



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANICA
PAOLA MENGGOZZIJA,
predstavljeni 4. oktobra 2018¹

Zadeva C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,
Attila Dabis
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba – Državlјanska pobuda ‚Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur‘, s katero je bila Komisija pozvana, naj predloži zakonodajni predlog za vključitev regij z narodnimi manjšinami v kohezijsko politiko Unije – Prijava pobude – Zavrnitev Komisije – Člen 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 – Očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije – Očitnost – Dokazno breme – Člen 174 PDEU – Člen 167 PDEU – Člen 19(1) PDEU“

I. Uvod

1. V tej zadevi Balázs-Árpád Izsák in Attila Dabis predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282) (v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo njuno tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2013) 4975 final z dne 25. julija 2013 v zvezi s prijavo evropske državljanske pobude z naslovom Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur, ki jo je Evropska komisija predložila 18. junija 2013 (v nadaljevanju: sporni sklep ali sklep o zavrnitvi).

2. Osrednje vprašanje, ki se postavlja s to pritožbo, se nanaša na razlago razloga, na podlagi katerega je Splošno sodišče potrdilo sklep Komisije, da zavrne predlagano evropsko državljansko pobudo (v nadaljevanju: predlagana EDP), in sicer da naj bi bila „očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnosti za predložitev predloga pravnega akta za izvajanje Pogodb“ v smislu člena 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi² (v nadaljevanju: Uredba št. 211/2011).

3. Najprej menim, da je glede na besedilo nekaterih pritožbenih razlogov, ki je včasih lahko splošno, večina teh nedopustnih ali neutemeljenih.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL 2011, L 65, str. 1.

4. Vendar, kot bom podrobneje pojasnil v svoji analizi, menim, da je treba sprejeti prvi in tretji pritožbeni razlog, obravnavana skupaj. Splošno sodišče je storilo napako, s tem ko je v celoti zavrnilo očitke, ki se nanašajo na napačno razlago členov 4(2)(c) PDEU in 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (nuts)³ v povezavi z uvodno izjavo 10 iste uredbe, in potrdilo sporni sklep o zavrnitvi prijave predloga. Menim, da je treba zato izpodbijano sodbo v zvezi s tem razveljaviti.

II. Dejansko stanje, sporni sklep in izpodbijana sodba

5. B.-A. Izsák in A. Dabis (v nadaljevanju: pritožnika) sta 18. junija 2013 skupaj s petimi drugimi osebami Komisiji predložila predlagano EDP z naslovom „Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur“. Namen predlagane EDP je bil, da „naj se s kohezijsko politiko Evropske unije posebna pozornost nameni regijam, katerih etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti se razlikujejo od značilnosti okoliških regij“⁴.

6. Komisija je 25. julija 2013, potem ko je spomnila na besedilo člena 4(2) Uredbe št. 211/2011 in preučila zlasti določbe PDEU, ki so bile navedene v predlagani EDP, ter „druge možne pravne podlage“, zavrnila prijavo predlagane EDP pritožnikov z obrazložitvijo, da ta očitno ne spada v okvir pristojnosti, na podlagi katerih lahko Komisija predloži predlog za sprejetje pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb, v skladu s členom 4(2)(b) in (3) Uredbe št. 211/2011⁵.

7. Pritožnika sta 27. septembra 2013 pri Splošnem sodišču vložila ničnostno tožbo zoper sporni sklep. Z edinim tožbenim razlogom, razdeljenim na več očitkov, sta želela doseči ugotovitev, da je Komisija kršila člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Očitki so se nanašali, prvič, na napačno razlago členov 4(2)(c) in 174 PDEU ter člena 3(5) Uredbe št. 1059/2003 v povezavi z uvodno izjavo 10 te uredbe, drugič, na napačno razlago člena 167 PDEU, tretjič, na napačno razlago člena 19(1) PDEU, četrtič, na napačno upoštevanje informacij, na katere se člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 ne nanaša, in petič, na zlorabo pooblastil in kršitev načela dobrega upravljanja⁶.

8. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi preučilo različne očitke, ki sta jih pritožnika navedla v okviru svojega edinega tožbenega razloga, nato pa tožbo zavrnilo in pritožnikoma naložilo plačilo stroškov.

III. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

9. Pritožnika sta 28. julija 2016 vložila pritožbo zoper izpodbijano sodbo. V predlogih Sodišču predlagata, primarno, naj izpodbijano sodbo v celoti razveljavi, odloči o vsebini in razglasi ničnost spornega sklepa, in podredno, če Sodišče meni, da glede na stanje postopka ni mogoče odločiti o tem sporu, zadevo vrne v odločanje Splošnemu sodišču in Komisiji naloži plačilo stroškov.

10. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne, pritožnikoma pa naloži plačilo stroškov.

11. Romunska in slovaška vlada, ki sta intervenirali v postopku, Sodišču predlagata, naj zavrne pritožbo in pritožnikoma naloži plačilo stroškov.

3 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 19.

4 Glej točko 2 Priloge II k predlagani EDP.

5 Točka 9 izpodbijane sodbe.

6 Točka 39 izpodbijane sodbe.

12. Madžarska vlada, ki je tudi intervenirala v postopku, Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi in meritorno odloči, ali če meni, da pogoji za to niso izpolnjeni, zadevo vrne v odločanje Splošnemu sodišču.

13. Pritožnika sta v okviru predloga za obravnavo navedla tudi tri dodatne pritožbene razloge in na podlagi teh ali tudi drugih razlogov, navedenih v pritožbi, predlagata razveljavitev izpodbijane sodbe. Komisija je v pisnih stališčih odgovorila, da so dodatni pritožbeni razlogi primarno nedopustni in podredno neutemeljeni.

14. Stranke - razen slovaške vlade, ki na obravnavi ni bila zastopana - so na obravnavi pred Sodiščem, ki je potekala 3. aprila 2018, ustno podale navedbe.

IV. Pravna analiza

Uvodne ugotovitve

15. Pritožnika sta v podporo pritožbi navedla pet pritožbenih razlogov, v zgoraj navedenem predlogu za obravnavo pa še tri druge dodatne predloge. S prvim pritožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člena 92(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 4. marca 2015 (v nadaljevanju: Poslovnika Splošnega sodišča⁷). Z drugim pritožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 11(4) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. S tretjim pritožbenim razlogom se zatrjuje kršitev člena 4(2)(c) PDEU in člena 174 PDEU. S četrtem pritožbenim razlogom se zatrjuje kršitev členov 7 in 167 PDEU, člena 3(3) PEU, člena 22 Listine in določb o prepovedi diskriminacije. S petim pritožbenim razlogom se zatrjuje napačno razlago pojma „zloraba pravice“, ko je Splošno sodišče odločilo o stroških. Trije dodatni pritožbeni razlogi se nanašajo na kršitev načela dobrega upravljanja, kršitev načela enakega obravnavanja in nazadnje neobstoj delne prijave predlagane EDP.

16. Čeprav pritožba temelji na petih glavnih in treh dodatnih pritožbenih razlogih, menim, da se je treba v teh sklepnih predlogih osredotočiti na analizo drugega, tretjega in četrtega pritožbenega razloga. Poleg tega menim, da je treba pritožbo preoblikovati z združitvijo prvega in tretjega pritožbenega razloga, ki v bistvu obravnavata dokazno breme, ki sta ga v izpodbijani sodbi nosila pritožnika.

17. Najprej je treba ugotoviti, da se pritožbeni razlogi, obravnavani skupaj, osredotočajo na pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 in nadzor Splošnega sodišča nad presojo Komisije glede tega, kar je očitno zunaj okvira njenih pristojnosti.

18. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 in člena 4(1), zadnji pododstavek, Uredbe št. 211/2011, da mora Komisija v okviru tega postopka prijave organizatorjem evropske državljanske pobude (v nadaljevanju: EDP) zagotoviti pomoč in nasvete, zlasti o merilih za prijavo. Nato je treba poudariti, kot je navedeno v uvodni izjavi 10 te uredbe, da je treba sklep v zvezi s prijavo predlagane EDP v smislu člena 4 navedene uredbe sprejeti v skladu z načelom dobrega upravljanja, s katerim je povezana zlasti obveznost pristojne institucije, da opravi skrbno in nepristransko preučitev, pri kateri se poleg tega upoštevajo vsi upoštevni elementi v obravnavanem primeru. Te zahteve, ki so neločljivo povezane z načelom dobrega upravljanja, veljajo na splošno za delovanje uprave Unije v njenih odnosih z javnostjo in s tem tudi v okviru pravice do predložitve EDP kot instrumenta sodelovanja državljanov v demokratičnem življenju Unije⁸.

