



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 5. oktobra 2023¹

Zadeva C-54/22 P

**Romunija
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba – Evropska državljanska pobuda (EDP) – EDP ‚Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur‘ – Pristojnost Evropske komisije, da opravi delno prijavo na podlagi Uredbe (EU) št. 211/2011“

I. Uvod

1. Evropska državljanska pobuda (EDP) je instrument participativne demokracije, ki je kljub na videz skromnemu učinku do zdaj postal precej znano dopolnilo institucionalne sheme EU.² Spomniti je treba, da je bil ta mehanizem uveden z Lizbonsko pogodbo, da bi imeli državljani Unije možnost vplivati na pravni red Evropske unije neposredno s tem, da Evropsko komisijo pozovejo k pripravi pravnega akta Evropske unije. Kot je poudarilo Sodišče, dodana vrednost tega mehanizma „ni povezana z gotovostjo njegovega izida, temveč z možnostmi in priložnostmi, ki jih ustvarja za državljane Unije, da v institucijah Unije sprožijo politično razpravo [...]“.³

2. Da bi EDP napredovala, mora uspešno prestati več faz, od katerih je povsem na začetku „prijava“. V tej fazi „dopustnosti“ Komisija med drugim preveri, ali ni zadeva, glede katere je pozvana k ukrepanju, očitno zunaj njene pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta Evropske unije. Ta prva faza se praviloma konča s sklepom, s katerim Komisija EDP prijavi ali pa njeno prijavo zavrne.

3. Obravnavana zadeva se nanaša na to posebno fazo in je nadaljevanje predhodnega spora pred sodiščema Evropske unije glede EDP „Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur“. Namen navedene EDP je bil v bistvu doseči pripravo pravnih aktov, ki bi regijam, ki se po nacionalnih, etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnostih razlikujejo od okoliških regij, nudili enake možnosti dostopa do skladov EU.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Vsaj sodeč po številkah: na spletnem mestu Komisije, namenjenem EDP, je razvidno, da je od leta 2012, ko je ta instrument začel veljati, devet pobud doseglo fazo, v kateri je Komisija lahko oblikovala stališče o njihovem izidu. Glej https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_sl.

³ Sodba z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, v nadaljevanju: sodba Puppinck, točka 70).

4. Ta spor se je začel z zavrnitvijo Komisije, da navedeno EDP prijavi, ker je bila njena vsebina očitno zunaj njene pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta. Tožbo, ki je bila vložena zoper to zavrnitev, je Splošno sodišče zavrnilo. Vendar je Sodišče v okviru pritožbe, ki so jo vložili organizatorji navedene EDP, Sodišče sodbo Splošnega sodišča razveljavilo, sklep Komisije pa razglasilo za ničen.

5. Komisija je nato sprejela nov sklep, s katerim je sporno EDP prijavila, in tako odprla pot za zbiranje podpore med državljani Unije. Za ta namen je Komisija obseg navedene EDP omejila na zgolj tiste od njenih prvotnih sestavin, ki po njenem mnenju niso bile očitno „nedopustne“.

6. Vendar je bila z upoštevnimi pravili, ki so veljala v upoštevnem času, Komisiji na videz dana „črno-bela“ pristojnost, da EDP prijavi ali da prijavo zavrne. V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali je ta binarna logika Komisiji preprečevala, da sporno EDP prijavi na tak „kvalificiran“ način.

II. Pravni okvir

7. Glede na člen 1 Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (v nadaljevanju: uredba o EDP iz leta 2011)⁴ ta uredba določa postopke in pogoje za državljansko pobudo, kakor določata člen 11 PEU in člen 24 PDEU.⁵

8. Člen 2(1) tega instrumenta je EDP opredeljeval kot „pobudo, predloženo Komisiji v skladu [z uredbi o EDP iz leta 2011], ki Komisijo poziva, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za namen izvajanja Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije, in ki jo je podprlo vsaj milijon upravičenih podpisnikov iz vsaj ene četrte vseh držav članic“.

9. Člen 4 uredbe o EDP iz leta 2011 je določal:

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

[...]

2. Komisija v dveh mesecih od prejetja informacij, določenih v Prilogi II, prijavi predlagano državljansko pobudo z dodelitvijo enotne evidenčne številke in pošlje potrdilo organizatorjem, pod pogojem, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

[...];

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

[...].

⁴ UL 2011, L 65, str. 1, in popravek v UL 2012, L 94, str. 49. Navedena uredba je bila nadomeščena z Uredbo (EU) 2019/788 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o državljanski pobudi (UL 2019, L 130, str. 55) (v nadaljevanju: uredba o EDP iz leta 2019), ki se glede na svoj člen 28 načeloma uporablja od 1. januarja 2020, medtem ko je bil EDP iz te zadeve prijavljen 30. aprila 2019.

⁵ Prvi uvaja samo EDP, drugi pa je pravna podlaga uredbe o EDP iz leta 2011.

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

Kadar Komisija zavrne prijavo predlagane državljanske pobude, obvesti organizatorje o vzrokih za zavrnitev in možnih sodnih in izvensodnih sredstvih, ki so jim na voljo.

[...]“

10. Priloga II k uredbi o EDP iz leta 2011 se je nanašala na „potrebne informacije za prijavo predlagane državljanske pobude“ in je zahtevala, da se „[z]a prijavo predlagane državljanske pobude v spletni register Komisije [...] zagotovijo naslednje informacije:

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

[...]“

V tej prilogi je bilo navedeno tudi, da „[o]rganizatorji lahko zagotovijo podrobnejše informacije o vsebini, ciljih in ozadju predlagane državljanske pobude v prilogi. Po želji lahko priložijo tudi besedilo osnutka pravnega akta.“

III. Okoliščine spora, postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

11. Komisiji je bila 18. junija 2013 za prijavo predložena EDP z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in trajnost regionalnih kultur“.

12. Organizatorji EDP so predložili minimalne potrebne informacije, določene v Prilogi II k uredbi o EDP iz leta 2011 (v nadaljevanju: potrebne informacije) in tudi podrobnejše informacije v smislu navedene priloge (v nadaljevanju: dodatne informacije).

