izobraževanja (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 74), saj ima Unija na tem področju le pristojnost „za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic“, ne da bi ta pristojnost Unije nadomestila pristojnost držav članic.
- 45 Zato je treba to, ali je bilo v obravnavani zadevi v izpodbijanem sporočilu pravo napačno uporabljeno in ali so bile storjene očitne napake pri presoji, presoditi glede na cilj, ki mu sledi predlog 1, in pravni podlagi, na kateri se sklicuje tožeča stranka v zvezi s tem predlogom.

– Prvi očitek: napačna uporaba prava

- 46 Tožeča stranka ob podpori Madžarske s prvim očitkom Komisiji v bistvu očita, da je napačno uporabila pravo, ker je menila, da Unija nima pristojnosti za sprejetje priporočil v zvezi s spodbujanjem in varstvom regionalnih oziroma manjšinskih jezikov.

- 47 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike te trditve izpodbija.
- 48 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija v okviru ocene predloga 1 navedla, da Unija v obravnavanem primeru nima „zakonodajne pristojnosti“, ne pa, da nima nobene pristojnosti na tem področju. Čeprav s tem razlogom res ni mogoče utemeljiti zavrnitve sprejetja predloga priporočila Sveta, ki ni zakonodajni akt, pa je treba poudariti, da to ne vpliva na utemeljenost izpodbijanega sporočila v delu, v katerem se nanaša na predlog 1, ker zavrnitev Komisije, da Svetu predlaga sprejetje priporočila – kot je razvidno iz točke 3.1 izpodbijanega sporočila – izhaja iz ugotovitve, da je cilj navedenega predloga mogoče doseči z drugimi obstoječimi instrumenti in tekočimi pobudami. Ta ugotovitev, v zvezi s katero je bilo po mnenju tožeče stranke storjenih več očitnih napak pri presoji, bo preučena v nadaljevanju v okviru drugega očitka v točkah od 50 do 89.
- 49 Zato je treba prvi očitek zavrniti kot brezpredmeten.
- *Drugi očitek: več očitnih napak pri presoji*
- 50 Tožeča stranka ob podpori Madžarske z drugim očitkom Komisiji v bistvu očita, da je storila več očitnih napak pri presoji, ker je zavrnila ukrepanje v zvezi s predlogom 1.
- 51 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike to trditev izpodbija.
- 52 V zvezi s tem, kadar imajo institucije Unije, kakor Komisija v obravnavani zadevi, široko diskrecijsko pravico in predvsem kadar sprejemajo zlasti politične odločitve in kompleksne presoje, mora sodni nadzor presoje, opravljene v okviru te diskrecijske pravice, ki je po svojem bistvu omejen, obsegati preveritev odsotnosti očitnih napak (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točki 95 in 96 ter navedena sodna praksa, in z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točki 169 in 170 ter navedena sodna praksa).
- 53 Poleg tega je napako mogoče opredeliti kot očitno le, kadar jo je mogoče zlahka odkriti. Ugotovitev, da je Komisija storila očitno napako pri presoji dejstev, ki bi upravičila razglasitev ničnosti izpodbijanega sporočila, torej predpostavlja, da so dokazi, ki jih mora predložiti tožeča stranka, zadostni, da se presoja Komisije ne zdi verjetna. Povedano drugače, tožbeni razlog, ki se nanaša na očitno napako pri presoji, je treba zavrniti, če je mogoče izpodbijano presojo kljub dokazom tožeče stranke še vedno sprejeti kot utemeljeno in dosledno (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2019, Fleig/ESZD, T-492/17, EU:T:2019:211, točka 55 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).
- 54 Na prvem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da z obstojem Evropske listine Sveta Evrope o regionalnih ali manjšinskih jezikih z dne 5. novembra 1992 (Zbirka pogodb Sveta Evrope – št. 148, v nadaljevanju: Listina Sveta Evrope) ni mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s predlogom 1, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu. Na eni strani naj Unija namreč ne bi bila pogodbenica Listine Sveta Evrope. Na drugi strani naj te listine več držav članic Unije ne bi podpisalo ali ratificiralo.
- 55 Komisija v zvezi s tem v izpodbijanem sporočilu navaja, da Unija spodbuja svoje države članice k podpisu Listine Sveta Evrope in da se redno sklicuje nanjo kot na pravni instrument, ki določa smernice za spodbujanje in zaščito regionalnih oziroma manjšinskih jezikov.

- 56 Okoliščina, da Unija ni pogodbenica Listine Sveta Evrope, ne dokazuje, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ker tožeča stranka ne prereka tega, da se Unija redno sklicuje na ta tekst kot na pravni instrument, ki določa smernice za spodbujanje in zaščito regionalnih in manjšinskih jezikov. Poleg tega okoliščina, da nekatere države članice tega instrumenta še niso podpisale oziroma ratificirale ni upoštevna za presajo ukrepanja Unije na tem področju.
- 57 Poleg tega ni upoštevna trditev Madžarske, da nekatere države članice, ki so ratificirale navedeno listino, varstvo, ki ga daje to besedilo, pridržujejo omejenemu številu jezikov, medtem ko je namen predloga 1 podpora vseh manjšinskih jezikov v vseh državah članicah.
- 58 Od Komisije namreč ni mogoče zahtevati in z nobeno določbo Uredbe 2019/788 ni določeno, da v obravnavanem primeru upošteva le akte, ki se nanašajo na vse države članice in vse regionalne oziroma manjšinske jezike, na katere se nanaša predlog 1. Komisija lahko veljavno upošteva akt, tudi če omogoča le delno uresničitev ciljev, ki jim sledi zadevni predlog. Povedano drugače, ni pomembno, da akt, upoštevan ločeno, ne omogoča popolne uresnitve cilja, ki mu sledi predlog 1, če je mogoče z vsemi akti, navedenimi v izpodbijanem sporočilu, skupaj doseči navedeni cilj.
- 59 Nazadnje, tožeča stranka napačno trdi, da Komisija ne more zavriniti ukrepanja s sklicevanjem na druge instrumente mednarodnega prava in da mora Unija izvajati pristojnosti, ki so ji jih podelile države članice.
- 60 V zvezi s tem je dovolj spomniti, da je iz samega besedila člena 11(4) PEU razvidno, da je namen EDP „pozvati“ Komisijo, da predloži ustrezen predlog za izvajanje Pogodb, ne pa, kot trdi tožeča stranka, od te institucije zahtevati, da izvede ukrep ali ukrepe, predlagane v zadevni EDP (sodba z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 57). Poleg tega pojasnila Komisije v izpodbijanem sporočilu kažejo na to, da Unija dejansko izvaja omejene pristojnosti, ki so ji priznane s Pogodbama. Unija namreč s spodbujanjem držav članic k podpisu Listine Sveta Evrope in s sklicevanjem nanjo podpira in dopolnjuje ukrepe držav članic na tem področju.
- 61 Na drugem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da z ukrepi, ki jih je Komisija sprejela na podlagi člena 7 Konvencije o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov, sprejete na splošni konferenci Unesca 20. oktobra 2005 v Parizu in odobrene v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta 2006/515/ES z dne 18. maja 2006 (UL 2006, L 201, str. 15, v nadaljevanju: konvencija Unesco), ni mogoče utemeljiti zavrnitve ukrepanja v zvezi s predlogom 1, kot je ta institucija to storila v izpodbijanem sporočilu. Med izvedbenima ukrepoma, navedenima v izpodbijanem sporočilu in osredotočenima na socialno vključevanje, ter ciljem, ki mu sledi predlog 1, to je zaščita in spodbujanje regionalnih oziroma manjšinskih jezikov, naj ne bi bilo nobene zveze.
- 62 Te trditve ni mogoče sprejeti. Kot je pojasnjeno v izpodbijanem sporočilu, je namen člena 7 konvencije Unesco spodbujati posameznike, „vključno z osebami, ki pripadajo manjšinam“, in družbene skupine, da ustvarjajo, proizvajajo, širijo in distribuirajo svoje kulturne izraze ter imajo dostop do njih. Poleg tega, kot je prav tako pojasnjeno v izpodbijanem sporočilu, ta ista konvencija Unesco opozarja, da je jezikovna raznolikost temeljni element kulturne raznolikosti, ter ponovno potrjuje temeljno vlogo, ki jo ima izobraževanje pri varovanju in spodbujanju kulturnih izrazov.
- 63 V nasprotju s trditvami tožeče stranke konvencija Unesco torej ni očitno nepovezana s ciljem, ki mu sledi predlog 1.