⁷ UL 2015, L 105, str. 1, spremenjen 13. julija 2016 (UL 2016, L 217, str. od 71 do 73).

⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točke od 46 do 48).

19. Poleg tega je treba imeti v mislih, da mora Komisija, ki obravnava predlagano EDP, v skladu s cilji, ki se uresničujejo s tem instrumentom in ki so navedeni v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 211/2011 ter zajemajo zlasti spodbujanje sodelovanja državljanov in večjo dostopnost Unije, pogoj za prijavo, določen v členu 4(2)(b) te uredbe, razlagati in uporabljati tako, da zagotavlja enostavno dostopnost do EDP⁹. Iz ciljev uvodne izjave 2 navedene uredbe je tudi razvidno, da bi morali biti postopki in pogoji, potrebni za državljansko pobudo, jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo EDP. Temeljiti bi morali na razumnem ravnovesju med pravicami in obveznostmi¹⁰.

20. Zato lahko Komisija zavrne prijavo predlagane EDP v skladu s členom 4(2)(b) te uredbe samo, če je ta prijava ob upoštevanju njene vsebine in ciljev, kot izhajajo iz obveznih informacij in po potrebi dodatnih informacij, ki so jih organizatorji predložili v skladu s Prilogo II k Uredbi št. 211/2011, očitno zunaj okvira pristojnosti¹¹, na podlagi katerih lahko vloži predlog pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.¹²

21. Pri obravnavi teh pritožbenih razlogov je treba upoštevati teh ugotovitve.

A. Prvi in tretji pritožbeni razlog: kršitev člena 4(2)(c) PDEU in člena 174 PDEU ter porazdelitev dokaznega bremena

1. Izpodbijana sodba

22. Splošno sodišče je v skladu s točko 81 izpodbijane sodbe ugotovilo, da pritožnika nista dokazala, da je kohezijska politika, ki so jo izvajale Unija in države članice, ogrožala posebne značilnosti regij z narodnimi manjšinami¹³. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 85 izpodbijane sodbe razsodilo, da pritožnika nista dokazala niti tega, da bi bilo mogoče etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij z narodnimi manjšinami škoditi za hudo in stalno neugodne demografske razmere v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU.

23. Splošno sodišče je nato v točki 86 izpodbijane sodbe analiziralo člen 174, tretji odstavek, PDEU¹⁴ in člen 121(4)¹⁵ Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006¹⁶ (v nadaljevanju: Uredba št. 1303/2013), in z analizo ugotovilo, da te določbe v pojmu „neugodnosti“ ne zajemajo neugodnosti, ki izhajajo iz etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti regij narodne manjšine.

9 Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 49).

10 Glej v tem smislu uvodno izjavo 2 Uredbe št. 211/2011.

11 Moj poudarek.

12 Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 50).

13 Organizatorji so v predlagani EDP s pisnim dogovorom opredelili, da „regije z narodnimi manjšinami“ ustrezajo več regijam in geografskim območjem, vključno z geografskimi območji, ki nimajo nujno struktur z upravnimi pristojnostmi – vendar so v njih skupnosti z etničnimi, kulturnimi, verskimi ali jezikovnimi značilnostmi, ki se razlikujejo od značilnosti prebivalstva v okoliških regijah.

14 Člen 174, tretji odstavek, PDEU določa, da [se], [m]ed zadevnimi regijami posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskim regijam.

15 Ta člen določa, [da se upoštevajo]: „4. pokritost območij, ki so hudo in stalno prizadeta zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer: (a) otoške države članice, upravičene v okviru Kohezijskega sklada, in drugi otoki, razen če na njih leži glavno mesto države članice ali imajo trdno povezavo s celino; (b) gorska območja, kakor so opredeljena v nacionalni zakonodaji države članice; (c) redko (tj. manj kot 50 prebivalcev na kvadratni kilometer) in zelo redko (manj kot 8 prebivalcev na kvadratni kilometer) poseljena območja; (d) vključitev najbolj oddaljenih regij iz člena 349 [PDEU].“

16 UL L 2013, L 347, str. 320.

24. Splošno sodišče je v točki 87 izpodbijane sodbe dodalo, da „[t]udi ob predpostavki, da bi bilo mogoče te značilnosti obravnavati kot demografske podatke, značilne za zadevne regije, pa ni dokazano, da te značilnosti za gospodarski razvoj navedenih regij sistematično pomenijo neugodnost glede na okoliške regije“. Res je, da je Splošno sodišče priznalo, da lahko jezikovne razlike povzročijo nekatere dodatne transakcijske stroške ali nekatere težave pri zaposlovanju. Vendar je menilo, da imajo lahko za regije narodne manjšine tudi primerjalne prednosti, kot sta določena turistična privlačnost ali večjezičnost.

2. Povzetek trditev strank

25. Menim, da je treba prvi pritožbeni razlog preoblikovati, ker pritožnika v bistvu trdita, da je Splošno sodišče, ne da bi jima predhodno navedlo obseg dokaznega bremena, odločilo, kot je bilo predhodno navedeno v točkah 81 in 85 izpodbijane sodbe, potem pa zaradi neobstoja dokazov v točki 89 izpodbijane sodbe očitek pritožnikov zavrnilo. Tretji pritožbeni razlog je nadaljevanje prvega razloga.

26. Prvič, pritožnika – ki ju v bistvu podpira madžarska vlada – trdita, da ju Splošno sodišče pred izdajo izpodbijane sodbe strank postopka ni obvestilo, da morata predložiti dokaz o dejstvu, da je kohezijska politika, ki so jo izvajale Unija in države članice, ogrožala značilnosti regij z narodnimi manjšinami (točka 81 izpodbijane sodbe) in da bi bilo mogoče etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine šteti za hudo in stalno neugodne demografske razmere (točka 85 izpodbijane sodbe). Posledično naj bi se Splošno sodišče v točki 87 izpodbijane sodbe opiralo na predpostavke. Medtem ko naj bi Splošno sodišče v točki 86 izpodbijane sodbe menilo, da je seznam iz člena 174, tretji odstavek, PDEU, izčrpen, pa naj bi nasprotno v točki 87 izpodbijane sodbe posredno priznalo, da ga je mogoče razširiti. Obrazložitev Splošnega sodišča naj bi bila dvoumna.

27. Drugič, pritožnika v bistvu trdita, da je Splošno sodišče kršilo člen 47 Listine¹⁷ in načelo kontradiktornosti ter člen 92(1) Poslovnika Splošnega sodišča¹⁸. Po mnenju pritožnikov, ki se sklicujeta zlasti na sodbo z dne 21. februarja 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, točka 29)¹⁹, je za izpolnitev zahtev, ki se nanašajo na pravico do poštenega sojenja, namreč pomembno, da stranke poznajo pravne in dejanske okoliščine, ki imajo odločilen vpliv, in da imajo možnost o njih kontradiktorno razpravljati.

28. Tretjič, Splošno sodišče naj bi tudi zmotno zavrnilo upoštevanje statističnih podatkov, predloženih v predlogih za intervencijo Județul Covasna (nadaljevanju: skupaj: predloga za intervencijo na prvi stopnji), iz katerih je razvidno, da so v regijah z narodnimi manjšinami neugodne demografske razmere.

29. Komisija ter romunska in slovaška vlada izjavljajo, da so očitki neutemeljeni. Komisija meni, da mora načeloma oseba, ki zatrjuje dejstva v podporo nekemu predlogu, predložiti dokaze o njihovi resničnosti.

¹⁷ Člen 47 Listine, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.

Osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, se odobri pravna pomoč, kolikor je ta potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva.“

¹⁸ Ta člen določa, da „Splošno sodišče s sklepom, s katerim se opredelijo dejstva, ki jih je treba dokazati, določi potrebne ukrepe.“

¹⁹ Zdi se, da se navedba navezuje na točko 30 sodbe z dne 21. februarja 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88).