13. Glede na sestavine, predložene kot *potrebne* informacije, se je vsebina te pobude nanašala na to, da bi mora biti s kohezijsko politiko Evropske unije posebna pozornost namenja regijam, ki se po nacionalnih, etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnostih razlikujejo od okoliških regij.⁶

14. Cilji navedene pobude, prav tako opisani v okviru potrebnih informacij, so bili med drugim predstavljeni tako: „Za take regije, vključno z geografskimi območji brez upravnih pristojnosti, bi bilo treba preprečevanje gospodarskih zaostankov, zagotavljanje trajnostnega razvoja ter ohranjanje pogojev za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo izvajati na način, ki bo omogočal ohranjanje teh posebnih značilnosti. V ta namen morajo imeti take regije enake

⁶ Glej točko 1 obrazložitve 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) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Glej tudi sodbo z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, v nadaljevanju: sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 9).

možnosti dostopa do različnih skladov EU in zagotoviti jim je treba ohranjanje značilnosti in ustrezen gospodarski razvoj, da se s tem podpre razvoj Unije in ohrani njena kulturna raznolikost.“⁷

15. Poleg tega bi glede na *dodatne* informacije (kakor jih je pozneje povzelo Sodišče) po mnenju organizatorjev EDP „morala kohezijska politika, ki jo urejajo členi od 174 PDEU do 178 PDEU, zaradi uresničevanja temeljnih vrednot, opredeljenih v členih 2 PEU in 3 PEU, prispevati k ohranjanju specifičnih etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti regij z narodnimi manjšinami, saj so te značilnosti ogrožene z evropsko gospodarsko integracijo, in k popravku neugodnosti in diskriminacij, ki vplivajo na gospodarski razvoj teh regij. Na podlagi predlaganega akta bi zato regije z narodnimi manjšinami imele enako možnost dostopa do skladov, sredstev in programov kohezijske politike Unije kot druge upravičene regije, kot so navedene v Prilogi I k [Uredbi št. 1059/2003].^[8] Ta jamstva bi lahko po mnenju [organizatorjev] vključevala vzpostavitev avtonomnih regionalnih institucij z zadostnimi pristojnostmi za pomoč regijam z narodnimi manjšinami pri ohranjanju njihovih nacionalnih, jezikovnih in kulturnih značilnosti ter ohranjanju njihove identitete.“⁹

16. Komisija je s sklepom z dne 25. julija 2013 zavrnila prijavo sporne EDP z obrazložitvijo, da je očitno zunaj okvira, v katerem ima pristojnost za predložitev predloga pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb (v smislu člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011).¹⁰

17. Tožbo, s katero so organizatorji navedene EDP ob podpori Madžarske predlagali razglasitev ničnosti tega sklepa, je Splošno sodišče zavrnilo.¹¹ Vendar je Sodišče to sodbo razveljavilo ter poleg tega o zadevi dokončno odločilo in sklep Komisije z dne 25. julija 2013 razglasilo za ničen.¹² Razvidno je, da se Sodišče med drugim ni strinjalo s preveč omejujočo razlago, ki jo je Komisija podala glede določb Pogodb o kohezijski politiki Unije, ki so bile analizirane kot mogoča pravna podlaga za pravne akte, k pripravi katerih je bila Komisija pozvana.¹³

18. Komisija je 30. aprila 2019 sprejela izpodbijani sklep, s katerim je bila zadevna EDP prijavljena.¹⁴

⁷ Točka 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Glej tudi sodbo z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282, v nadaljevanju: sodba Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 3).

⁸ Uredba (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). Kot izhaja iz člena 1 navedene uredbe, je njen namen vzpostaviti skupno statistično klasifikacijo teritorialnih enot, v nadaljevanju imenovano NUTS, da bi omogočili zbiranje, obdelavo in diseminacijo harmoniziranih regionalnih statistik v Evropski uniji.

⁹ Sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točki 11 in 56. Za celovitejši opis teh dodatnih informacij glej sodbo Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točke 3 in od 5 do 8. V celoti so potrebne in dodatne informacije na voljo na https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_sl.

¹⁰ Sklep C(2013) 4975 final. Razlogi za zavrnitev prijave so navedeni v točki 12 sodbe Sodišča Izsák in Dabis/Komisija. Glej tudi sodbo Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 9.

¹¹ Sodba Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, navedena zgoraj v opombi 7.

¹² Sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, navedena v opombi 6 zgoraj.

¹³ Kot izhaja iz točke 64 sodbe Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, je bilo v prvotnem „zavrnilem“ sklepu navedeno, da je seznam neugodnosti, ki lahko prizadenejo različne regije in so – na kratko – lahko predmet kohezijske politike EU, določen v členu 174, tretji odstavek, PDEU, *izčrpen* (in če prav razumem, ne vključuje posebnosti „regij z narodnimi manjšinami“, ki so jih organizatorji sporne EDP opredelili kot vir pomislekov, ki jih je treba obravnavati). Nasprotno pa je Sodišče ugotovilo, da navedeni seznam ni izčrpen, ampak *ponazorilen*. Glej sodbo Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 69.

¹⁴ Izpodbijani sklep, naveden zgoraj v opombi 6.

19. Toda čeprav je bila z odstavkom 1 člena 1 izpodbijanega sklepa prijava opravljena, se glede na odstavek 2 navedenega člena „[i]zjave o podpori tej državljanski pobudi [...] 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“.¹⁵

20. Romunija je 8. julija 2019 vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa in uveljavljala dva tožbena razloga. Prvič, zatrjevala je kršitev člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011, ker naj bi sporna EDP po njenem mnenju bila očitno zunaj pristojnosti Komisije za predložitev predloga pravnega akta v smislu zgoraj navedene določbe. Drugič, Romunija je zatrjevala neizpolnitev obveznosti obrazložitve.

21. Splošno sodišče je 10. novembra 2021 to tožbo zavrnilo (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).¹⁶

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

22. Romunija je 27. januarja 2022 zoper navedeno sodbo vložila pritožbo, s katero Sodišču predlaga, da to sodbo razveljavi in da o zadevi samo odloči ali jo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje. Poleg tega predlaga, da stroške nosi Komisija.

23. Romunija navaja samo en pritožbeni razlog, ki temelji na kršitvi člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 v povezavi s členom 5(2) PEU (ki določa načelo prenosa pristojnosti).¹⁷ Pritožbeni razlog je razdeljen na dva dela.

24. *Prvi del pritožbenega razloga* se nanaša na točki 105 in 106 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da Komisija „lahko [...] zavrne registracijo predloga EDP le, če [...] ugotovi, da je mogoče v celoti izključiti, da bi lahko vložila predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb“ in da zato mora EDP prijaviti, „tudi če obstajajo precejšnji dvomi“ o tem, ali predlagana EDP spada v okvir njenih upoštevni pristojnosti.

25. *Drugi del pritožbenega razloga* Romunije se nanaša na ugotovitve Splošnega sodišča v točki 116 izpodbijane sodbe, kjer je to v bistvu navedlo, da je pristop Komisije, ki je sporno EDP prijavila na podlagi določenega razumevanja, kakšen je lahko njen obseg, skladen z uredbo o EDP iz leta 2011 in razlogo te uredbe v sodbi Sodišča Izsák in Dabis/Komisija.

26. Komisija je vložila odgovor na pritožbo, v katerem Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in stroške naloži Romuniji.

27. Obe stranki sta vložili repliko in dupliko. Madžarska vlada je intervenirala v podporo Komisije ter vložila odgovor na pritožbo in dupliko.

¹⁵ Moj poudarek.

¹⁶ Sodba z dne 10. novembra 2021, Romunija/Komisija (T-495/19, EU:T:2021:781).