- 64 Izvedbena ukrepa, ki ju je Komisija sprejela na podlagi člena 7 konvencije Unesco, in sicer organizacija dialogov med državami članicami in kulturnim sektorjem na temo kulture za socialno vključevanje in medkulturni dialog, prav tako nista očitno nepovezana s cilji, ki jim sledi predlog 1.
- 65 Res je, da predlog 1 ni osredotočen na socialno vključevanje. Vendar se lahko z organizacijo teh dialogov, kot trdi Komisija, glede na cilje, ki jim sledi konvencija Unesco, spodbujajo in varujejo regionalni oziroma manjšinski jeziki, čeprav le na področju kulture. Okoliščina, da se z zadevnimi izvedbenimi ukrepi spodbuja socialno vključevanje, torej ne izključuje, da se lahko s temi istimi ukrepi hkrati prispeva k spodbujanju in varstvu regionalnih oziroma manjšinskih jezikov.
- 66 Poleg tega v nasprotju s tem, kar tožeča stranka trdi v repliki, sprejetje teh izvedbenih ukrepov kaže na to, da Unija dejansko izvaja omejene pristojnosti, ki so ji priznane s Pogodbama. Unija namreč z organizacijo dialogov med državami članicami in kulturnim sektorjem na podlagi člena 7 konvencije Unesco podpira in dopolnjuje ukrepe držav članic na tem področju.
- 67 Na tretjem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da delovni načrt Sveta za področje kulture 2019–2022 in konkretni ukrepi, ki naj bi jih priporočila skupina strokovnjakov za večjezičnost in prevajanje, vzpostavljena v okviru navedenega delovnega načrta, niso povezani s ciljem, ki mu sledi predlog 1, ker se v ničemer ne sklicujejo na regionalne oziroma manjšinske jezike. Zato naj s tem delovnim načrtom in temi konkretnimi ukrepi ne bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s tem predlogom, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu.
- 68 To trditev je treba zavrniti. V prilogi I k Sklepom Sveta o delovnem načrtu za področje kulture 2019–2022 (UL 2018, C 460, str. 12) je namreč določeno, da je delovni načrt za področje kulture zasnovan na osmih vodilnih načelih. Tretje od teh vodilnih načel pa izrecno pojasnjuje, da je kulturna in jezikovna raznolikost ena glavnih prednosti Unije ter da je varovanje in spodbujanje te raznolikosti v središču kulturne politike na evropski ravni (priloga I, naslov I, tretja alineja). Svet v opisu tretje prednostne naloge iz te iste priloge, ki se nanaša na „[e]kosistem v podporo umetnikom, strokovnjakom v kulturnem in ustvarjalnem sektorju ter evropskim vsebinam“, prav tako ugotavlja, da sta za kulturni sektor v Evropi med drugim značilni kulturna in jezikovna raznolikost (priloga I, naslov II, točka C).
- 69 Poleg tega je v isti prilogi I določeno, da bodo člani skupine strokovnjakov za večjezičnost in prevajanje izmenjali dobre prakse v zvezi s podporo prevajanju v knjižnem in založniškem sektorju, pa tudi v drugih kulturnih in ustvarjalnih sektorjih, ter priporočili konkretne ukrepe v okviru programa „Ustvarjalna Evropa“ za spodbujanje jezikovne raznolikosti in kroženja del (priloga I, naslov IV, točka C).
- 70 Zadevni delovni načrt in dejavnosti, ki jih mora izvesti skupina strokovnjakov za večjezičnost in prevajanje, tako niso očitno nepovezani s ciljem, ki mu sledi predlog 1, to je spodbujanje in zaščita regionalnih oziroma manjšinskih jezikov, čeprav le na področju kulture.
- 71 Te ugotovitve ne omaje dejstvo, da niti zadevni delovni načrt niti opis dejavnosti skupine strokovnjakov za večjezičnost in prevajanje ne vsebujeta izrecnega sklicevanja na regionalne oziroma manjšinske jezike. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da Sklepi Sveta o delovnem načrtu za področje kulture 2019–2022 ne vsebujejo nobene izrecne izključitve regionalnih oziroma manjšinskih jezikov. Prav tako v teh sklepih Sveta nikjer ni navedeno, da so zadevni delovni načrt in dejavnosti skupine strokovnjakov za večjezičnost in prevajanje omejeni na uradne jezike Unije.