30. Komisija ugotavlja, da Splošno sodišče v točkah od 80 do 89 izpodbijane sodbe okoliščin, navedenih v točkah 80 in 85 navedene sodbe, v bistvu ni obravnavalo kot dejstva v smislu pravil, ki urejajo dokazno breme in izvajanje dokazov. Nasprotno naj bi se lotilo razlage upoštevanih pravil prava, da bi v točki 84 izpodbijane sodbe ugotovilo, da niti člen 2 PEU, niti člen 21(1) Listine, niti nobena druga določba prava Unije za boj proti diskriminaciji, zlasti določbe, ki temeljijo na pripadnosti narodni manjšini, Komisiji niso mogli dopustiti, da bi v okviru kohezijske politike Unije predlagala pravni akt Unije, katerega predmet in vsebina bi ustrezala predmetu in vsebini predlaganega akta.

31. Komisija naj bi v obravnavani zadevi uporabila razlago, ki jo je Splošno sodišče uporabilo v sodbi z dne 19. aprila 2016, Costantini/Komisija (T-44/14, EU:T:2016:223, točke od 16 do 18). V teh točkah naj bi Splošno sodišče v bistvu opozorilo, da v skladu s členom 5 PEU za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti in da na podlagi člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama. Člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 torej spada v ta okvir. Iz besedila te določbe je razvidno, da mora Komisija opraviti prvo preučitev elementov, ki so ji na voljo, za presojo, ali ni predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, pri čemer je pojasnjeno, da iz člena 10(1)(c) te uredbe izhaja, da bo celovitejša presoja opravljena ob prijavi predloga.

3. Analiza

32. Prvič, menim, da je očitke glede dopustnosti dokazov, vsebovanih v predlogih za intervencijo na prvi stopnji, očitno neutemeljen. Poudariti je treba, da ti dokazi vsebujejo statistične podatke, ki so že bili zajeti v predlogih za intervencijo na prvi stopnji, torej predlogih, ki jih je predsednik prvega senata Splošnega sodišča zavrnil s sklepom z dne 18. maja 2015, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2015:325, neobjavljen). Ti dokazni predlogi so znova priloženi k tej pritožbi. Ker pa so bili v obravnavani zadevi predlogi za intervencijo na prvi stopnji zavrnjeni, Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da pri meritorni odločbi, torej v izpodbijani sodbi, ni upoštevalo statističnih podatkov iz navedenih predlogov. Teh predlogov ni mogoče upoštevati niti v fazi pritožbe, ker Sodišče lahko nadzira le utemeljenost odločitve Splošnega sodišča glede na dejanske in pravne elemente, ki izhajajo iz spora pred Splošnim sodiščem²⁰.

33. Drugič, treba je zavrniti očitke, ki se v bistvu nanašajo na kršitev člena 92(1) Poslovnika. Člen 92(1) Poslovnika določa, da „Splošno sodišče s sklepom, s katerim se opredelijo dejstva, ki jih je treba dokazati, določi potrebne [pripravljalne] ukrepe“. Vendar sta pritožnika napačno razlagala člen 92(1) tega poslovnika, ker Splošnemu sodišču ni treba pozvati pritožnikov, naj navedejo dokaze, ki jih morajo predložiti. Splošno sodišče namreč lahko v okviru ukrepov procesnega vodstva²¹ sprejme pripravljalne ukrepe iz člena 91 navedenega poslovnika. Vendar iz sodne prakse izhaja, in s tem se strinjam, da samo Splošno sodišče presoja morebitno potrebo po dopolnitvi podatkov, ki so mu na voljo v zadevi, o kateri odloča²². „Poleg tega pripravljalni ukrepi, ki jih odredi Splošno sodišče, [...], v skladu s členom 91 [...], spadajo v okvir diskrecijske pravice Splošnega sodišča. Zato se to lahko odloči, ali bo odredilo take ukrepe“²³.

34. Očitek pritožnikov, da bi ju Splošno sodišče moralo pozvati, naj predložita dodatne dokaze za trditve, je torej treba zavrniti.

²⁰ Člen 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije.

²¹ V skladu s členom 88(1) Poslovnika. Moj poudarek.

²² Glej po analogiji sodbi z dne 22. novembra 2007 Sniace/Komisija (C-260/05 P, EU:C:2007:700, točki 77 in 78), in z dne 3. februarja 2005, Comafra in Dole Fresh Fruit Europe/Komisija (T-139/01, EU:T:2005:32, točka 171): „[...]“, ker so elementi v spisu in razlage na obravnavi zadoščali za to, da odloči o tem primeru.“ Poleg tega je Splošno sodišče, kot je navedeno v točki 21 izpodbijane sodbe in kot je v svojih stališčih navedla romunska vlada, na podlagi dokazil, ki sta jih predložila pritožnika, odločilo, da v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89(3)(b) svojega Poslovnika glavne stranke pozove, naj predložijo pisna stališča glede nekaterih vidikov spora.

²³ Glej v tem smislu sklep z dne 8. februarja 2018, HB/Komisija (C-336/17 P, EU:C:2018:74, točka 26).

35. Nasprotno pa tretjič in zadnjič menim, da je treba sprejeti pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4(2)(c) PDEU²⁴, člena 174 PDEU ter porazdelitev dokaznega bremena, kot izhaja iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

36. Naj spomnim, da na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 211/2011 Komisija zavrne prijavo predlagane EDP, če zlasti pogoj iz člena 4(2)(b) te uredbe ni izpolnjen. Kot upravičeno navajata pritožnika, iz dobesedne razlage navedene uredbe namreč izhaja, da lahko Komisija zavrne prijavo predlagane EDP samo zaradi očitnega „neobstoja“ pristojnosti na tem področju²⁵. Prislov „očitno“ se na prvi pogled nanaša na prvo splošno preučitev, na podlagi katere bi bilo mogoče zavrniti predlagane EDP, ki očitno ne bi izhajale iz nobene od določb Pogodb, na katerih bi lahko temeljila pristojnost Unije²⁶, pri čemer je pojasnjeno, da bo celovitejša presoja opravljena ob prijavi predloga²⁷.

37. Da bi bil izpolnjen negativen pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, morajo organizatorji v predlagani EDP podrobno navesti, da ta spada med pristojnosti Komisije, tako da predlagajo upoštevne določbe, za katere menijo, da na njih temelji pristojnost Komisije. Nasprotno, Komisija in nato Splošno sodišče morata nadzirati, da je ta negativen pogoj res izpolnjen.

38. To zato pomeni, prvič, da bi morala Komisija v primeru dvoma glede namena in ciljev predlagane EDP, kar bi morebiti spadalo med pristojnosti Komisije, njeno prijavo potrditi. Drugič, če je navedeni predlog zunaj okvira pristojnosti Komisije, vendar Komisija ni predložila dokaza o očitnosti, bi se prijava predlagane EDP lahko potrdila. Tretjič, predlagana EDP mora spadati v okvir pristojnosti Komisije, vendar od organizatorjev ni mogoče zahtevati, da dokažejo, da očitno spada v okvir pristojnosti Komisije.

39. Po tem pojasnilu je treba oceniti nadzor, ki ga je opravilo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi, glede dejstva, da je predlog „očitno zunaj pristojnosti Komisije“.

40. Prvič, kot je Splošno sodišče upravičeno opozorilo v točki 60 izpodbijane sodbe, mora Komisija pri presoji, ali je predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 opraviti prvi preizkus elementov, ki jih ima na voljo. Splošno sodišče je v točki 61 izpodbijane sodbe poudarilo, da je moralo ugotoviti, ali je v obravnavani zadevi Komisija pravilno uporabila pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

41. Pritožnika teh ugotovitev nista izpodbijala in treba je poudariti, da so te podobne ugotovitvam Splošnega sodišča v sodbi z dne 19. aprila 2016, Costantini/Komisija (T-44/14, EU:T:2016:223, točke od 16 do 18), na katero se sklicuje Komisija v svojih pisanjih.

42. Čeprav z ničemer ni mogoče ugovarjati tem načelom, ki morajo voditi Komisijo in Splošno sodišče, pa v nasprotju s trditvami Komisije v odgovoru na pritožbo ne prinašajo rešitve v zvezi z vsebino zadeve.