¹⁷ Spomniti je treba, da člen 5(2) PEU določa, da „[v] skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.“

V. Presoja

28. Na zahtevo Sodišča se v teh sklepnih predlogih osredotočam na trditve, ki jih je Romunija navedla v okviru drugega dela pritožbenega razloga in se nanašajo na vprašanje, ali je bila Komisija pristojna, da ob opravi prijave sporne EDP „kvalificira“ (in omeji) njen obseg.

29. Za presojto tega vprašanja bom obravnaval upoštevne značilnosti mehanizma EDP (1) in opisal prakso Komisije (ki zajema sporno EDP), da nekatere EDP prijavi ob posebnem razumevanju, kakšen je lahko njihov obseg (2). Potem ko bom razložil te elemente splošnejšega ozadja, bom obravnaval trditve Romunije, predstavljene v okviru drugega dela pritožbenega razloga, in navedel razloge, ki so me vodili do sklepa, da je bila Komisija upravičena prijaviti EDP, s tem da je njen obseg omejila le na nekaj njenih vidikov (3).

1. Upoštevne značilnosti mehanizma EDP

30. Mehanizem EDP, uveden s členom 11(4) PEU, se je izvajal z uredbo o EDP iz leta 2011, ki je bila pozneje razveljavljena z zdaj veljavno uredbo o EDP iz leta 2019. Z obema so bili določeni pogoji za predložitev pobude Komisiji in postopek, po katerem jo mora Komisija obravnavati.

31. Treba je omeniti, da lahko pobuda sproži politično razpravo v institucijah Unije, samo če prestande tri glavne zaporedne faze.

32. *Prvič*, izpolnjevati mora posebej navedene pogoje za prijavo (včasih imenovano „dopustnost“¹⁸). *Drugič*, potem ko je EDP prijavljena, morajo organizatorji te EDP zbrati potrebno podporo (najmanj milijona podpisnikov iz vsaj ene četrtrine držav članic).¹⁹ *Tretjič*, Komisija mora v bistvu priti do sklepa, da je sprejetje pravnega akta o opredeljeni zadevi res potrebno – in ga začeti pripravljati – kar pa je popolnoma v okviru njene diskrecijske pravice.²⁰

33. V zvezi s fazo prijave, na katero se nanaša obravnavana zadeva, zdajšnja uredba o EDP iz leta 2019 za prijavo postavlja med drugim (negativen) pogoj, da *noben del* predlagane pobude ni očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Evropske unije za izvajanje Pogodb.²¹

34. Če ta pogoj ni izpolnjen, mora Komisija o tem obvestiti organizatorje in jim dati priložnost, da pobudo spremenijo. Če vztrajajo pri prvotni različici in če hkrati del pobude ni očitno zunaj upoštevne pristojnosti Komisije, uredba o EDP iz leta 2019 določa, da Komisija tako pobudo prijavi delno.²²

35. Vendar se pogoj za prijavo iz uredbe o EDP iz leta 2019 *ratione temporis* ne uporablja za obravnavano zadevo, za katero ureditev v zvezi s tem izhaja iz uredbe o EDP iz leta 2011.²³ Čeprav je zadnji navedeni instrument vseboval podoben negativen pogoj za prijavo, je bil ta

¹⁸ Glej na primer Dougan, M., „What are we to make of the citizens' initiative?“, *Common Market Law Review*, zv. 48, št. 6, 2011, str. 1839.

¹⁹ Člen 2(1) in člen 7(1) uredbe o EDP iz leta 2011 ter člen 3(1)(a) uredbe o EDP iz leta 2019.

²⁰ V zvezi s tem glej člen 10(1)(c) uredbe o EDP iz leta 2011 in člen 15(2) uredbe o EDP iz leta 2019. Glej tudi sodbo Puppinc, točka 70. Za primer sporočila o političnih in pravnih sklepih Komisije glej Sporočilo Komisije o evropski državljanski pobudi „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“, C(2021) 171 final, točka 3, str. od 18 do 21.

²¹ Člen 6(3)(c) uredbe o EDP iz leta 2019. Moj poudarek.

²² Člen 6(4) uredbe o EDP iz leta 2019.

²³ Spominjam, da je bila sporna EDP prijavljena 30. aprila 2019, medtem ko uredba o EDP iz leta 2019 glede na svoj člen 28 in v upoštevnem delu velja od 1. januarja 2020.

izražen drugače, in sicer tako, da ni določal, da *noben del* predlagane pobude ne sme biti zunaj upoštevne pristojnosti Komisije. Člen 4(2)(b) te uredbe je zahteval le, da predlagana pobuda (kot taka) ni zunaj okvira navedene pristojnosti.²⁴ Pomembno je, da uredba o EDP iz leta 2011 ni urejala položaja, v katerem predlagana EDP ta negativni pogoj izpolnjuje samo delno. Povedano drugače, določala ni nobenih posebnih posledic, ki bi jih bilo treba izpeljati iz predloga, ki bi vseboval različne sestavine, od katerih bi nekatere bile zunaj pristojnosti Komisije, druge pa ne.

36. V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali je molk te uredbe glede tega vprašanja Komisiji preprečeval, da sprejme izpodbijani sklep, s katerim je sporno EDP prijavila na podlagi posebnega razumevanja, kakšen je lahko njen obseg. Preden to vprašanje natančneje obravnavam, bom pozornost namenil praksi, ki jo je Komisija oblikovala glede tega (in za katero se dejansko zdi, da je nato navdihnila zdaj veljavni sistem delne prijave).

2. Praksa prijave z omejitvijo obsega predlaganih pobud na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011

37. Sporna EDP ni bila prva, ki je bila na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 prijavljena na „kvalificiran“ način – to je tako, da je Komisija v sklepu o prijavi navedla, kakšen je lahko njen močiči obseg za namene naknadnih faz postopka.

38. Kolikor vem, je Komisija na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 tako ravnala v devetih drugih primerih,²⁵ kar je približno 14 % uspešnih prijav na podlagi tega instrumenta.²⁶

39. Razen enega, sklep o prijavi, sprejet v vsakem od teh primerov, vsebuje določbo, enakovredno členu 1(2) izpodbijanega sklepa, v kateri Komisija navaja, da se lahko izjave o podpori zbirajo „ob razumevanju“, da je cilj zadevne pobude predlog pravnega akta Evropske unije, ki bi uresničeval poseben namen, kot je na kratko opisan v tej določbi.²⁷ To se razlikuje od sklepov o „polni“ prijavi, ki v členu 1 določajo samo to, da je zadevna EDP prijavljena.²⁸

40. Po moji vednosti sta vprašanje, ali lahko Komisija na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 delno prijavi „preobsežno“ EDP (namesto da bi jo v celoti zavrnila), sodišči Evropske unije obravnavali samo glede ene EDP, in to dokaj omejeno.

²⁴ Člen 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011.