- 72 Na četrtem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da Priporočilo Sveta z dne 22. maja 2018 o spodbujanju skupnih vrednot, vključujočega izobraževanja in evropske razsežnosti poučevanja (UL 2018, C 195, str. 1) ni povezano s ciljem, ki mu sledi predlog 1, ker ne ponuja konkretnih rešitev za varstvo in spodbujanje kulturne in jezikovne raznolikosti. Zato naj s tem priporočilom ne bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s tem predlogom, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu.
- 73 To trditev je treba zavrnuti. Iz tega priporočila, katerega konkretno izvajanje v bistvu spada v pristojnost držav članic, izrecno izhaja, da je njegov namen med drugim spodbujati skupne vrednote, na katerih temelji Unija, in to od najzgodnejših let ter na vseh ravneh izobraževanja. Spoštovanje pravic manjšin iz člena 2 PEU v povezavi s ciljem spoštovanja bogate kulturne in jezikovne raznolikosti iz člena 3(3), četrti pododstavek, PEU in člena 165(1) PDEU pa je med temi vrednotami Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 20. januarja 2022, Romunija/Komisija, C-899/19 P, EU:C:2022:41, točka 54, in z dne 24. septembra 2019, Romunija/Komisija, T-391/17, EU:T:2019:672, točka 56).
- 74 Zato Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je menila, da lahko zadevno priporočilo v delu, v katerem je namenjeno spodbujanju vrednot Unije na področju izobraževanja, prispeva k uresničitvi cilja, ki mu sledi predlog 1, pa čeprav le delno.
- 75 Na petem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da Priporočilo Sveta z dne 22. maja 2019 o celovitem pristopu k poučevanju in učenju jezikov (UL 2019, C 189, str. 15) ni povezano s ciljem, ki mu sledi predlog 1, ker se z njim poudarja le učenje uradnih jezikov Unije z namenom krepitve gospodarske konkurenčnosti in poklicne mobilnosti. Zato naj s tem priporočilom ne bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s tem predlogom, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu.
- 76 To trditev je treba zavrnuti. To priporočilo, katerega cilj je izboljšanje poučevanja in učenja jezikov, namreč ne vsebuje nobene izrecne omejitve samo na uradne jezike Unije.
- 77 V nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, priloga k zadevnemu priporočilu, ki se nanaša na jezikovno ozaveščenost v šolah, prav tako ni omejena le na učenje uradnih jezikov Unije.
- 78 Ti elementi zadostujejo za ugotovitev, da niti zadevno priporočilo niti njegova priloga nista omejena le na učenje in poučevanje uradnih jezikov Unije.
- 79 Nazadnje, tožeča stranka napačno trdi, da se predlog 1 nikakor ne nanaša na poučevanje in učenje jezikov, ampak na možnost govorcev, da uporabljajo svoj materni jezik, kadar je to regionalni ali manjšinski jezik, „na vseh področjih življenja“.
- 80 Kot je bilo navedeno v točki 43 zgoraj, je predlog 1 umeščen le na področji kulture in izobraževanja. Uporaba regionalnih oziroma manjšinskih jezikov na drugih „področjih življenja“ torej ni bila predmet pregleda Komisije. Poleg tega je tožeča stranka vsekakor navedla, da bi bilo treba v priporočilu, predvidenem s predlogom 1, med drugim predstaviti in predlagati najboljše rešitve za „zaustavitev izumiranja“ regionalnih oziroma manjšinskih jezikov v Uniji. Tožeča stranka je v predlagani EDP pojasnila tudi, da bi bilo treba v tem priporočilu upoštevati upad jezikovne raznolikosti in „učenja jezikov“ v Uniji. Tožeča stranka je torej sama vzpostavila jasno in neposredno povezavo med predlogom 1 in „učenjem jezikov“.

- 81 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je štela, da lahko zadevno priporočilo v delu, v katerem je namenjeno spodbujanju poučevanja in učenja jezikov, prispeva k uresničitvi cilja, ki mu sledi predlog 1.
- 82 Na šestem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da se ukrepi iz Sporočila Komisije Parlamentu in Svetu z naslovom „Unija enakosti: strateški okvir EU za enakost, vključevanje in udeležbo Romov“ (COM(2020) 620 final) in predloga priporočila Sveta o enakosti, vključevanju in udeležbi Romov (COM(2020) 621 final) ne nanašajo na cilj, ki mu sledi predlog 1, in imajo omejeno področje uporabe, saj se nanašajo na specifično skupino oseb, in sicer na Rome. Zato naj niti s tem sporočilom niti s tem predlogom priporočila ne bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s tem predlogom, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu.
- 83 To trditev je treba zavrni. Čeprav sta zadevno sporočilo in predlog priporočila osredotočena na Rome, to nikakor ne zmanjša njune upoštevnosti v obravnavani zadevi. Tožeča stranka se je v predlagani EDP namreč sama sklicevala na to skupnost oseb, pri čemer je med drugim navedla, da gre za „največjo in najbolj izključeno izmed manjšinskih skupin v Evropi“. Osebo področje uporabe tega sporočila in tega predloga priporočila torej delno sovпада z osebnim področjem uporabe predloga 1. Od Komisije nikakor ni mogoče zahtevati in z nobeno določbo Uredbe 2019/788 ni določeno, da pri pregledu EDP upošteva le akte Unije, ki se nanašajo na vse osebe, ki so predmet te EDP. Kot je navedeno v točki 58 zgoraj, ni pomembno, da akt, upoštevan ločeno, ne omogoča popolne uresničitve cilja, ki mu sledi predlog 1, če je mogoče z vsemi akti, navedenimi v izpodbijanem sporočilu, skupaj doseči navedeni cilj.
- 84 Poleg tega tožeča stranka napačno trdi, da zadevno sporočilo in predlog priporočila nista povezana s ciljem, ki mu sledi predlog 1. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da tožeča stranka niti v tožbi niti v repliki nikakor ni izpodbijala trditve Komisije iz izpodbijanega sporočila, da zadevni predlog priporočila med drugim poziva „države članice, naj romski jezik [...] vključijo v učne načrte in učbenike za romske in neromske učence“. To trditev poleg tega potrjuje točka 2(g) tega predloga priporočila, ki države članice poziva, da spodbujajo ozaveščanje o romskem jeziku, „med drugim z ukrepi, ki zagotavljajo ustrezno usposabljanje učiteljev in oblikovanje primernih šolskih učnih načrtov“.
- 85 Na sedmem mestu, tožeča stranka v bistvu trdi, da vključitev vprašanj, povezanih z manjšinami, v letna poročila Komisije o uporabi Listine ne prinaša nobene dodane vrednosti glede na predlog 1. Uporaba Listine je namreč omejena, saj uporaba jezikov v glavnem spada v pristojnost držav članic. Zato naj z vključitvijo vprašanj, povezanih z manjšinami, v letna poročila o uporabi Listine ne bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitve Komisije, da ukrepa v zvezi s tem predlogom, kot je ta institucija storila v izpodbijanem sporočilu.
- 86 Čeprav je res, da uporaba jezikov v velikem delu spada v pristojnost držav članic, pa Unija v zvezi s tem ni brez pristojnosti na področjih izobraževanja in kulture (glej točko 44 zgoraj). Dalje, iz točk od 54 do 84 zgoraj je razvidno, da je Unija svojo pristojnost uporabila prav na področjih, ki jih zajema predlog 1, zlasti tako, da je – kot je navedeno v točkah od 64 do 66 zgoraj – odobrila konvencijo Unesco in jo izvajala. Pri tem ni mogoče izključiti, da se Listina uporablja za položaje, ki jih zajema predlog 1, in da se Komisija v svojih tematskih letnih poročilih po potrebi sklicuje na navedene položaje.
- 87 Poleg tega je treba zavrni trditev tožeče stranke, da vključitev vprašanja spodbujanja regionalnih in manjšinskih jezikov v tematska letna poročila ne omogoča bistvenega prispevka k cilju predloga 1. Razlogi iz izpodbijanega sporočila, s katerimi je utemeljeno neukrepanje v zvezi s predlogom 1,

namreč ne temeljijo izključno na vključitvi tega vprašanja v tematska letna poročila. Kot je navedeno v izpodbijanem sporočilu, pa tudi s strani tožeče stranke v točki 52 replike, je Komisija svojo zavrnitev utemeljila tako, da se je oprla na sklop ukrepov. Kot je bilo že navedeno v točkah 58 in 83 zgoraj, torej ni pomembno, da imajo navedena tematska letna poročila, upoštevana ločeno, glede na okoliščine primera manjšo dodano vrednost od priporočila, predvidenega v predlogu 1.

- 88 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitne napake pri presoji, ko je na podlagi pravnih in dejanskih okoliščin, ki so obstajale na dan sprejetja izpodbijanega sporočila, in iz razlogov, navedenih v točkah 2.1 in 3.1 tega sporočila, štela, da za doseg cilja, ki mu sledi predlog 1, ni potreben noben dodaten pravni akt, ker je ta cilj mogoče uresničiti z vsemi akti, navedenimi v izpodbijanem sporočilu, skupaj. Komisija z zavrnitvijo ukrepanja v zvezi s predlogom 1 tako ni storila očitne napake pri presoji.
- 89 Zato je treba drugi očitak zavrniti, posledično pa je treba zavrniti prvi del drugega tožbenega razloga v celoti.