²⁴ Ta člen določa: „2. Deljena pristojnost med Unijo in državami članicami velja za naslednja glavna področja: [...] (c) ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo; [...]“

²⁵ V skladu s slovarjem Larousse pridevnik „očitno“ pomeni: katerega narava, resničnost, pristnost so nedvomni.

²⁶ Posledica omejitve dejstva, da je „očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije“, je, da se predlagana EDP ne more nanašati niti na področje, ki presega pooblastila Unije, niti na predmet, kot je na primer zunanja in varnostna politika, ki sicer spada v pristojnosti Unije, vendar Komisija na teh področjih ni pristojna za predložitev predloga. V skladu s členom 17(2) PEU je namreč Komisija institucija, ki ima in fine pristojnost zakonodajne pobude in bo dala pobudo za sprejetje pravnega akta, če predlagana EDP izpolnjuje vse pogoje za prijavo in vsebinske pogoje Uredbe št. 211/2011. Glej tudi članek U. Villanija v D'Alessio, M. T., Kronenberger, V., in Placco, V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruselj, 2013, str. 202.

²⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. aprila 2016, Costantini in drugi/Komisija (T-44/14, EU:T:2016:223, točka 17) ter točko 60 izpodbijane sodbe.

43. Drugič, Splošno sodišče je v točkah od 64 do 71 izpodbijane sodbe presojalo utemeljenost spornega sklepa Komisije glede na določbe, katerih napačno razlago sta pritožnika zatrjevala na prvi stopnji²⁸. Glede na te preudarke Splošno sodišče v točki 72 navedene sodbe na podlagi pravnega okvira ugotavlja, da je Komisija v spornem sklepu upravičeno ugotovila, da „členi 174, od 176 do 178 PDEU ne morejo biti pravne podlage za sprejetje predlaganega akta“. Splošno sodišče v točkah od 73 do 76 izpodbijane sodbe z analizo Komisije v spornem sklepu navedeni sklep potrjuje in ugotavlja, da „zakonodajalec Unije ne bi mogel brez kršitve člena 4(2) PEU²⁹ sprejeti akta, ki bi [...] opredeljeval regije narodne manjšine, ki so v okviru kohezijske politike Unije deležne posebne pozornosti na podlagi samostojnih meril, in torej ne upošteval obstoječih političnih, upravnih in institucionalnih razmer v zadevnih državah članicah.“

44. Vendar Splošno sodišče, tretjič, analizo v točki 77 izpodbijane sodbe omili z navedbo, da „tudi“ če [bi] „regije narodne manjšine lahko ustrezale obstoječim upravnim enotam v državah članicah ali združitvam takih enot, je treba navesti, da ohranjanje etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti teh regij nikakor ni cilj, ki utemeljuje sprejetje pravnega akta Unije na podlagi členov 174 PDEU [...]“. Splošno sodišče meni, da cilji člena 174 PDEU niso v skladu s cilji predlagane EDP, in sicer ohranjanjem značilnosti regij z narodnimi manjšinami, saj je namen ukrepov, sprejetih na podlagi navedenega člena, spodbujati skladnost celotne Unije in si še posebno prizadevati zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi, tako da se jim nameni posebna pozornost. Splošno sodišče v točki 79 izpodbijane sodbe priznava, da pritožnika trdita, da se s sedanjim izvajanjem kohezijske politike ne izpolnjujejo njeni cilji. Vendar Splošno sodišče v točki 85 izpodbijane sodbe navaja, da pritožnika nista dokazala, da bi bilo mogoče značilnosti regij narodne manjšine škoditi za hudo in stalno neugodne demografske razmere v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU. Čeprav je Splošno sodišče štelo, da je dokazni standard nezadosten, je v točki 86 izpodbijane sodbe pri odločanju o besedilu člena 174, tretji odstavek, PDEU in člena 121(4) Uredbe št. 1303/2013³⁰ ugotovilo, da iz sekundarnega prava ali določb Pogodb ni mogoče sklepati, da je mogoče v pojem „hudo in stalno neugodne demografske razmere“ v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU vključiti etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine“.

45. Četrtrič, Splošno sodišče je v točki 87 izpodbijane sodbe dodalo, da „[t]udi ob predpostavki, da bi bilo mogoče te značilnosti obravnavati kot demografske podatke, značilne za zadevne regije, pa ni dokazano, da te značilnosti za gospodarski razvoj navedenih regij sistematično³¹ pomenijo neugodnost glede na okoliške regije“. Priznava, da res lahko „razlike, zlasti jezikovne povzročijo nekatere dodatne transakcijske stroške ali nekatere težave pri zaposlovanju“. Vendar meni, da imajo lahko „zaradi teh značilnosti te regije tudi primerjalne prednosti, kot sta določena turistična privlačnost ali večjezičnost.“

46. Splošno sodišče v točki 89 izpodbijane sodbe iz tega sklepa, da „[k]er nista tožeči stranki predložili nobenega dokaza, ni torej nobenega razloga za predpostavko, da so etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti regij narodne manjšine sistematično neugodne za njihov gospodarski razvoj glede na okoliške regije, tako da bi jih bilo mogoče opredeliti za „hudo in stalno neugodne demografske razmere“ v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU.

47. Menim, da celotna ubeseditvev utemeljitve Splošnega sodišča kaže na napačno razlago člena 174, tretji odstavek, PDEU, povezano z obrnitvijo dokaznega bremena Komisije, na škodo pritožnikov.

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

29 Ta člen določa, da „Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo. Spoštuje njihove temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice“.

30 Glej opombo 15.

31 Moj poudarek.

48. V zvezi s tem naj spomnim, da člen 174 PDEU določa, da „[d]a bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi. Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijami“.

49. Kot sta upravičeno trdila pritožnika, namreč iz besedila člena 174, tretji odstavek, PDEU izhaja, da v njem navedene zadevne regije niso izčrpane, ker je uporabljena besedna zveza „kot so“.

50. Splošno sodišče je v točki 86 izpodbijane sodbe menilo, da je seznam zadevnih regij izčrpen, medtem ko je v točki 72 izpodbijane sodbe z naporitvijo na sporni sklep potrdilo presojo Komisije, da gre za izčrpen seznam „neugodnosti“.

51. Na seznamu neugodnosti v členu 174, tretji odstavek, PDEU pa sta navedeni dve vrsti, in sicer „neugodne naravne razmere“ ali „hudo in stalno neugodne demografske razmere“. Vendar izčrpnost vrste neugodnosti ne pomeni regij z narodnimi manjšinami in ne more izpolniti merila za drugo neugodnost, navedeno v tej določbi. Kot je bilo že prej navedeno, seznam upravičenih regij ni izčrpen, kot kaže uporaba besedne zveze „kot so“. Vendar Splošno sodišče s sprejetjem izčrpnosti seznama regij iz člena 174, tretji odstavek, PDEU izključuje vsako možnost, da bi lahko regije z narodnimi manjšinami bile upravičene do politik, ki izhajajo iz člena 174 PDEU.

52. Če ne bi bilo take napačne razlage, ni mogoče izključiti, da bi bila predlagana EDP v okviru pristojnosti Komisije. Vendar, kot sem že navedel v točki 38 teh sklepnih predlogov, kadar je predlagana EDP morebiti v okviru pristojnosti Komisije, bi ta morala njeno prijavo potrditi.

53. Ta napaka je še toliko bolj očitna, ker je Splošno sodišče potrdilo odločbo o zavrnitvi, s tem ko je poudarilo, da je namen predlagane EDP na novo opredeliti pojem „regija“ brez upoštevanja obstoječih političnih, upravnih in ustavnih razmer v zadevnih državah članicah – ki bi jih bilo treba pri kohezijski politiki upoštevati – čeprav so v členu 174, tretji odstavek, PDEU v skupino regij, ki jih navedena politika zadeva, vključene „čezmejne regije“.

54. Z uporabo tega besedila bi lahko člen 174, tretji odstavek, PDEU pomenil pravno podlago za krepitev kohezije regij, ki segajo čez nacionalne meje.