²⁵ Sklep Komisije (EU) 2017/599 z dne 22. marca 2017 o predlagani državljanski pobudi „Državljanstvo EU za Evropejce: združeni v raznolikosti kljub *jus soli* in *jus sanguinis*“ (UL 2017, L 81, str. 18); Sklep Komisije (EU) 2017/652 z dne 29. marca 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe) (UL 2017, L 92, str. 100); Sklep Komisije (EU) 2017/877 z dne 16. maja 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Zmanjšajmo razlike v plačah in ekonomske razlike, ki ustvarjajo nasprotja v EU!“ (UL 2017, L 134, str. 38); Sklep Komisije (EU) 2017/1002 z dne 7. junija 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Ustavimo ekstremizem“ (UL 2017, L 152, str. 1); Sklep Komisije (EU) 2017/1254 z dne 4. julija 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Ustavimo TTIP“ (UL 2017, L 179, str. 16); Sklep Komisije (EU) 2018/1222 z dne 5. septembra 2018 o predlagani državljanski pobudi „End the Cage Age“ (UL 2018, L 227, str. 7); Sklep Komisije (EU) 2018/1471 z dne 19. septembra 2018 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „USTAVIMO GOLJUFIJE in zlorabo SREDSTEV EU – z boljšim nadzorom nad odločitvami, izvajanjem in kaznimi“ (UL 2018, L 246, str. 46); Sklep Komisije (EU) 2019/435 z dne 12. marca 2019 o predlagani državljanski pobudi z nazivom „Housing for All“ (UL 2019, L 75, str. 105) in Sklep Komisije (EU) 2019/569 z dne 3. aprila 2019 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Spoštovanje pravne države v Evropski uniji“ (UL 2019, L 99, str. 39).

²⁶ Uredba o EDP iz leta 2011 je ostala v veljavi med 1. aprilom 2012 in 31. decembrom 2019. Na spletnem mestu Komisije, namenjenem EDP, je navedenih 70 prijav v tem obdobju.

²⁷ Pri izjemi gre za Sklep Komisije (EU) 2017/877 z dne 16. maja 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Zmanjšajmo razlike v plačah in ekonomske razlike, ki ustvarjajo nasprotja v EU!“ (UL 2017, L 134, str. 38), v kateri je uporabljeno nekoliko drugačno besedilo.

²⁸ V prvih nekaj letih delovanja EDP vsebina sklepov o prijavi ni bila urejena v določbe. Ti sklepi so bili oblikovani kot dopisi, naslovljeni na zadevne organizatorje.

41. Natančneje, EDP z naslovom „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ je pozivala k sprejetju enajstih aktov, da bi se okrepilo – na kratko – varstvo narodnostnih in jezikovnih manjšin.²⁹

42. Komisija je sprva štela, da je pobuda očitno zunaj njene pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta Evropske unije, in je prijavo zavrnila.³⁰ V naknadnem sporu je Splošno sodišče ta sklep o zavrnitvi razglasilo za ničten med drugim zato, ker Komisija v obrazložitvi ni navedla, kateri od predlaganih aktov očitno presegajo njene pristojnosti, medtem ko je ugotovila, da bi nekatere teme lahko spadale v okvir njene pristojnosti.³¹

43. Nato je Komisija sprejela nov sklep, s katerim je sporno EDP prijavila glede devetih od enajstih pravnih aktov, k pripravi katerih je bila pozvana.³²

44. Romunija je novi sklep o prijavi neuspešno izpodbijala, pri čemer je zatrjevala, prvič, kršitev člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011, in drugič, neizpolnitev obveznosti obrazložitve.

45. V okviru prvega tožbenega razloga je Splošno sodišče med drugim zavrnilo trditev Romunije, da je delna prijava posegla v avtonomijo organizatorjev EDP in neupravičeno spremenila navedeni namen te pobude. Poudarilo je, da so organizatorji sami izrazili željo, da Komisija nadaljuje z delno prijavo, če bi ugotovila, da nekateri od predlaganih ukrepov očitno ne spadajo v njeno upoštevno pristojnost.³³

46. V okviru drugega tožbenega razloga je Splošno sodišče zavrnilo trditev, da odločitev, da se EDP delno prijavi, ni bila obrazložena, in se sklicevalo med drugim na pojasnilo Komisije o spremembi svoje prakse (in odstopu od prvotnega stališča, da po uredbi o EDP iz leta 2011 delna prijava ni mogoča).

47. V pritožbi, ki jo je Romunija prav tako neuspešno vložila, ta očitka nista bila posebej navedena.³⁴

48. Ugotavljam, da ne sodba Splošnega sodišča ne sodba Sodišča ne obravnavata izrecno temeljnega vprašanja, ali je bila Komisija na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 pristojna, da EDP prijavi le delno.³⁵ Kljub temu menim, da dejansko obstajajo dobri razlogi za pristop Komisije. To bom preučil zdaj, ko bom obravnaval trditve, ki jih je Romunija navedla v podporo drugega dela edinega razloga zadevne pritožbe.

²⁹ Glej https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_sl. Ta pobuda je ena od devetih EDP, v zvezi s katerimi je Komisija oblikovala stališče o njihovem izidu, na katere je bilo odgovorjeno. Glej opombi 2 in 20 zgoraj.

³⁰ Sklep C(2013) 5969 final z dne 13. septembra 2013.

³¹ Sodba z dne 3. februarja 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija* (T-646/13, EU:T:2017:59, točke 27, 28 in 34).

³² Sklep Komisije (EU) 2017/652 z dne 29. marca 2017 o predlagani državljanski pobudi z naslovom „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“ (*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*) (UL 2017, L 92, str. 100).

³³ Sodba z dne 24. septembra 2019, *Romunija/Komisija* (T-391/17, EU:T:2019:672, točka 58).

³⁴ Sodba z dne 20. januarja 2022, *Romunija/Komisija* (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

³⁵ Opozarjam, da je v sodbi z dne 3. februarja 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija* (T-646/13, EU:T:2017:59), Splošno sodišče v točki 29 v bistvu ugotovilo, da obstajajo pomanjkljivosti, kar zadeva obveznost Komisije, da navede razloge, „četudi bi bila teza, ki jo vsebinsko zagovarja Komisija, in sicer da predloga EDP ne glede na vsebino ni mogoče prijaviti, če [...] je delno nedopusten, utemeljena“.