Drugi del drugega tožbenega razloga: več očitnih napak Komisije pri presoji v zvezi s predlogom 3

- 90 Tožeča stranka ob podpori Madžarske v okviru drugega dela Komisiji v bistvu očita, da je storila očitno napako pri presoji, ko je zavrnila ukrepanje v zvezi s predlogom 3, ki se je nanašal na ustanovitev centra za jezikovno raznolikost na področju regionalnih in manjšinskih jezikov, ki bi ga financirala Unija ter bi bil zadolžen za ozaveščanje o pomenu regionalnih in manjšinskih jezikov ter spodbujanje raznolikosti na vseh ravneh in čigar naloge bi vključevale omogočanje dostopa do znanja in kompetenc vsem upoštevnim akterjem na področju navedenih jezikov ter dajanje prednosti zlasti najmanjšim in najranljivejšim skupnostim v Evropi. Po mnenju tožeče stranke drugi ukrepi, ki jim je v obravnavanem primeru Komisija dala prednost, med drugim ohranjanje in razvoj njenega sodelovanja z Evropskim centrom za moderne jezike v okviru Sveta Evrope (v nadaljevanju: ECMJ), niso primerni za doseg ciljev, ki jim sledi ta predlog.
- 91 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike te trditve izpodbija, pri čemer trdi, da je ta del drugega tožbenega razloga neutemeljen.
- 92 Splošno sodišče uvodoma opozarja, da je bila Komisija s predlogom 3, kot je bil prijavljen, pozvana k sprejetju predloga sklepa ali uredbe Parlamenta in Sveta za ustanovitev centra za jezikovno raznolikost, ki bi krepil zavedanje o pomembnosti regionalnih in manjšinskih jezikov, spodbujal raznolikost na vseh ravneh in bi ga pretežno financirala Unija.
- 93 Komisija v točkah 2.3 in 3.3 izpodbijanega sporočila na eni strani navaja, da se prizadevanja Unije za ozaveščanje o pomenu jezikovne raznolikosti, vključno z učenjem jezikov, osredotočajo na tesno sodelovanje s Svetom Evrope, čigar delovanje na navedenem področju temelji na Listini Sveta Evrope iz točke 54 zgoraj in na ECMJ, ki deluje kot strokovni center za poučevanje in učenje jezikov ter podpira poučevanje v maternem jeziku učencev, med drugim v zvezi z manjšinskimi jeziki. Komisija pojasnjuje, da podpira ECMJ in z njim sodeluje v okviru posebnega skupnega sporazuma, namenjenega izboljšanju kakovosti, učinkovitosti in privlačnosti jezikovnega izobraževanja ter nadaljnjemu razvoju preverjanja in ocenjevanja učnih izidov, s čimer postopno vzpostavlja skupno podlago za sisteme ocenjevanja, ki temeljijo na skupnem evropskem referenčnem okviru za jezike (v nadaljevanju: skupni evropski referenčni okvir). Na drugi strani Komisija poudarja, da države članice Unije podpira pri izvajanju Priporočila o celovitem pristopu k poučevanju in učenju jezikov iz točke 75 zgoraj. V bistvu meni, da je učinkovito in bistveno

ohraniti in razvijati sodelovanje prek ECMJ ter zagotavljati svojo podporo državam članicam pri izvajanju tega priporočila, da se zagotovi osredotočenost prizadevanj Unije in prepreči tveganje podvajanja prizadevanj in virov, ter da ni potreben noben dodaten pravni akt.

- 94 Na prvem mestu, tožeča stranka, ki jo v bistvu podpira Madžarska, trdi, da ECMJ ni primeren za opravljanje nalog in doseganje ciljev centra za jezikovno raznolikost na področju regionalnih oziroma manjšinskih jezikov. Na eni strani naj pristojnosti ECMJ ne bi zajemale navedenih nalog in ciljev, kar naj bi bilo izkazano z dejstvom, da se statut ECMJ nikakor ne sklicuje na navedene jezike oziroma na druge naloge, na katere se nanaša predlog 3. Na drugi strani naj dejavnosti ECMJ ne bi zajemale spodbujanja teh istih regionalnih oziroma manjšinskih jezikov niti ciljev, ki jim sledi predlog 3, kar naj bi bilo izkazano z dejstvom, da navedeni jeziki niso izrecno navedeni v nobenem izmed projektov programa ECMJ za obdobje od 2020 do 2023 ter da v zvezi z dejavnostmi izobraževanja in svetovanja navedenega programa ni sklicevanja na nobeno pomembno dejavnost, povezano s tem. Poleg tega naj bi bil v skladu z institucionalno strukturo Sveta Evrope za spodbujanje regionalnih oziroma manjšinskih jezikov na podlagi Listine Sveta Evrope iz točke 54 zgoraj zadolžen sekretariat Sveta Evrope. Več držav, ki so zavrnille podpis oziroma ratifikacijo Listine Sveta Evrope, pa je pristopilo k Sporazumu ECMJ. Madžarska navaja, da sta ECMJ in oddelek Sveta Evrope, pristojen za manjšinske jezike, ločeni organizacijski enoti, med katerima ni nobene povezave niti sodelovanja.
- 95 Te trditve je treba zavrnilo.
- 96 Prvič, okoliščina, da statut ECMJ ne vsebuje nobenega posebnega sklicevanja na regionalne in manjšinske jezike, nikakor ne pomeni, da so ti jeziki izključeni iz nalog in ciljev ECMJ.
- 97 Drugič, kot je navedeno v točki 2.3 izpodbijanega sporočila in v pisanjih Komisije, so med nalogami ter strateškimi in operativnimi cilji ECMJ, opisanimi v členu 1 statuta ECMJ, izvajanje jezikovnih politik, spodbujanje inovativnih pristopov pri učenju in poučevanju „modernih“ jezikov, učenje in poučevanje navedenih jezikov, spodbujanje dialoga in izmenjav, zagotavljanje podpore raziskovalnim projektom ter zbiranje in razširjanje dobrih praks na področju učenja in poučevanja teh jezikov. Nič pa ne kaže na to, da te naloge in ti cilji vsaj v določeni meri ne bi mogli prispevati h krepitvi zavedanja o pomembnosti vseh „modernih“ jezikov zadevnih držav, vključno z regionalnimi oziroma manjšinskimi jeziki, in k spodbujanju raznolikosti, čeprav le jezikovne in kulturne, kar sta cilja, ki jima sledi predlog 3, kot je bil prijavljen.
- 98 Tretjič, v zvezi z dejavnostmi ECMJ je po eni strani iz spisa razvidno, da je v programu tega centra za obdobje od 2020 do 2023 med drugim omenjen projekt, naslovljen „Spodbujanje jezikovnega izobraževanja pri čezmejnem poklicnem usposabljanju“, z vsebino katerega je opozorjeno na posebej pomembno vlogo spodbujanja učenja jezikov v čezmejnih regijah. Ne zdi pa se, da je ta projekt očitno nepovezan z uresničitvijo ciljev, ki jim sledi predlog 3, to je krepiti zavedanje o pomembnosti večjezičnosti, zlasti v zvezi z regionalnimi oziroma manjšinskimi jeziki, in spodbujati raznolikost, med drugim na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja.
- 99 Po drugi strani je v zvezi z dejavnostmi izobraževanja in svetovanja ECMJ iz spisa razvidno, da ta center ponuja usposabljanje z naslovom „Večjezični in medkulturni pristopi“ v zvezi z „referenčnim okvirom za pluralne pristope k jeziku in kulturam“, katerega področje uporabe zajema pogosto poučevane in manjšinske jezike. Prav tako ponuja usposabljanje z naslovom „Kakovostno izobraževanje v romskem jeziku za Evropo (QualiRom)“. To usposabljanje se sklicuje na cilj pobude, imenovane „QualiRom“, ki med drugim vključuje spodbujanje vključitve romskega jezika v izobraževalne sisteme in lažanje vključevanja romskih otrok. Navedeno