55. V teh okoliščinah bi lahko v nasprotju s tem, kar je razsodilo Splošno sodišče v točki 72 izpodbijane sodbe, člen 174, tretji odstavek, PDEU pomenil ustrezno pravno podlago za prijavo predlagane EDP. Kot sem predhodno navedel v točki 38 teh sklepnih predlogov, že ta preprosta možnost zadostuje za izpolnitev pogoja iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

56. Iz tega izhaja, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točkah 81, 85, 87 in 89 izpodbijane sodbe, pritožnikoma ni bilo treba dokazati, da bi bilo mogoče značilnosti regij narodne manjšine šteti za hudo in stalno neugodne demografske razmere v smislu člena 174, tretji odstavek, PDEU, ampak bi morala Komisija dokazati, da je predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti.

57. Dejstvo, da je lahko predlagana EDP morebiti v okviru pristojnosti Komisije, zadostuje.

58. Naj dodam, da je vsebina predlagane EDP razmeroma omejena glede dolžine. Iz Priloge II k Uredbi št. 211/2011 z naslovom „Potrebne informacije za prijavo predlagane državljanske pobude“ izhaja, da mora predmet predloga vsebovati največ 200 znakov, opis ciljev pa največ 500 znakov. Te informacije so obvezne. Poljubno lahko organizatorji, če želijo, navedejo dodatne informacije in predložijo osnutek pravnega akta, ki je priložen v prilogah.

59. Predlagana EDP je omejena tudi vsebinsko, ker, kot sem prej poudaril³², predlog organizirajo državljani, „ki niso strokovnjaki za pravo Unije“ in ki ne morejo obvladati vseh področij in politik Unije. Nasprotno od evropskih in nacionalnih institucij organizatorji nimajo na voljo vseh podatkov, virov in sredstev, ki bi jim v obravnavani zadevi omogočili dokazati neugodnosti teh regij, ker je izvajanje kohezijske politike Unije ogrožalo posebne značilnosti regij z narodnimi manjšinami in sistematično pomenilo neugodnost za gospodarski razvoj, da bi čim bolj podprli svojo predlagano EDP.

60. Ob upoštevanju teh preudarkov bi bilo posebej nerazumno in nesorazmerno organizatorjem naložiti odgovornost za tako dokazno breme³³.

61. Poleg tega se sprašujem, kakšni dokazi so bili zahtevani od pritožnikov, če je Splošno sodišče izhajalo iz napačne predpostavke, da je seznam regij iz člena 174, tretji odstavek, izčrpen.

62. Menim, da iz vseh teh preudarkov izhaja, da je treba sprejeti prvi in tretji pritožbeni razlog, obravnavana skupaj.

B. Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 11(4) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011

63. Drugi pritožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. S prvim delom se zatrjuje napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča, ki naj bi napačno povzelo vsebino predlagane EDP. Z drugim delom se zatrjuje pomanjkljivo obrazložitev s strani Splošnega sodišča in kršitev člena 11(4) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

1. Prvi del drugega pritožbenega razloga, ki se nanaša na napačno razlago vsebine predlagane EDP

a) Povzetek trditev strank

64. Pritožnika najprej trdita, da je Splošno sodišče v točkah 73 in 74 izpodbijane sodbe napačno povzelo vsebino in dodatne informacije predlagane EDP. Pritožnika trdita, da je Splošno sodišče s tem, ko je sprejelo trditve Komisije, predlogu pripisalo napačno vsebino, ki ne izhaja iz predlagane EDP organizatorjev. Splošno sodišče je torej nezakonito zavrnilo tožbo pritožnikov. Pritožnika v repliki, predloženi pred sklepom o popravku z dne 20. junija 2017 Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2017:429, neobjavljen, v nadaljevanju: sklep o popravku z dne 20. junija 2017), vztrajata pri svojem očitku in to neodvisno od jezikovne različice izpodbijane sodbe, na katero se sklicuje Sodišče³⁴.

65. Dalje, pritožnika menita, da je predlagana EDP v skladu s členom 11(4) PEU³⁵, ker izpolnjuje njen prvi pogoj, in sicer da je treba sprejeti pobudo o zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije. Predlagana EDP naj bi izpolnjevala tudi drugi pogoj, da mora Komisija imeti pristojnosti, da predloži ustrezen predlog v skladu s členom 11(4) PEU, pri čemer naj

32 Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevi Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:175, točka 2).

33 Glej v tem smislu Organ, J., „Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiatives Proposals“. European Constitutional Law Review, 2014, št. 10, str. od 422 do 443.

34 Opozarjam, da iz popravljene točke v madžarski različici izpodbijane sodbe izhaja, da mora pojem „regija z narodnimi manjšinami“ in seznam regij z narodnimi manjšinami opredeliti in določiti akt predlagane EDP, ne pa države članice, kot je izhajalo iz prvotne točke v madžarski različici izpodbijane sodbe.

35 Ta člen določa, da „[n]ajmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic lahko s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije.“

člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ne bi izključeval prijave³⁶. Pritožnika naj bi namreč podrobno pojasnila, da bi lahko Komisija, s tem ko se je oprla na pojem „deljena pristojnost“, predložila predlog, ki je v okviru pristojnosti Unije, kot izhaja iz ustanovnih pogodb, in ki hkrati ustreza vsebini predlagane EDP, ki so jo predložili organizatorji. Organizatorji od predlaganega akta EDP niso pričakovali, da države članice zavezuje, da opredelijo ta pojem ali določijo seznam regij. To ne bi bilo niti potrebno, ker kohezijska politika, ki izhaja iz deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami, omogoča Uniji, da prvič, opredeli pojem „regija z narodnimi manjšinami“ in glavne usmeritve pravnega okvira, ki velja v teh regijah, drugič, državam članicam, da opredelijo tiste svoje ozemeljske enote, za katere želijo, da spadajo pod ta pojem, opredeljen z zadevnim pravnim aktom, tako, da ga dopolnijo, in nazadnje, tretjič, da v prilogi k pravnemu aktu Komisije poimensko določijo regije, za katere države članice menijo, da so regije z narodnimi manjšinami.

66. Komisija ob podpori romunske in slovaške vlade trdi, da je ta del pritožbenega razloga treba zavrnil kot neutemeljen ali vsekakor kot brezpredmeten.

b) Analiza

67. Ta del se mi zdi delno očitno neutemeljen in delno očitno nedopusten.

68. Prvič, pritožnika trdita, da je Splošno sodišče v točkah 73 in 74 izpodbijane sodbe napačno povzelo vsebino in dodatne informacije predlagane EDP.

69. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da pritožnika ne opredeljujeta nobenega elementa izpodbijane sodbe, s katerim bi bilo mogoče podkrepiti njun očitek v zvezi s točko 74 izpodbijane sodbe³⁷.

70. V zvezi s točko 73, drugi stavek, izpodbijane sodbe je treba opozoriti, da je v jeziku postopka izpodbijane sodbe, torej v madžarski različici, prišlo do napake, ki je bila popravljena s sklepom o popravku z dne 20. junija 2017.

71. Pred popravkom se je madžarska različica točke 73, drugi stavek, izpodbijane sodbe glasila: „S predlaganim aktom bi bilo treba med drugim državam članicam naložiti spoštovanje njihovih obveznosti v zvezi z narodnimi manjšinami, [...] opredeliti sam pojem „regija z narodnimi manjšinami“, ki bi bila tudi „regija“ v smislu členov od 174 PDEU do 178 PDEU, ter določiti poimenski seznam regij z narodnimi manjšinami [...]“³⁸.

72. Madžarska različica izpodbijane sodbe se je od vseh drugih jezikovnih različic v tej točki razlikovala od drugih jezikovnih različic v tem, da je bilo v njej navedeno, da s predlagano EDP v predlaganem aktu k opredelitvi pojma „regija z narodnimi manjšinami“ in določitvi seznama regij z narodnimi manjšinami ni pozvana Unija, ampak države članice.³⁹

73. Čeprav je res, da je bil sklep o popravku z dne 20. junija 2017 sprejet med pisnim postopkom, ki je potekal v okviru te pritožbe, sta pritožnika v različici v madžarskem jeziku tudi po sprejetju tega sklepa vztrajala pri očitku zoper točko 73, drugi stavek, izpodbijane sodbe, čeprav je bila očitna napaka te različice z navedenim sklepom upravičeno popravljena.

³⁶ Ta člen podrobno določa, da „Komisija v dveh mesecih od prejema informacij, določenih v Prilogi II, registrira predlagano državljansko pobudo pod enotno evidenčno številko in pošlje potrdilo organizatorjem, pod pogojem, da so izpolnjeni naslednji pogoji: [...] (b) predlagana državljanska pobuda ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“.