3. Obravnavana zadeva

49. V tem oddelku bom najprej natančneje preučil trditve, ki jih je navedla Romunija (a), in pojasnil terminologijo, ki jo je uporabilo Splošno sodišče, da bi po vsej verjetnosti opisalo zadevno prakso Komisije (b). Nato se bom posvetil temu, kar je po mojem mnenju bistvo drugega dela pritožbenega razloga Romunije, namreč zatrjevani nemožnosti Komisije, da na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 EDP prijavi na „kvalificiran“ način (c).

a) Podrobnosti drugega dela pritožbenega razloga

50. Kot že navedeno, z drugim delom pritožbenega razloga (ki je edini del, ki je preučen v teh sklepnih predlogih, kakor sem razložil zgoraj) Romunija izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča v točki 116 izpodbijane sodbe, kjer je zavrnilo trditev Romunije, da je obstoj „pridrška“ v izpodbijanem sklepu v bistvu v nasprotju z uredbo o EDP iz leta 2011.³⁶

51. Natančneje, Splošno sodišče je v navedeni točki odločitev Komisije, da sporno EDP prijavi na podlagi določenega razumevanja, kakšen je lahko njen mogoči obseg, potrdilo kot skladno z uredbo o EDP iz leta 2011 in sodno prakso Sodišča,³⁷ ker mora Komisija sporni pogoj za prijavo razlagati in uporabiti tako, da zagotovi preprost dostop do evropskih državljskih pobud.

52. Splošno sodišče je v točki 116 izpodbijane sodbe sklepalo, da „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“.

53. V isti točki je štelo, da to „Komisiji omogoča, da namesto, da zavrne registracijo predloga EDP, ta predlog pobude registrira kvalificirano, da ohrani polni učinek cilja, ki mu sledi [uredba o EDP iz leta 2011]“. Dodalo je, da 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 [...]“.³⁸

54. Z drugim delom pritožbenega razloga Romunija v bistvu trdi, da je Splošno sodišče s potrditvijo odločitve Komisije, da EDP prijavi na „kvalificiran“ način, kršilo člen 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 (v povezavi s členom 5(2) PEU), ker tako kot Komisija v izpodbijanem sklepu ni upoštevalo vseh informacij, ki so jih Komisiji predložili organizatorji sporne EDP.

55. Glede tega Romunija navaja nekatere sestavine „podrobnejših“ informacij (v smislu Priloge II k uredbi o EDP iz leta 2011), ki so jih predložili organizatorji sporne EDP. Natančneje, navaja poziv: prvič, da se v pravnem aktu opredelijo „regije z narodnimi ali etničnimi manjšinami“; drugič, da se določi, da se ta opredelitev uporablja tudi za regije, ki jim niso bile dodeljene upravne

³⁶ Točka 115 izpodbijane sodbe.

³⁷ Sklicevalo se je, natančneje, na sodbo Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, navedeno zgoraj v opombi 6 in točki 17.

³⁸ Splošno sodišče je točko zaključilo z ugotovitvijo, „da trditev Romunije, da ‚pridržek‘ v presoji Komisije kaže na to, da ima dvome in pomisleke [...], 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“. Opozarjam, da je ta ugotovitev povezana s trditvami, ki jih je Romunija navedla v okviru prvega dela edinega pritožbenega razloga, in je Romunija zato v okviru drugega dela pritožbenega razloga ne obravnava.

pristojnosti, vendar so izrazile željo po avtonomiji; in tretjič, da se v prilogi k pravnemu aktu, ki naj se sprejme, določi seznam teh regij. Poleg tega Romunija trdi, da je bila prezrta tudi omemba Uredbe št. 1059/2003.³⁹

56. Romunija trdi, da če bi se upoštevale vse te informacije, sporna EDP ne bi bila sprejeta, ker bi se ugotovilo, da ukrep na podlagi členov od 174 PDEU do 178 PDEU (o kohezijski politiki Unije) ne bi dopuščal uresničevanja ciljev te EDP.

57. Nazadnje, Romunija meni, da je zaključek Splošnega sodišča temeljil na splošni trditvi o potrebi po zagotovitvi preprostega dostopa do EDP. Vendar po njenem mnenju takšna splošna trditev ne more sama po sebi voditi do prijave EDP, če pogoji za prijavo niso izpolnjeni.

58. V odgovoru na pritožbo je Komisija v bistvu navedla, da je do odločitve, da sporno EDP prijavi na „kvalificiran“ način, prišla prav zaradi upoštevanja vseh informacij, ki so jih predložili organizatorji.

59. Opozarjam, da je Sodišče pojasnilo, kot je Romunija pravilno spomnila, da kadar organizatorji Komisiji predložijo ne samo potrebne informacije o vsebini in ciljih zadevne pobude, ampak tudi dodatne informacije v smislu Priloge II k uredbi o EDP iz leta 2011 o vsebini, ciljih in ozadju te pobude, jih je Komisija zavezana preučiti.⁴⁰

60. Po mojem mnenju je Splošno sodišče, ko je preučevalo informacije, ki jih je Komisija upoštevala pred sprejetjem izpodbijanega sklepa, to storilo ob upoštevanju elementov, ki jih je opisala Romunija. Kot ta država članica sama priznava, se je Splošno sodišče v bistvu na te sestavine sklicevalo v točki 113 izpodbijane sodbe, da bi upoštevalo, da pomenijo sredstva, s katerimi je po mnenju organizatorjev mogoče doseči navedene cilje sporne EDP. Tako ne vidim – skladno s stališčem, ki ga je v svojem odgovoru na pritožbo izrazila Madžarska (kot intervenientka) – nobene opustitve Splošnega sodišča, kar zadeva upoštevanje teh elementov.

61. Kljub temu se zdi, da Romunija z drugim delom pritožbenega razloga izpodbija v bistvu bolj to, da je Splošno sodišče pritrnilo Komisiji glede njene izbire, da sporno EDP prijavi na „kvalificiran način“. Ker je po mnenju te države članice prisotnost navedenih elementov onemogočila prijavo sporne EDP, ne da bi bilo kršeno načelo prenosa pristojnosti, s to trditvijo po mojem mnenju pravzaprav zatrjuje, da „kvalificirana“ prijava, s katero je nadaljevala Komisija in ki jo je Splošno sodišče potrdilo v točki 116 izpodbijane sodbe, enostavno ni možnost, ki bi jo člen 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 dopuščal.

62. Preden predstavim razloge, iz katerih štejem, da Splošno sodišče v tem pogledu ni naredilo napake, bom navedel nekaj kratkih opažanj o izrazju, ki ga je Splošno sodišče uporabilo, da bi po vsej verjetnosti opisalo zadevni položaj.

³⁹ Čeprav Romunija te trditve ni pojasnila, jo razumem tako, da se nanaša na to, kar je Romunija poudarila v postopku, ki je pripeljal do izpodbijane sodbe, namreč, da je se s sporno EDP predlaga, da se statistični sistem, določen v Uredbi št. 1059/2003 (navedeni zgoraj v opombi 8), preoblikuje tako, da se upoštevajo etnična, verska, jezikovna ali kulturna merila. Izpodbijana sodba, točka 97.

⁴⁰ Sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 35), in v tem smislu sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 54. Glej tudi uvodno izjavo 10 uredbe o EDP iz leta 2011, kjer je v zadnjem stavku navedeno, da bi „Komisija [...] morala prijavo obravnavati v skladu s splošnimi načeli dobrega upravljanja“. O tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, točka 18 in navedena sodna praksa).

b) *Kvalificirana, uokvirjena ali delna prijava?*

63. Kot sem navedel, ob upoštevanju predvsem potrebe po zagotovitvi preprostega dostopa do EDP je Splošno sodišče v točki 116 izpodbijane sodbe ugotovilo, da lahko Komisija predlagano EDP *uokviri, opredeli* ali celo *delno prijavi*.⁴¹ To izrazje in ubeseditev se očitno nanašata na različne položaje.