usposabljanje se sklicuje tudi na učno gradivo „QualiRom“, pripravljeno v šestih različicah romskega jezika, ki zajema primarno, sekundarno in terciarno raven, in ki je največji tak vir na področju poučevanja in učenja tega jezika. Ti elementi zadostujejo za dokaz, da so – kot je navedeno v točki 2.3 izpodbijanega sporočila – regionalni in manjšinski jeziki v celoti vključeni v program ECMJ za obdobje od 2020 do 2023.

- 100 Iz tega sledi, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je v bistvu menila, da lahko dejavnosti ECMJ prispevajo k uresničevanju ciljev, ki jim sledi predlog 3, kakor je bil prijavljen, to je krepiti zavedanje o pomembnosti regionalnih in manjšinskih jezikov ter spodbujati raznolikost na vseh ravneh.
- 101 Četrtrič, tožeča stranka in Madžarska nista navedli nobenega konkretnega elementa, ki bi izpodbil obstoj tesnih vezi med Svetom Evrope in ECMJ, navedenih v izpodbijanem sporočilu in pisanjih Komisije.
- 102 Na drugem mestu, tožeča stranka, ki jo v bistvu podpira Madžarska, trdi, da Komisija nima možnosti niti vplivati na dejavnosti ECMJ niti z njim sklepati sporazume o sodelovanju na upoštevni področjih iz predloga 3, ker Unija ni pogodbenica sporazuma o ustanovitvi tega centra in ker spodbujanje regionalnih oziroma manjšinskih jezikov ne spada v pristojnosti ECMJ. Poleg tega tožeča stranka v bistvu navaja, da sporazum o prispevku za obdobje od 2020 do 2021, naveden v izpodbijanem sporočilu, dokazuje, da spodbujanje regionalnih oziroma manjšinskih jezikov za Komisijo v okviru njenega sodelovanja z ECMJ ni upoštevno, saj delavnica o „celostnih pristopih k učenju, opismenjevanju in poučevanju jezikov, vključno z učnimi jeziki, tujimi jeziki, regionalnimi in manjšinskimi jeziki ter jeziki, ki se govorijo doma“ in spletni seminar o „položaju regionalnih in manjšinskih jezikov med pandemijo covid-19“, omenjena v navedenem sporazumu, očitno nista ustrezna alternativa centru za jezikovno raznolikost, predlaganemu v okviru predloga 3. Dalje, namen sodelovanja med Komisijo in ECMJ naj bi bil v bistvu vzpostavitev skupne podlage za nacionalne sisteme ocenjevanja, ki temeljijo na skupnem evropskem referenčnem okviru. Nazadnje, sklicevanje v izpodbijanem sporočilu na naslednji sporazum o sodelovanju naj ne bi bilo upoštevno, ker naj ne bi potekala nobena pogajanja in ker naj hipotetičnega razvoja ne bi bilo mogoče upoštevati pri presoji zakonitosti izpodbijanega sporočila.
- 103 Te trditve je treba zavriniti.
- 104 Najprej, kot je bilo navedeno v točkah 96 in 97 zgoraj, statut ECMJ ne vsebuje nobene izrecne omejitve v zvezi z „modernimi“ jeziki, na katere se nanašajo naloge, ki jih opravlja, in cilji, ki jim sledi, z nekaterimi od njegovih dejavnosti pa so izrecno zajeti regionalni oziroma manjšinski jeziki. Komisija torej ni storila očitne napake pri presoji, ko je menila, da lahko naloge, ki jih ECMJ opravlja, cilji, ki jim ECMJ sledi, in dejavnosti, ki jih ECMJ izvaja, prispevajo k uresničitvi ciljev, ki jim sledi predlog 3, kakor je bil prijavljen, to je krepiti zavedanje o pomembnosti zlasti regionalnih oziroma manjšinskih jezikov ter spodbujati raznolikost na različnih ravneh.
- 105 Dalje, čeprav Unija res ne sodeluje pri „razširjenem delnem sporazumu“ Sveta Evrope o ustanovitvi ECMJ, sporazum o prispevku za obdobje od 2020 do 2021, naveden v izpodbijanem sporočilu, v nasprotju s trditvami tožeče stranke dokazuje možnost Komisije, da vpliva na dejavnosti ECMJ in da sklepa sporazume o sodelovanju na področjih v zvezi s predlogom 3. Ta sporazum o prispevku prav tako potrjuje – kot je navedeno v izpodbijanem sporočilu – da so regionalni oziroma manjšinski jeziki vključeni v nabor dejavnosti, pri katerih sodeluje ECMJ.

- 106 Iz spisa je namreč razvidno, da sporazum o prispevku za obdobje od 2020 do 2021, ki se nanaša na ukrepanje v zvezi z „metodologijami in inovativnim ocenjevanjem pri učenju jezikov“, spada v okvir dolgoročnega, to je sedemletnega sodelovanja med Komisijo in ECMJ ter v okvir področij delovanja, o katerih je bilo odločeno skupaj. Kot navaja Komisija, je s pobudo „Podpora večjezičnim razredom“ iz okvira zgoraj navedenega ukrepanja ponujena vrsta modulov, ki med drugim obravnavajo jezikovno ozaveščenost v celotni šoli in podporo učnim jezikom z uporabo pristopov, ki vrednotijo izvirne jezike učencev, zlasti v zvezi z regionalnimi oziroma manjšinskimi jeziki. Poleg tega naj bi navedeno ukrepanje poleg delavnice in spletnega seminarja, ki ju navaja tožeča stranka, vključevalo tudi „poletno akademijo“, vrsto skupin za razmislek, katerih cilji zajemajo „vrednotenje jezikovnih repertoarjev učencev“ ter izzive, s katerimi se soočajo med drugim regionalni oziroma manjšinski jeziki, pripravo znanstvenih študij in konferenco.
- 107 Nazadnje, elementi, navedeni v točki 106 zgoraj, potrjujejo ugotovitev, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, in kot je navedeno v izpodbijanem sporočilu, sodelovanje med Komisijo in ECMJ ni omejeno na vzpostavitev skupne podlage za nacionalne sisteme ocenjevanja, ki temeljijo na skupnem evropskem referenčnem okviru, potrebe na področju jezikovne raznolikosti pa so upoštewane v okviru navedenega sodelovanja.
- 108 Na tretjem mestu, tožeča stranka, ki jo v bistvu podpira Madžarska, trdi, da je bilo očitno neprimerno, da je Komisija zavrnila ukrepanje v zvezi s predlogom 3 s sklicevanjem na mednarodni sporazum, katerega Unija ni pogodbenica in ki ni sestavni del pravnega reda Unije.
- 109 To trditev je treba zavrnilo. Po eni strani, kot je bilo opozorjeno v točki 60 zgoraj, ne obstaja nobena obveznost Komisije, da izvede ukrepe, predlagane s prijaviteljo EDP, ki je prejela zahtevano podporo. Po drugi strani, kot je v bistvu opozorila Komisija, tako člen 165(3) PDEU kot člen 167(3) PDEU, ki sta pravni podlagi predloga 3, Unijo pozivata k podpiranju sodelovanja med drugim s pristojnimi mednarodnimi organizacijami, zlasti s Svetom Evrope, na področjih izobraževanja in kulture. Zato Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je v izpodbijanem sporočilu v bistvu menila, da ohranitev in razvoj sodelovanja z drugo mednarodno organizacijo na področjih, ki ustrezajo tistim, ki jih je tožeča stranka želela dodeliti centru za jezikovno raznolikost, to je z ECMJ, h kateremu je pristopila večina držav članic Unije in ki je tesno povezan s Svetom Evrope, lahko prispeva k uresničitvi ciljev, ki jim sledi predlog 3, kot je bil prijavljen, in prepreči podvajanje prizadevanj in virov.
- 110 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji v zvezi z razlogi, navedenimi v točkah 2.3 in 3.3 izpodbijanega sporočila.
- 111 Zato je treba drugi del drugega tožbenega razloga zavrnilo.