³⁷ Splošno sodišče je v točki 74 izpodbijane sodbe zgolj povzelo merila, na podlagi katerih bi bilo treba v skladu s predlagano EDP opredeliti regije z narodnimi manjšinami.

³⁸ Moj poudarek.

³⁹ Poleg tega, kot je poudarila Komisija, je sporna točka napotila na točko 7 izpodbijane sodbe, ki je vsebovala povzetek predlagane EDP, s katerim je natančno povzeta njena vsebina.

74. Ker se ta očitek nanaša na napačen povzetek vsebine predlagane EDP, kot je bil v prvotni različici v madžarščini v točki 73, drugi stavek, izpodbijane sodbe, ga očitno ni mogoče sprejeti, saj temelji na napačni dejanski ugotovitvi.

75. Kot sklep o prvi točki prvega dela za vsak primer navajam, da trditev pritožnikov o ogroženosti enotnosti sodne prakse Sodišča in načela pravne varnosti, če bi Sodišče dalo prednost drugi jezikovni različici, kot je različica jezika postopka, ki je edina verodostojna, nima dejanske podlage, saj je v navedenem jeziku edina verodostojna različica točke 73, drugi stavek, izpodbijane sodbe, različica, popravljena s sklepom o popravku z dne 20. junija 2017.

76. Drugič, pritožnika trdita, da ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija upravičeno štela, da členi 174 in od 176 do 178 PDEU ne morejo biti pravna podlaga za sprejetje predlaganega akta, temelji na napačni razlagi člena 11(4) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Državljeni so namreč na eni strani menili, da je treba sprejeti pravni akt. Ker pa, na drugi strani, predvideni akt spada v kohezijsko politiko, pritožnika menita, da spada na področje deljene pristojnosti. Zato naj pravni akt, predlagan v predlagani EDP, ne bi zavezoval držav članic, da opredelijo pojem „regija z narodnimi manjšinami“ ali določijo seznam regij.

77. Res je, da iz besedila člena 11(4), prvi pododstavek, PEU izhaja, da organizatorji „[pozovejo Komisijo], da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije“. Vendar člen 11(4), drugi pododstavek, PEU določa nekatere pogoje, ki so potrebni za predložitev EDP Komisiji, pri čemer napotuje na Uredbo iz člena 24(1) PDEU – Uredbo št. 211/2011 – s katero je določena celovita ureditev postopkov in pogojev v zvezi z EDP.

78. Poleg tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru pritožbe Sodišče načeloma pristojno samo za presojo pravne rešitve v zvezi z razlogi, ki so se obravnavali na sodišču na prvi stopnji⁴⁰. Pritožba je omejena na pravna vprašanja in se lahko vloži zaradi nepristojnosti Splošnega sodišča, zaradi kršitve postopka pred tem sodiščem, ki škoduje interesom pritožnika, pa tudi zaradi kršitve zakonodaje Unije s strani Splošnega sodišča.

79. Splošno sodišče je edino pristojno za ugotavljanje dejanskega stanja – razen če bi vsebinska nepravilnost njegovih ugotovitev izhajala iz listin v spisu, ki so mu bile predložene – in za presojo predloženih dokazov.

80. Kot trdi Komisija, razlaga spornega sklepa s strani Sodišča izhaja iz ugotovitev teh dejstev in presoje teh dokazov, razen ob njihovem izkrivljanju, in torej ne pomeni pravnega vprašanja, ki bi bilo predmet nadzora Sodišča⁴¹.

81. Vendar ne samo, da v pritožbi niso podrobno navedene točke sodbe, v katerih naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, in so le na splošno navedene trditve „v nasprotju z analizo, uporabljeno v izpodbijani sodbi“, ampak se zlasti zatrjuje, da organizatorji niso pričakovali, da bo predlagani akt zavezoval države članice k opredelitvi pojma „regija z narodnimi manjšinami“ ali določitvi seznama regij, ne da bi to bilo sploh potrebno, ker kohezijska politika spada na področje deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami. Tako pritožnika želita izpodbijati ugotovitev in presojo dejanskega stanja.

⁴⁰ Glej v tem smislu sodbe z dne 26. januarja 2017, Masco in drugi/Komisija (C-614/13 P, EU:C:2017:63, točka 32); z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 55); z dne 30. aprila 2014, FLSmidth/Komisija (C-238/12 P, EU:C:2014:284, točka 42), in z dne 22. maja 2014, ASPLA/Komisija (C-35/12 P, EU:C:2014:348, točka 39).

⁴¹ Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15, EU:C:2016:658, točka 72), in tudi sodbi z dne 15. junija 2017, Španija/Komisija, (C-279/16 P, EU:C:2017:461, točka 36), in z dne 3. decembra 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Komisija, (C-82/15 P, neobjavljena, EU:C:2015:796, točki 26 in 27).

82. Ta očitke je torej treba zavreči kot nedopusten. Iz tega je razvidno, da je prvi del drugega pritožbenega razloga delno neutemeljen in delno nedopusten.

2. Drugi del drugega pritožbenega razloga: pomanjkljiva obrazložitev ter kršitev člena 11(4) PEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011

83. Drugi del se nanaša na pomanjkljivo obrazložitev s strani Splošnega sodišča in kršitev člena 11(4) PEU ter člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

a) Povzetek trditev strank

84. V drugem delu drugega pritožbenega razloga pritožnika ob podpori madžarske vlade v bistvu trdita, da se z izpodbijano sodbo krši člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Iz dobesedne razlage navedene Uredbe naj bi bilo namreč razvidno, da bi lahko Komisija zavrnila prijavo predloga EDP samo zaradi očitnega „neobstoja“ pristojnosti na tem področju.

85. Iz besedila Uredbe št. 211/2011 naj bi torej izhajalo, da se z vidika pristojnosti Unije predlagana EDP lahko predloži v različnih oblikah. Prvič, če bi bilo mogoče brez bolj poglobljene analize ugotoviti, da predlagana EDP ni v pristojnosti Unije, torej če ni povezana s področji izključne ali deljene pristojnosti, opredeljenimi v Pogodbah, bi morala Komisija njeno prijavo zavrniti. Drugič, če predlagana EDP ne bi spadala v pristojnosti Unije, vendar bi bilo to mogoče ugotoviti le s poglobljeno analizo, ali če to ne bi bilo očitno, pa naj bi morala Komisija njeno prijavo vseeno potrditi. Vendar če so bili pridobljeni potrebni podpisi, bi morala Komisija zavrniti izvajanje dodatnih ukrepov ob koncu postopka, opisanega v členu 10 te uredbe, pri čemer navede razloge, zaradi katerih nima potrebne pristojnosti.

86. Vendar pritožnika menita, da je Komisija v sklepu o zavrnitvi prijave EDP navedla, „da je sklep o zavrnitvi sprejela na podlagi rezultatov poglobljene preučitve⁴² določb pogodb, navedenih v tem predlogu, in vseh drugih pravnih podlag, ki bi jih bilo mogoče upoštevati“. Če je bil predmet predlagane EDP „očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“, pritožnika ne razumeta, zakaj bi bila potrebna poglobljena preučitev, saj naj bi bila predlagana EDP očitno zunaj pristojnosti Komisije.

87. Pritožnika tako menita, da je Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve iz člena 117(m)⁴³ Poslovnika, ker se ni izreklo o razlagi očitnosti neobstoja pristojnosti.

88. Komisija ob podpori romunske in slovaške vlade trdi, da je treba ta del in ta pritožbeni razlog, obravnavana skupaj, zavrniti kot neutemeljena.

b) Analiza

89. Najprej, kot sem navedel v točkah 78 in 79 teh sklepnih predlogov, je očitek glede obsega presoje Komisije v sklepu o zavrnitvi z vidika, na eni strani, upoštevni določb in vseh drugih pravnih podlag, ki bi jih bilo mogoče upoštevati, in na drugi strani z vidika obsega presoje predlagane EDP, čeprav naj bi bila očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, analiza, ki spada v presojo dejstev, ne pa presojo pravnih ugotovitev o razlogih in trditvah, o katerih se je razpravljalo na prvi stopnji.