64. *Prima facie* lahko res obstaja neka razlika zlasti med delno in kvalificirano prijavo. Prva po mojem mnenju popolnoma ustreza obravnavanemu položaju v sodbi Romunija/Komisija – Minority SafePack. Kot sem že pojasnil, se je ta sodba nanašala na EDP, ki je bila nazadnje prijavljena glede devetih od enajstih prvotno predlaganih pravnih aktov. Ti akti so bili navedeni na seznamu, s katerega je Komisija izbrala tiste, ki niso bili očitno zunaj njenih pristojnosti.

65. V nasprotju s tem se s sporno EDP splošneje in v bistvu poziva k ukrepanju, zato da se zagotovi, da imajo regije, imenovane „regije z narodno/etnično manjšino“, enak dostop do skladov EU. Z dodatnimi informacijami se v različnih odsekih predloženega besedila poziva k sprejetju novega regulativnega okvira o nekaterih posebnih vidikih v zvezi s takimi regijami, ne da bi bil naveden primerljiv seznam aktov, k pripravi katerih bi bila Komisija pozvana. Po svoje se zdi, da se s tem EDP poziva k določenemu ukrepanju, da se zagotovi spodbujanje in ohranjanje „regij z narodno/etnično manjšino“, glede katerih so navedeni nekateri splošno opisani ukrepi. V takem položaju se posledični izbor elementov, ki bi po mnenju Komisije lahko spadali v njeno pristojnost, da predloži predlog pravnega akta, lahko zdi manj samoumeven, vsaj formalno gledano, kakor izbor, opravljen glede EDP Minority SafePack.⁴²

66. Toda po natančnejši preučitvi menim, da *in fine* med opisanimi položajema ni velike razlike. Zdi se, da način, na katerega je Komisija omejila obseg obeh zgoraj omenjenih EDP, v vsakem od teh primerov odraža način, na katerega sta bili ti pobudi posebej oblikovani. Sicer je sklepoma o prijavi v osnovi skupno to, da je Komisija v obeh primerih ta obseg zožila v primerjavi s tem, kar so prvotno predlagali organizatorji.

67. Iz tega razloga in vsaj v okoliščinah obravnave zadeve ne vidim veliko koristi od razlikovanja med položaji, v katerih Komisija pobudo „uokviri“, „kvalificira“ ali „celo delno prijavi“.

68. Po mojem mnenju so ti različni izrazi uporabljeni zamenljivo za opis enakega izhodiščnega položaja, v katerem se Komisija pri prijavi pobude odloči omejiti njen obseg, ker šteje, da nekateri deli te pobude ne spadajo očitno v okvir njene pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta. Zato menim, da je zaradi poenostavitve in za opis samega položaja primerno uporabljati samo enega od teh izrazov. V tem pogledu se zdi izraz „delna prijava“ samoumevna izbira, saj se prav ta izraz pojavlja v uredbi o EDP iz leta 2019, s katero se zdi, da je zakonodajalec EU uzakonil prakso, ki jo je razvila Komisija (kakor bom podrobneje pojasnil v nadaljevanju).

69. Ob upoštevanju teh pripomb se bom zdaj posvetil vprašanju, ali je bila ta praksa dejansko dopustna pred navedeno zakonodajno spremembo.

⁴¹ Moj poudarek.

⁴² Primerjaj tudi opis teh dodatnih elementov v sodbi Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 11, s tistim iz sodbe Splošnega sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točke od 5 do 8.

c) *Sklepi o prijavi, ki omejujejo obseg predlagane pobude na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011*

70. Kot sem že navedel, v nasprotju z zdaj veljavnim regulativnim okvirom ni nobena določba uredbe o EDP iz leta 2011 določala, da se prijava opravi ob določenem razumevanju obsega EDP. Člen 4(3) uredbe o EDP iz leta 2011 namreč določa le, da Komisija „zavrne prijavo“, če upoštevni pogoji za prijavo niso izpolnjeni. Glede na to je torej mogoče trditi, da je ta regulativna podlaga Komisijo zavezovala, da izbere samo eno od dveh možnosti: bodisi zadevno EDP prijavi bodisi prijavo zavrne, brez možnosti „tretje poti“.

71. Najprej, čeprav zgoraj predstavljena sodna praksa v zvezi z EDP Minority Safe-Pack ni izrecno obravnavala pristojnosti Komisije, da EDP prijavi delno, kot sem že navedel zgoraj,⁴³ je mogoče trditi, da je bil neizrecno dan pritrdilen odgovor. Če bi bila namreč taka pristojnost Komisije izključena, bi se lahko trdilo, da nima veliko smisla grajati Komisijo, ker v prvotnem sklepu o zavrnitvi ni razložila, kateri od (enajstih) predlaganih aktov niso očitno zunaj njene pristojnosti, da predlaga pravni akt Evropske unije. Kljub temu je res, da zadostna obrazložitev služi kot podlaga za naknadni sodni nadzor in organizatorjem omogoča, da pripravijo nov, v celoti „dopusten“ predlog.⁴⁴

72. Ne glede na ta vidik menim, da upoštevanje besedila člena 4(2)(b) uredbe o EDP, njenega „notranjega konteksta“ (sestavljene iz drugih določb te uredbe) in zlasti posebnih ciljev, ki se uresničujejo s to uredbo, podpira delno prijavo kot skladno s to uredbo.⁴⁵

73. Prvič, čeprav v besedilu člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 ni omenjena možnost delne prijave kot take, menim, da uporaba izraza „očiten“ (za opis neobstoja ustrezne pristojnosti Komisije, kar vodi do sklepa o zavrnitvi) kaže, da mora biti preizkus, ki ga je treba uporabiti, „primerno zadržan“.⁴⁶

74. V okviru tega je bilo ugotovljeno, da uporaba tega pridevnika pomeni, da Komisija lahko prijavi EDP, ki je morda zunaj okvira njene pristojnosti da predloži predlog pravnega akta, vendar tak zaključek ni „očiten“.⁴⁷ Strinjam se, da se to zdi logična posledica uporabe navedene ubeseditve. Ob upoštevanju tega pa bi se zdelo nekoliko nedosledno trditi, da je treba prijavo zavrniti, če je zgolj del predlagane pobude očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, medtem ko v drugih pogledih (morda v večini pogledov) spada v okvir teh pristojnosti.

75. Drugič, razumevanje člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 tako, da dopušča delno prijavo, je podprto z upoštevanjem relevantnega (notranjega) konteksta in natančneje ustrezne diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija na obeh koncih celotnega procesa.