Tretji del drugega tožbenega razloga: več očitnih napak Komisije pri presoji v zvezi s predlogom 6

- 112 V okviru tretjega dela tožeča stranka ob podpori Madžarske v bistvu trdi, da je Komisija ravnala napačno, ko ni ukrepala v zvezi s predlogom 6, katerega namen je bil zagotoviti približno enako obravnavanje oseb brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, in državljanov Unije, in to tako, da bi se položaj navedenih oseb brez državljanstva izenačil s položajem migrantov in državljanov Unije z migrantskim ozadjem.
- 113 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike to trditev izpodbija.

- 114 Splošno sodišče uvodoma opozarja, da je bil cilj predloga 6 spremeniti Direktivo sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224), Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), Direktivo Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL 2004, L 375, str. 12), Direktivo Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL 2005, L 289, str. 15) in Direktivo Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL 2009, L 155, str. 17), da bi se status oseb brez državljanstva približal statusu državljanov Unije, tako da bi se osebam brez državljanstva omogočil lažji dostop do statusa rezidentov za daljši čas in da bi se jim zagotovilo več pravic, kot jih je priznanih državljanom tretjih držav.
- 115 Tožeča stranka je kljub temu priznala, da se je predlog 6 „osredotočal zlasti na Direktivo 2003/109/ES“. Poleg tega se tožeča stranka niti v tožbi niti v repliki ni nikakor sklicevala na druge direktive, navedene v točki 114 zgoraj.
- 116 Komisija je v točkah 2.6 in 3.6 izpodbijanega sporočila menila, da ni treba spremeniti Direktive 2003/109, da bi se pravice državljanov tretjih držav dodatno približale pravicam, ki jih imajo državljani Unije. Nasprotno, Komisija trdi, da je mogoče v okviru politike Unije o vključevanju migrantov sprejeti nadaljnje ukrepe za obravnavanje položaja oseb brez državljanstva. V zvezi s tem se Komisija sklicuje zlasti na svoje sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027“ (COM(2020) 758 final, v nadaljevanju: akcijski načrt).
- 117 Vendar tožeča stranka prereka, da se akcijski načrt uporablja za osebe brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam. Akcijski načrt naj bi se nanašal na migrante in državljane Unije z migrantskim ozadjem, vendar naj v njem ne bi bile omenjene te osebe brez državljanstva. Poleg tega naj vsebina akcijskega načrta ne bi bila primerna za zadovoljitev potreb oseb brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam. Akcijski načrt naj bi bil namreč osredotočen na integracijo in vključevanje migrantov in državljanov Unije z migrantskim ozadjem, vendar naj v njem ne bi bil upoštevan poseben položaj navedenih oseb brez državljanstva. V nasprotju z osebami, ki so pred kratkim prispele v Unijo iz tretjih držav, naj bi osebe brez državljanstva, na katere se nanaša predlog 6, pripadale narodnostnim manjšinam, ki že dolgo živijo na evropskem ozemlju in so del avtohtonega prebivalstva. Poleg tega naj bi bile te osebe brez državljanstva soočene s težavami, povezanimi z neobstojem uradnih dokumentov in samovoljnim odvzemom državljanstva, kar naj bi jim preprečevalo sodelovanje v gospodarskem, socialnem in političnem življenju v državi članici njihovega rojstva oziroma v državi članici gostiteljici. Tako je Komisija po mnenju tožeče stranke z enačenjem položaja oseb brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, s položajem migrantov in državljanov Unije z migrantskim ozadjem, čeprav so njihovi položaji različni, storila očitno napako pri presoji.
- 118 To trditev je treba zavrnilo. Res je, da se izraz „osebe brez državljanstva“ izrecno ne uporablja v akcijskem načrtu in da področje uporabe akcijskega načrta „zajema tako migrante kot državljane EU z migrantskim ozadjem“. Vendar ti elementi ne zadostujejo za ugotovitev, da so navedene osebe brez državljanstva izključene s področja uporabe akcijskega načrta.

- 119 V skladu s členom 67(2) PDEU se namreč za namene naslova V, ki se nanaša na območje svobode, varnosti in pravice, „osebe brez državljanstva obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav“.
- 120 Zato so osebe brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, vključene v področje uporabe akcijskega načrta, ker se, prvič, ta akcijski načrt uporablja za vse državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Uniji, in, drugič, ker je treba osebe brez državljanstva obravnavati enako kakor državljane tretjih držav.
- 121 Poleg tega, kot poudarja Komisija, akcijski načrt ne koristi le migrantom, na novo prispelim v Unijo. Tako vsebuje več ukrepov, ki se osredotočajo na dolgoročno integracijo in socialno kohezijo. Natančneje, namen akcijskega načrta je med drugim izboljšati dostop državljanov tretjih držav in torej tudi oseb brez državljanstva do izobraževanja, zaposlitve, zdravstvenega varstva in stanovanj. Prav tako je njegov namen boj proti osamitvi, segregaciji in diskriminaciji. Nazadnje, njegov cilj je tudi spodbujati sodelovanje državljanov tretjih držav in torej tudi oseb brez državljanstva v posvetovalnih procesih in postopkih odločanja na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni.
- 122 Iz tega sledi, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je menila, da akcijski načrt lahko ustreza okoliščinam socialne izključenosti ter težavam pri dostopu do zdravstvenega varstva, izobraževanja in socialne pomoči, s katerimi se srečujejo tako državljani tretjih držav kot osebe brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, in to ne glede na to, da lahko ti kategoriji oseb izvirata iz različnih geografskih, zgodovinskih, osebnih, kulturnih in verskih okvirov.
- 123 Nazadnje in vsekakor je treba – ker je cilj tožeče stranke, kot je opredeljen v predlagani EDP, doseči „širitev pravic, povezanih z državljanstvom, na osebe brez državljanstva in njihove družine, ki že vse življenje živijo v svoji državi izvora“ – opozoriti, da so avtorji Pogodb vzpostavili neločljivo in izključno povezavo med državljanstvom države članice in pridobitvijo, pa tudi ohranitvijo, statusa državljana Unije. S tem je državljanstvo ene od držav članic nujni pogoj za to, da lahko oseba pridobi in ohrani status državljana Unije ter uživa vse s tem povezane pravice. V teh okoliščinah pravic, povezanih s statusom državljana Unije, ni mogoče razširiti na osebe, ki nimajo državljanstva ene od držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2022, *Préfet du Gers* in *Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, točki 48 in 57).
- 124 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je menila, da se z akcijskim načrtom lahko upošteva potreba oseb brez državljanstva po boljši vključitvi v družbo s pomočjo boljših možnosti za zaposlitev in izobraževanje ter boljših socialnih možnosti.
- 125 Tožeča stranka prav tako ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je menila, da za to, da se osebam brez državljanstva, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, prizna več pravic, ni treba spremeniti Direktive 2003/109.
- 126 Zato je treba tretji del drugega tožbenega razloga zavrniti.