90. Tega očitka ne morem presojati, ne da bi podvomil o dejanski ugotovitvi in presoji dejstev. Ta očitek je zato nedopusten.

⁴² Moj poudarek.

⁴³ Ta člen določa, da sodba vsebuje: „(m) obrazložitev“.

91. Poleg tega se zdi glavni očitek drugega dela drugega pritožbenega razloga pritožbe v zvezi z obsegom obrazložitve s strani Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi brezpredmeten in nedopusten.

92. Pritožnika v bistvu menita, da je Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve iz člena 117(m) Poslovnika. Pritožnika namreč navajata, da je Splošno sodišče le delno presodilo predlagano EDP, kot da je zunaj okvira pristojnosti Komisije, pri čemer pa se ni izreklo o tem, da je „očitno zunaj okvira pristojnosti“.

93. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba razlikovati med obveznostjo obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo, ki jo je mogoče navesti v okviru razloga, s katerim se sklicuje na pomanjkljivost ali celo neobstoje obrazložitve sklepa, 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 dve različni vrsti nadzora, ki vodita do različnih presoj Splošnega sodišča⁴⁴.

94. Če se kršitev obveznosti obrazložitve nanaša na točke izpodbijane sodbe, za katere predlagam, da se razveljavijo v okviru analize prvega in tretjega pritožbenega razloga, je ta kršitev brezpredmetna. Če namreč, kot predlagam, Sodišče sprejme ta dva pritožbena razloga, bo zagotovo preučilo utemeljenost obrazložitve, ki se nanaša na presojo dejstva, da je predlagana EDP „očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, ki jo je uporabilo Splošno sodišče“.

95. Če se ta del nanaša na druge razloge izpodbijane sodbe, pritožnika nista podrobno navedla, na katere točke izpodbijane sodbe se nanaša neobstoje obrazložitve.

96. Zato je treba drugi del drugega pritožbenega razloga zavrniti in je posledično drugi pritožbeni razlog delno nedopusten in delno neutemeljen.

C. Četrti pritožbeni razlog: kršitev členov 7 in 167 PDEU, člena 3(3) PEU, člena 22 Listine in določb o prepovedi diskriminacije

1. Izpodbijana sodba

97. Splošno sodišče je v točkah od 91 do 104 izpodbijane sodbe preučilo trditve pritožnikov, da je Komisija napačno menila, da je predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, z obrazložitvijo, da ne prispeva k ciljem, ki se jih uresničuje s kulturno politiko Unije iz člena 167 PDEU. Splošno sodišče je, potem ko je v točkah od 95 do 97 izpodbijane sodbe opozorilo na določbe pogodb, ki so jih organizatorji šteli za upoštevne in jih navedli v predlagani EDP, zlasti analiziralo obseg člena 167(2)(3) in (5) PDEU ter cilje tega člena. Splošno sodišče je v točkah od 101 do 104 izpodbijane sodbe, na katere se nanaša ta pritožbeni razlog, analiziralo in predstavilo argumente, ki potrjujejo sklep Komisije o zavrnitvi. Tako je Splošno sodišče razsodilo, da člen 167 PDEU ne more biti podlaga za sprejetje pravnega akta Unije, s katerim se uresničuje cilj in vsebina predlagane EDP. Cilj predlagane EDP⁴⁵ namreč, na eni strani, presega prispevanje k razvoju kultur držav članic, pri čemer je upoštevana njihova nacionalna in regionalna raznolikost, oziroma presega to, da se v ospredje postavlja skupna kulturna dediščina, ter, na drugi strani, ni neposredno povezan s katerim od ciljev, ki so natančno navedeni v členu 167(2) PDEU. Splošno sodišče meni, da sta pritožnika v tožbi sama priznala, da predmet predlagane EDP ni varstvo kulturne raznolikosti, vendar nista izključila, da bi predlagani akt lahko imel tako posledico.

⁴⁴ Glej v tem smislu sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 42 in navedena sodna praksa).

⁴⁵ Cilj predlagane EDP je ohranitev regij narodne manjšine z vidika njihovih etničnih, kulturnih, verskih ali jezikovnih značilnosti ali celo priznanje njihovega avtonomnega statusa zaradi izvajanja kohezijske politike Unije.

98. Točke od 105 do 114 izpodbijane sodbe se nanašajo na kršitev člena 19(1) PDEU⁴⁶. Točke od 105 do 109 izpodbijane sodbe vsebujejo povzetek trditev strank in vsebine spornega sklepa. Pritožnika očitata napačno razlago člena 19(1) PDEU. Splošno sodišče je v točkah od 111 do 114 izpodbijane sodbe preučilo obseg člena 19(1) PDEU.

2. Povzetek trditev strank

99. Najprej pritožnika ob podpori madžarske vlade Splošnemu sodišču očitata napačno razlago, s tem ko je v točkah od 101 do 104 izpodbijane sodbe sprejelo trditve Komisije, da predpis, predlagan v predlagani EDP, ne bi prispeval k nobenemu od ciljev, ki se uresničujejo s kulturno politiko Unije. Nasprotno, menita, da bi predlog prispeval k usklajenosti politik in dejavnosti Unije, zahtevani v členu 7 PDEU⁴⁷, in hkrati spodbujal, da se s kohezijsko politiko upošteva kulturna raznolikost, zahtevana v členu 167 PDEU, in njeno ohranjanje.

100. Poleg tega pritožnika menita, da naj bi Splošno sodišče „opravilo abstraktno analizo navedenih določb“⁴⁸ v tem poddelu [pritožbe] zunaj okvira kohezijske politike, ki naj bi bila napačna“.

101. Poleg tega pritožnika Splošnemu sodišču očitata, da je v točkah od 104 do 114 izpodbijane sodbe zavrnilo očitke glede členov 19(1) in 167 PDEU. Pritožnika namreč menita, da „naj Splošno sodišče ne bi upoštevalo tveganja, da se s pravnim okvirom kršijo te in druge določbe, navedene v tem poddelu [pritožbe]“ v primeru, ko morajo zakonodajni organi Unije spremeniti pravila, sprejeta v okviru kohezijske politike. Pritožnika v repliki vztrajata pri svojem stališču in trdita, da je ugovor nedopustnosti tega pritožbenega razloga, ki ga je predložila Komisija, neutemeljen. Pritožnika tudi opozarjata, da je na kulturnem področju cilj dejavnosti Unije spodbujanje sodelovanja med državami članicami. Poleg tega Unija v skladu s členom 167(4) PDEU pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb upošteva kulturne vidike. Pritožnika tudi navajata, da je ta obveznost podkrepljena s členom 7 PDEU, v katerem je navedena zahteva po usklajenosti politik in dejavnosti Unije, ter s členom 22 Listine, na podlagi katerega mora Unija spoštovati kulturno, versko in jezikovno raznolikost. Sedanje izvajanje kohezijske politike ne prispeva k ohranjanju kulturne raznolikosti, zahtevane s členom 167 PDEU, in zato ne izpolnjuje zahteve iz člena 7 PDEU glede kohezije med politikami in dejavnostmi Unije. Zato je izpodbijana sodba nezakonita.

102. Komisija ob podpori romunske in slovaške vlade meni, da je četrti pritožbeni razlog primarno nedopusten, podredno pa neutemeljen.

3. Analiza

103. Tako kot romunska in slovaška vlada ter Komisija menim, da je treba ta pritožbeni razlog razglasiti za nedopusten, ker pritožnika nista navedla napačne uporabe prava niti natančne pravne trditve glede sklepanja Splošnega sodišča v točkah od 101 do 114 izpodbijane sodbe.

⁴⁶ Ta člen določa: „1. Brez poseganja v druge določbe Pogodb in v mejah pristojnosti Unije po Pogodbah lahko Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.“

⁴⁷ Člen 7 PDEU določa: „Unija skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev in v skladu z načelom prenosa pristojnosti.“

⁴⁸ V pritožbi ni podrobno navedeno, na katero „navedeno določbo“ se natančno sklicuje, vendar so v točkah izpodbijane sodbe (od 101 do 104) navedeni člen 167(1)(2) in (3) in člen 3(3) PDEU ter člen 22 Listine.