76. V tem pogledu je iz določb uredbe o EDP iz leta 2011, ki se nanašajo na *zadnjo* fazo, v kateri Komisija oblikuje stališče o „upravičenosti“ dane EDP, jasno, da je diskrecijska pravica Komisije v tej fazi zelo široka. Natančneje, člen 10(1)(c) uredbe o EDP iz leta 2011 je določal, da Komisija

⁴³ Glej točko 48 zgoraj.

⁴⁴ Sodba z dne 3. februarja 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, točka 29).

⁴⁵ Opozarjam, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso „treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je“. Glej na primer nedavno sodbo z dne 13. julija 2023, *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, točka 22 in navedena sodna praksa).

⁴⁶ Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?“, *Common Market Law Review*, zv. 48, št. 6, 2011, str. 1840. Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi *Izsák in Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, točka 36).

⁴⁷ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi *Izsák in Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, točki 38 in 57).

v sporočilu poda svoje „pravne in politične zaključke v zvezi z državljansko pobudo, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev le-teh“. ⁴⁸ To pomeni, kot je potrdilo Sodišče, da dejstvo, da je bila EDP uspešna v smislu prijave in zbiranja potrebne podpore, še ne zagotavlja, da bo Komisija kakor koli nadalje ukrepala, saj uvedba mehanizma EDP z Lizbonsko pogodbo ni vplivala na kvazimonopol Komisije glede zakonodajne pobude. ⁴⁹

77. To široko polje proste presoje se bistveno razlikuje od tistega, ki ga ima Komisija v fazi prijave in ki je ozko, kakor je spomnilo Sodišče, kar pomeni, da mora Komisija prijaviti vsako predlagano EDP, ki izpolnjuje predpisane pogoje za prijavo. ⁵⁰

78. To ozko polje proste presoje je Sodišče pripeljalo do ugotovitve, da pogoja za prijavo iz obravnavane zadeve ni mogoče razlagati na način, ki bi v bistvu pretirano obremenil organizatorje. Natančneje, Sodišče je zavrnilo pristop, ki ga je v sodbi, ki se je izpodbijala v tisti zadevi, sprejelo Splošno sodišče, ko je navedeni pogoj za prijavo obravnavalo kot vprašanje dejstev in dokazov, ki jih morajo predložiti organizatorji. ⁵¹ V nasprotju s tem je Sodišče štelo, da mora biti poglobljenost preverjanja pogoja za prijavo iz člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 omejena na to, da se „preizkusi, ali so z objektivnega vidika taki predlagani ukrepi abstraktno lahko sprejeti na podlagi Pogodb“. ⁵²

79. Menim, da naj bi ozko polje proste presoje Komisije v fazi prijave prav tako preprečevalo, da bi bila podobna ovira postavljena organizatorjem EDP v okoliščinah te zadeve. To bi se zgodilo, če bi morali strogo spoštovati razmejitev pristojnosti Komisije, kar bi vodilo do tega, da bi celo najmanjša napaka pri obsegu teh pristojnosti povzročila izločitev same EDP.

80. Ta zadnji preudarek je povezan, *tretjič*, s cilji, ki jih uresničuje uredba o EDP iz leta 2011 in ki po mojem mnenju močno podpirajo razlago, da člen 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 dopušča delno prijavo.

81. Ti cilji so izraženi v uvodnih izjavah 1 in 2 te uredbe ter zajemajo „zlasti spodbujanje sodelovanja državljanov in večjo dostopnost Unije“. ⁵³ V uvodni izjavi 2 je tudi natančneje navedeno, da bi zadevni postopki in pogoji morali biti „jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo [EDP]“. ⁵⁴

82. Te cilje je seveda treba, kakor je navedlo Sodišče in je v bistvu spomnilo Splošno sodišče v točki 116 izpodbijane sodbe, upoštevati tudi pri spornem pogoj za prijavo.

83. Ob upoštevanju tega opozarjam, prvič, da je bil mehanizem EDP zasnovan kot instrument participativne demokracije, dostopen državljanom Unije, ki želijo spodbuditi sprejetje akta o kateri koli zadevi, ki je v ustrezni pristojnosti Komisije. ⁵⁵

⁴⁸ Glej tudi člen 15(2) uredbe o EDP iz leta 2019. Glej tudi točke od 101 do 105 izpodbijane sodbe.

⁴⁹ Sodba Puppinc, točka 70, citirana v točki 1 teh sklepnih predlogov, ter točke od 57 do 65 in navedena sodna praksa. Glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Puppinc in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:640, točke od 34 do 42).

⁵⁰ Glej ubeseditev Sodišča v sodbi z dne 20. januarja 2022, Romunija/Komisija (C-899/19 P, EU:C:2022:41, točka 71).

⁵¹ Sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točke od 57 do 60. Natančneje, Sodišče se ni strinjalo z ugotovitvami Splošnega sodišča, da organizatorja sporne EDP nista „dokazala, da kohezijska politika, ki jo izvaja[...] Unija [...], ogroža specifične značilnosti regij z narodnimi manjšinami“ in „da bi bilo mogoče etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij z narodnimi manjšinami šteti za hude in stalne neugodne demografske razmere v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU“.

⁵² Glej sodbo Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 62.

⁵³ Sodba Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, točka 53 in navedena sodna praksa.

⁵⁴ Moj poudarek.

⁵⁵ Glej tudi Zeleno knjigo o evropski državljanski pobudi, COM(2009) 622 final, str. 3.

84. V takih okoliščinah ima odločitev, da se omogoči splošen dostop do postopka določanja politične agende, nujno posledico – kot je v bistvu ugotovilo Splošno sodišče v točki 116 izpodbijane sodbe – da besedila, ki je bilo Komisiji predlagano za prijavo, niso nujno napisale osebe, ki dobro poznajo zapletene podrobnosti prava Unije, obseg pristojnosti Evropske unije na splošno in posebej meje pristojnosti Komisije, da predlaga pravni akt Evropske unije.

85. Ob upoštevanju ciljev, opisanih v točki 81 zgoraj, in samega namena mehanizma EDP, da institucije EU poveže z državljani Unije, menim, da bi prestroga uporaba pogoja za prijavo, določenega v členu 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011, mehanizmu odvzela polni učinek, saj bi številne EDP spodletele že na prvi fazi postopka.

86. Z drugimi besedami, vztrajanje, da je Komisija na podlagi uredbe o EDP iz leta 2011 lahko prijavila samo tiste EDP, katerih vsebina v celoti spada v njeno pristojnost, da predloži predlog pravnega akta, in da mora zavrniti EDP, ki vsebuje elemente, ki so zunaj okvira teh pristojnosti, bi vodilo do pretiranega formalizma in nesorazmernih rezultatov.