Četrta del drugega tožbenega razloga: več očitnih napak Komisije pri presoji v zvezi s predlogom 8

- 127 Tožeča stranka v okviru četrtega dela ob podpori Madžarske Komisiji v bistvu očita, da je z zavrnitvijo ukrepanja v zvezi s predlogom 8, katerega namen je bil izboljšati čezmejni dostop narodnostnih manjšin do avdiovizualnih vsebin drugih držav članic, v katerih se govori isti jezik, storila očitno napako pri presoji. Tožeča stranka v bistvu navaja, da je dostop do navedenih vsebin pomemben, saj je število oseb, ki pripadajo narodnostnim manjšinam v neki državi članici, premajhno za vzpostavitev njihovih lastnih medijev v tej državi članici. Poleg tega naj bi ta dostop prispeval k ohranitvi in spodbujanju različnih regionalnih oziroma manjšinskih jezikov ter jezikovne in kulturne raznolikosti. Po mnenju tožeče stranke ukrep, ki mu je Komisija v obravnavanem primeru dala prednost, in sicer uporaba Direktive 2010/13, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 (UL 2018, L 303, str. 69), brez nadaljnjih sprememb, ni primeren za doseg ciljev, ki jim sledi ta predlog.
- 128 Komisija ob podpori Helenske republike in Slovaške republike te trditve izpodbija, pri čemer trdi, da je ta del neutemeljen.
- 129 Splošno sodišče uvodoma opozarja, da je bil cilj predloga 8, kot je bil prijavljen, sprememba Direktive 2010/13, da bi se zagotovila svoboda opravljanja storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin v regijah držav članic, v katerih prebivajo narodnostne manjšine.
- 130 Komisija v točkah 2.8 in 3.8 izpodbijanega sporočila ugotavlja, da obstoječi zakonodajni okvir zagotavlja znatno podporo uresničitvi ciljev tožeče stranke v zvezi s predlogom 8, in da glede na to, da navedeni okvir zadostuje, ni potrebna nobena dodatna sprememba Direktive 2010/13. V zvezi s tem Komisija na eni strani navaja, da Direktiva 2010/13 olajšuje čezmejno kroženje avdiovizualnih medijskih storitev, pri čemer zagotavlja minimalna harmonizirana pravila v splošnem javnem interesu, in sicer med drugim na področju varstva mladoletnikov, oglaševanja in promocije evropskih del. Ta direktiva namreč temelji na načelu države izvora, tako da države članice ne smejo omejevati avdiovizualnih medijskih storitev, ki izvirajo iz druge države članice, če so te storitve v državi članici izvora skladne s pravili iz Direktive 2010/13. Komisija kljub temu poudarja, da Direktiva 2010/13 ne zajema vprašanj retransmisije, povezanih z avtorskimi pravicami, in da lahko na čezmejno razpoložljivost avdiovizualnih vsebin vplivajo razlogi zunaj področja uporabe Direktive 2010/13, kot so pravice intelektualne lastnine, razpoložljivost tehničnih virov ali poslovni oziroma finančni preudarki. Komisija na drugi strani navaja, da je bila s spremembami te direktive, uvedenimi z Direktivo 2018/1808, okrepljena promocija evropskih del in kulturne raznolikosti v Uniji. Zdaj morajo namreč ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (v nadaljevanju: storitve VOD) v skladu s členom 13(1) Direktive 2010/13 v svojih katalogih evropskim delom nameniti vsaj 30-odstotni delež in ta dela postaviti v ospredje. Poleg tega Komisija navaja, da je cilj spodbujanja kulturne raznolikosti mogoče učinkovito doseči le, če je 30-odstotni delež evropskih del zagotovljen v vsakem od nacionalnih katalogov ponudnikov storitev VOD, ki delujejo v več državah. Ta pristop naj bi zagotavljal, da bodo gledalci v vsaki državi članici, v kateri ponudnik ponuja nacionalne kataloge, izpostavljeni evropskim delom v zahtevanem obsegu. S tem pristopom naj bi se prav tako lahko spodbudila pretok in razpoložljivost evropskih del v Uniji. Komisija nazadnje navaja, da bo redno spremljala uporabo navedenih pravil na podlagi poročil držav članic in neodvisne študije.
- 131 Na prvem mestu, tožeča stranka prereka to, da lahko 30-odstotni delež, ki ga morajo ponudniki storitev VOD v svojih katalogih nameniti evropskim delom in ta dela postaviti v ospredje ter je določen v členu 13(1) Direktive 2010/13, prispeva k uresničitvi cilja predloga 8. Ker v zvezi s tem

deležem ni določena nobena zahteva glede izvora ali jezika evropskih del in ker v opredelitvi „evropskih del“ v členu 1(1)(n) navedene direktive ta vidik ni obravnavan, je 30-odstotni delež lahko dosežen, če ponudnik storitev VOD ponuja vsebine iz drugih držav članic z izjemo sosednjih držav članic ali če ponudnik ponuja le vsebine v večinskem jeziku zadevne države članice, ne da bi upošteval tam živeče narodnostne manjšine. Poleg tega naj ponudniki storitev VOD ne bi imeli gospodarskega interesa za pridobitev pravic do vsebin, ki bi lahko bile zanimive za osebe, ki pripadajo narodnostnim manjšinam.

- 132 V zvezi s tem je treba spomniti, da je bila ob vložitvi zahtevka za prijavo predlagane EDP s predlogom 8 predvidena sprememba Direktive 2010/13, kakor je veljala takrat, katere namen je bil zagotoviti svobodo opravljanja storitev in svobodo sprejemanja avdiovizualnih vsebin (in sicer analognih in digitalnih radiodifuzijskih storitev ter storitev na zahtevo, zemeljskih in satelitskih) v regijah, v katerih živijo narodnostne manjšine. Ta predlog je bil prijavljen s podobnim besedilom (glej točko 129 zgoraj).
- 133 Kot pa je navedeno v izpodbijanem sporočilu in ne da bi tožeča stranka temu nasprotovala, je s členom 2(1) in členom 3(1) Direktive 2010/13 že olajšano sprejemanje in ponovno prenašanje avdiovizualnih medijskih storitev v celotni Uniji, med drugim avdiovizualnih vsebin iz sosednjih držav članic neke države članice, in to v jezikih, ki bi lahko bili zanimivi za osebe, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, ki živijo v zadnjenavedeni državi članici.
- 134 Kot namreč v bistvu navaja Komisija v izpodbijanem sporočilu in svojih pisanjih, Direktiva 2010/13 na področju avdiovizualnih medijskih storitev uresničuje svobodo opravljanja storitev, ki je zagotovljena v členu 56 PDEU, tako da – kot izhaja iz njene uvodne izjave 104 – uvaja „območje brez notranjih meja“ za te storitve (sodba z dne 4. julija 2019, Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, točka 65).
- 135 V skladu z načelom države članice izvora, določenim v členu 2(1) Direktive 2010/13, za ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev načeloma veljajo le pravila in pristojnost države članice, v kateri imajo sedež.
- 136 Ob upoštevanju teh pravil lahko ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev nato svobodno distribuirajo svoje storitve v celotni Uniji, saj morajo države članice v skladu s členom 3(1) Direktive 2010/13 zagotoviti svobodo sprejemanja storitev iz drugih držav članic in ne smejo omejevati njihovega ponovnega prenašanja na svojem ozemlju zaradi razlogov, ki sodijo na področja, ki jih usklajuje ta direktiva.
- 137 Iz tega sledi, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je v izpodbijanem sporočilu v bistvu ugotovila, da je bil cilj predloga 8, kot je bil ta prijavljen, in sicer zagotoviti svobodo opravljanja storitev in sprejemanje avdiovizualnih vsebin, že dosežen v celotni Uniji in torej tudi v regijah Unije, v katerih živijo narodnostne manjšine.
- 138 Res je, da lahko nekateri elementi – tako tisti, ki so neločljivo povezani z Direktivo 2010/13, kot z njo nepovezani – zmanjšajo čezmejno razpoložljivost avdiovizualnih vsebin, med drugim okoliščini, da navedena direktiva ponudnikom medijskih storitev ne nalaga obveznosti ponovnega prenosa preko meja in da njeno področje uporabe ne zajema pravic intelektualne lastnine, zlasti avtorskih pravic, ter poslovni preudarki. Vendar tožeča stranka ni predložila nobenega konkretnega elementa, ki bi omajal presojo Komisije, navedeno v izpodbijanem sporočilu, da obveznost, naložena ponudnikom storitev VOD, da v svojih katalogih evropskim delom namenijo vsaj 30-odstotni delež in da ta dela postavijo v ospredje, določena v členu 13(1)

Direktive 2010/13, lahko prispeva k izboljšanju kulturne raznolikosti in k zagotavljanju dostopa do širšega čezmejnega nabora avdiovizualnih vsebin, tudi ob neobstoju natančnejše zahteve glede izvora oziroma jezika zadevnih evropskih del.

- 139 Na drugem mestu, tožeča stranka izpodbija upoštevnost spremljanja uporabe Direktive 2010/13 s strani Komisije, kot je navedeno v izpodbijanem sporočilu, ker naj bi ustreznost predlaganih ukrepov bilo mogoče preučiti le ob upoštevanju informacij, ki so bile na voljo na dan sprejetja izpodbijanega sporočila.
- 140 To trditev je treba zavrnilo.
- 141 Spremljanje uporabe Direktive 2010/13, opisano v izpodbijanem sporočilu, namreč odraža obveznosti, naložene državam članicam in Komisiji v skladu s členom 13(4) in (5) ter členom 33 te direktive. Glede na uporabo povednega naklona v navedenih določbah se je Komisija na dan sprejetja izpodbijanega sporočila lahko upravičeno sklicevala na prihodnje obveznosti. Ta ugotovitev velja še toliko bolj, ker se navedene obveznosti nanašajo na oceno pravil, ki so obstajala na dan sprejetja izpodbijanega sporočila in na katera se je Komisija oprla pri ugotovitvi, da za uresničitev cilja, ki mu sledi predlog 8, ni potrebna nobena sprememba Direktive 2010/13.
- 142 Poleg tega je treba v skladu s členom 13(5) Direktive 2010/13 v poročilu, ki ga mora Komisija na podlagi informacij držav članic in neodvisne študije predložiti Parlamentu in Svetu med drugim o uporabi člena 13(1) te direktive, poleg drugih elementov upoštevati tudi cilj kulturne raznolikosti. Tako Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ko je menila, da lahko spremljanje uporabe navedene direktive prispeva k uresnitvi enega od ciljev, ki jim sledi predlog 8, kakor je bil predstavljen v repliki, in sicer izboljšati dostop do avdiovizualnih vsebin različnih izvorov in jezikov.
- 143 Nazadnje, Madžarska zanika, da je obstoječi pravni okvir primeren za uresničitev cilja, ki mu sledi predlog 8. Po eni strani naj bi težava, katere rešitvi je namenjen predlog 8, bile ozemeljske omejitve, povezane z vsebinami velikega družbenega pomena – zlasti mednarodnimi športnimi dogodki – ki jih vsebujejo licenčne pogodbe med imetniki pravic in ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev. Te omejitve, ki naj bi ovirale spletni prenos športnih ali drugih dogodkov velikega družbenega pomena, naj bi prav tako v slabši položaj postavljale narodnostne oziroma jezikovne manjšine. Po mnenju te države članice bi bila potrebna sprememba člena 14 Direktive 2010/13. Po drugi strani naj težava v zvezi s storitvami VOD ne bi bila v tem, da ne bi bilo dovolj vsebin v vsakem jeziku, ampak bolj to, da je oviran dostop do nekaterih vsebin velikega družbenega pomena.
- 144 Te trditve je treba zavrnilo. Po eni strani, kot je navedeno v točki 129 zgoraj, v predlogu 8, kot je bil prijavljen, niso nikakor omenjene ozemeljske omejitve v zvezi z dogodki velikega družbenega pomena. Po drugi strani, kot je bilo navedeno v točki 138 zgoraj, področje uporabe Direktive 2010/13 ne zajema pravic intelektualne lastnine.
- 145 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je iz razlogov, navedenih v točkah 2.8 in 3.8 izpodbijanega sporočila, menila, da lahko obstoječa pravila Direktive 2010/13 zagotovijo znatno podporo uresnitvi ciljev tožeče stranke ter spodbudijo pretok in razpoložljivost evropskih del v celotni Uniji, tako da v zvezi s predlogom 8 ni potrebna nobena dodatna sprememba navedene direktive.

- 146 Zato je treba četrti del drugega tožbenega razloga zavrnuti, posledično pa je treba zavrnuti drugi tožbeni razlog v celoti.
- 147 Ker so bili vsi tožbeni razlogi zavrnuti, je treba tožbo zavrnuti.

Stroški

- 148 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov zadnjenavedene.
- 149 Slovaška republika je prav tako predlagala, naj se plačilo stroškov naloži tožeči stranki. Vendar v skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Iz tega sledi, da Helenska republika, Madžarska in Slovaška republika nosijo vsaka svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**
- 3. Helenska republika, Madžarska in Slovaška republika nosijo vsaka svoje stroške.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Laitenberger

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 9. novembra 2022.

Podpisi