87. Pomenilo bi na primer, da bi bila EDP, ki vsebuje dopustne in nedopustne elemente, nujno zavrnjena, medtem ko bi bil glede dopustnih delov take pobude dosežen drugačen rezultat, če bi bila enaka vsebina formalno predstavljena v ločenih pobudah, od katerih bi bila ena po vsebini „popolnoma zunaj“, druga pa „popolnoma znotraj“. Podobno bi obstoj enega manjšega nedopustnega elementa v sicer dopustni EDP še vedno povzročil popolno zavrnitev. Poleg tega bi bil rezultat takšen, tudi če bi se „izločitvena zmeta“ pojavila v dodatnih informacijah, ki pa so glede na Prilogo II k uredbi o EDP čisto neobvezne.

88. Zdi se, da je prav visoka stopnja zavrnitev navdihnila prakso delnih prijav, ki jo je oblikovala Komisija (in sem jo že navedel),⁵⁶ s katero se je oddaljila od prvotnega stališča, da takšen pristop ni združljiv z določbami uredbe o EDP iz leta 2011.⁵⁷ V takih okoliščinah se je Komisija očitno odzvala na težave, s katerimi so se srečevali organizatorji, da bi predlagali EDP z vsebino, ki bi izpolnjevala pogoj za prijavo iz člena 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011.

89. Po mojem mnenju je očitno, da je delna prijava torej skladna s cilji, ki jih uresničuje mehanizem EDP, saj spodbuja demokratično sodelovanje državljanov, ker omogoča, da več pobud napreduje v naslednje faze procesa. Zdi se tudi, da je bila prav zaradi tega cilja praksa delne prijave, ki jo je oblikovala Komisija, normirana v sedanji uredbi o EDP iz leta 2019.⁵⁸

90. Poleg tega je, če naj bi se spodbujal cilj zagotoviti širok dostop do EDP, ta pristop morda najboljši način reševanja problema nedopustnih elementov (v EDP, ki je sicer dopusten), saj preprečuje nerealna pričakovanja morebitnih podpornikov in zagotavlja, da je načelo prenosa pristojnosti spoštovano od začetka procesa.

⁵⁶ Glej v tem smislu Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Uredbe (EU) št. 211/2011 o državljanski pobudi, COM(2018) 157 final, str. 2. Poleg tega je Komisija med razpravo, katere vidike je treba izboljšati, v predlogu, ki je pripeljal do uredbe o EDP iz leta 2019, navedla, da je „izvaja[la] vrsto nezakonodajnih ukrepov, s katerimi organizatorjem in državljanom olajšuje uporabo instrumenta [EDP] [...] vključno z možnostjo delne prijave pobud“. Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski državljanski pobudi, COM(2017) 482 final, str. 3, glej tudi str. 10.

⁵⁷ Sodba z dne 24. septembra 2019, Romunija/Komisija (T-391/17, EU:T:2019:672, točka 90), v povezavi s sodbo z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, točke 14, 21, 28 in 29).

⁵⁸ V uvodni izjavi 19 uredbe o EDP iz leta 2019 je navedeno, da „je primerno, da se v primerih, kadar le deli pobude izpolnjujejo zahteve za prijavo [...], pobuda delno prijavi“, „da se zagotovi prijava čim več pobud“.

91. Torej ta pristop v nasprotju s tem, kar se zdi, da trdi Romunija, nikakor ne krši načela prenosa pristojnosti, ampak je z njim popolnoma skladen, ker vodi do tega, da se EDP prijavi samo v točno tistem obsegu, ki ni očitno zunaj pristojnosti Komisije za predložitev predloga pravnega akta.

92. V tem pogledu so morebitni podpisniki seznanjeni z obsegom prijave pobude in dejstvom, da se izjave o podpori zbirajo samo glede ožjega obsega prijave.⁵⁹ Skratka, sklep o delni prijavi (preobsežne) pobude se zdi učinkovit način, da Komisija izpolni cilj zagotovitve preprostega dostopa do mehanizma EDP in da se hkrati zagotovi, da se med državljani Unije ne bo zbirala podpora niti potekala razprava o zadevah, glede katerih Komisija ni pristojna ukrepati.

93. V teh okoliščinah bi dodal, da izpodbijani sklep pomeni odziv na sodbo Sodišča Izsák in Dabis/Komisija, iz katere v bistvu izhaja, kot sem že navedel, da je bila prvotna zavrnitev Komisije, da sporno EDP prijavi, posledica napačne razlage določb Pogodb o kohezijski politiki Unije, ki so bile navedene kot mogoča podlaga za pravni akt ali akte, k pripravi katerih je bila Komisija pozvana.

94. Natančneje, čeprav je Komisija po prvotnem stališču štela, da je seznam neugodnosti, ki jim je glede posamezne regije treba nameniti posebno pozornost, kot določa člen 174 PDEU, izčrpen, je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi ugotovilo, da je seznam v resnici ponazorilen. Po mojem razumevanju se je Komisija glede na to odločila prijaviti sporno EDP,⁶⁰ hkrati pa je štela, da so nekatere od predloženih sestavin očitno zunaj njene pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta. Temu ustrezno njena odločitev, da prijavo sporne pobude podredi razumevanju, da „so cilj pobude 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“,⁶¹ morebitnim podpisnikom pobude pojasnjuje, kaj je lahko predmet ukrepa Komisije. Tako si je, kot sem že navedel, Komisija po vsej verjetnosti prizadevala zagotoviti, da imajo državljani Unije možnost to pobudo podpreti, in če bi bila zbrana potrebna podpora,⁶² sprožiti politično razpravo o zgornji temi. Hkrati se zdi, kar sem tudi že navedel, da je Komisija s takšno omejitvijo pobude poskušala preprečiti položaj, v katerem bi se podpora iskala in pričakovanja ustvarila na podlagi napačnih premis glede pristojnosti, ki so dodeljene Evropski uniji in natančneje Komisiji v okviru sporne predlagane pobude.

95. Glede na te preudarke menim, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 116 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija z izpodbijanim sklepom lahko prijavila sporno EDP ob posebnem razumevanju obsega te EDP, člen 4(2)(b) uredbe o EDP iz leta 2011 razlagalo pravilno..

VI. Predlog

96. Brez poseganja v vsebino preostalega dela edinega pritožbenega razloga Romunije ali v odločitve o stroških Sodišču predlagam, naj drugi del pritožbenega razloga v zadevi C-54/22 zavrne kot neutemeljen.

⁵⁹ Res je, da se po prejšnji praksi delna prijava ni zdela združljiva z naknadno spremembo predloženega besedila, vendar je videti, da to pomanjkljivost zdaj obravnava člen 6(5) uredbe o EDP iz leta 2019. Glej v tem smislu tudi Athanasiadou, N., „The European citizens' initiative: Lost in admissibility?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, zv. 26, št. 2, 2019, str. 269.

⁶⁰ Glej tudi točke 117, 125 in 129 izpodbijane sodbe.

⁶¹ Kot je navedeno v členu 1(2) izpodbijanega sklepa, glej točko 19 zgoraj.

⁶² Po informacijah na spletnem mestu Komisije, namenjenem EDP, je zbiranje potrebne podpore očitno končano in se zdaj preverjajo podpisi. Glej https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_sl.