104. Spomniti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 256(1), drugi pododstavek, PDEU, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije ter členov 168(1)(d) in 169(2) Poslovnika Sodišča⁴⁹ izhaja, da je treba v pritožbi jasno navesti izpodbijane elemente izpodbijane sodbe, katere razveljavitev se predlaga, ter pravne trditve, ki ta predlog posebej utemeljujejo, sicer sta zadevna pritožba oziroma razlog nedopustna⁵⁰.

105. Tako so v točkah od 72 do 84 pritožbe predstavljeni nekateri elementi pravnega okvira zadeve, ne da bi pritožnika posebej utemeljila opredelitev napačne uporabe prava, ki jo očitata Splošnemu sodišču pri razlagi pravnih pravil, katerih kršitev se zatrjuje, ali pri pravni opredelitvi dejstev glede njih. V nasprotju s trditvami pritožnikov v delu njihove replike nista nikjer podrobno pojasnila pravnih podlag, z uporabo katerih naj bi Splošno sodišče v točki 101 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo pri razlagi člena 167 PDEU. Poleg tega niti nista konkretno navedla, v čem naj bi izpodbijana sodba kršila določbe, navedene v pritožbi. Poudarjanje nekaterih določb iz točk od 81 do 84 pritožbe v krepkem tisku, ne da bi pritožnika pojasnila razloge, zaradi katerih sta izbrala prav te določbe, ne more biti pravna trditev ali graja sklepanja Splošnega sodišča, ki potrjuje sklep o zavrnitvi prijave predlagane EDP.

106. Pritožnika v drugem očitku v točki 89 pritožbe navajata le, da je Splošno sodišče napačno razlagalo določbe, navedene v pritožbi in da je zato izpodbijana sodba nezakonita, ne da bi pri ugotovitvah v zvezi s četrtem pritožbenim razlogom pritožbe navedla kakršno koli pravno trditev v podporo tej trditvi. Navedeni očitek je dejansko predlog, naj se znova preučijo dejstva očitka, predloženega Splošnemu sodišču, za kar pa Sodišče v fazi pritožbe ni pristojno.

107. Pritožnika v točkah 86 in 87 pritožbe v bistvu navajata neskladnost kulturne politike, pri čemer se opirata na dejanske okoliščine, ne da bi opredelila očitano obrazložitev izpodbijane sodbe in le napotujeta Sodišče na predlagano EDP, pri tem pa ne navajata podrobne graje sklepanja, na katerem temelji ta sodba.

108. Poleg tega sta pritožnika v repliki izpeljala napačno ugotovitev iz sodbe z dne 9. septembra 1999, Lucaccioni/Komisija (C-257/98 P, EU:C:1999:402, točka 61 in naslednje). Pritožnika menita, da je pritožba dopustna, ker bi morala samo natančno določiti pravno podlago, z uporabo katere bi moralo Splošno sodišče sprejeti drugačen sklep, saj je Sodišče edino pristojno za razlago prava Unije. Res je, da je Sodišče končno pristojno za razlago prava Unije. Vendar je, kot je navedla Komisija, jasno razvidno iz točke 62 sodbe z dne 9. septembra 1999, Lucaccioni/Komisija (C-257/98 P, EU:C:1999:402), da se „pravna podlaga“, navedena v navedeni sodbi, z uporabo katere bi moralo Splošno sodišče sprejeti drugačen sklep, jasno razlikuje od „določb“, katerih kršitev se zatrjuje pred Splošnim sodiščem⁵¹. Pritožnika bi morala v zvezi s tem pojasniti, prvič, v čem je bilo pri presoji Splošnega sodišča v zvezi z obsegom člena 167 PDEU, ki je naveden v točki 101 izpodbijane sodbe, napačno uporabljeno pravo, ker je priznalo, da je avtonomni status regij narodne manjšine zaradi izvajanja kohezijske politike Unije, cilj, ki presega prispevanje k razvoju kultur držav članic, pri čemer je upoštevana njihova nacionalna in regionalna raznolikost. Drugič, pritožnika bi morala tudi pojasniti, v čem naj bi se tako priznanje v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točki 101 izpodbijane sodbe, neposredno navezovalo na enega od ciljev, ki je natančno naveden v točki 167(2) PDEU.

49 UL 2012, L 256, str. 1.

50 Glej v tem smislu sodbe z dne 8. junija 2017, Dextro Energy/Komisija (C-296/16 P, neobjavljena, EU:C:2017:437, točka 60); z dne 16. februarja 2017, Brandconcern/EUIPO in Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, točka 37), in z dne 3. septembra 2015, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 53).

51 V navedeni točki je določeno: „Ker se s četrtem delom pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je ugotovilo, da Komisija ni kršila postopka iz členov 73 in 78 Statuta, ne da bi se pri tem natančno določila pravna podlaga, z uporabo katere bi moralo Splošno sodišče šteti, da je Komisija kršila te določbe, ker od invalidske komisije, ustanovljene leta 1991 na podlagi člena 78 Statuta, ni zahtevala, da se izreče o morebitnem poklicnem vzroku bolezni pritožnika, je treba ta razlog šteti za nedopusten.“

109. Ker sta pritožnika navedla samo zakonske določbe, ki naj bi jih domnevno kršilo Splošno sodišče, ne da bi konkretno in natančno navedla ugotovitve glede očitane napačne uporabe prava, na koncu nista navedla nobenega očitka nezakovitosti.

110. Nazadnje, tretjič, v zvezi s trditvami pritožnikov, da ugotovitve iz točk od 101 do 104 izpodbijane sodbe izhajajo iz abstraktne analize drugih določb, navedenih v „tem poddelu pritožbe“, zunaj okvira kohezijske politike, najprej težko razumem, na katere natančne določbe in kateri poddel⁵² se pritožnika sklicujeta brez nevarnosti, da bi izkrivila pomen njihovih navedb. Če bi šlo za člen 3(3), četrti pododstavek, PEU in člen 22 Listine, ki jih vsebujeta predlagana EDP in sporni sklep, ne pa pritožba, vložena pri Splošnem sodišču, bi njuno sklicevanje že v fazi pritožbe pomenilo razširitev obsega predmeta spora, kot je bil omejen pred Splošnim sodiščem. Poleg tega pritožnika ne pojasnita, v čem naj bi abstraktna razlaga Splošnega sodišča privedla do napačne razlage člena 167 PDEU in kakšna bi morala biti v tem primeru konkretna razlaga, ki bi jo moralo Splošno sodišče uporabiti, da ne bi domnevno kršilo tega člena. Zato je te trditve treba šteti za nedopustne.

111. Zato menim, da je treba četrti pritožbeni razlog zavreči kot nedopusten.

D. Peti pritožbeni razlog v zvezi s stroški

1. Izpodbijana sodba

112. Iz točke 22 izpodbijane sodbe je razvidno, da je Komisija na obravnavi na prvi stopnji obvestila Splošno sodišče, da sta pritožnika na spletni strani predlagane EDP objavila odgovor na tožbo, ki ga je Komisija predložila v zadevi na prvi stopnji, in da kljub njeni zahtevi, da ga umakneta s spletne strani, tega nista storila. Komisija je Splošnemu sodišču predlagala, naj pri razdelitvi stroškov upošteva to zlorabo s strani pritožnikov. Pritožnika nista izpodbijala očitkov Komisije, vendar sta navedla, da njuno ravnanje ne pomeni zlorabe pravice, saj pravilo, ki bi ga prepovedovalo, ne obstaja. Splošno sodišče sta zato pozvala, naj uporabi splošna pravila o stroških.

113. Splošno sodišče je v točki 129 izpodbijane sodbe v skladu s točko 134(1) Poslovnika odločilo, da ker pritožnika nista uspela, nosita svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija, ne da bi bilo treba v zvezi s tem upoštevati, da sta posegla v varstvo sodnega postopka, zlasti v načeli enakosti orožij in učinkovitega izvajanja sodne oblasti⁵³.

2. Povzetek trditev strank

114. Pritožnika navajata elemente dejanskega stanja, povezane z okoliščinami objave odgovora Komisije na spletu. Poleg tega trdita, da je ugotovitev Splošnega sodišča v točki 129 izpodbijane sodbe, v kateri meni, da „je to, da sta pritožnika posegla v varstvo sodnega postopka, zlasti v načeli enakosti orožij in učinkovitega izvajanja sodne oblasti“, dokazano dejstvo, napačna. V skladu s splošnimi načeli prava držav članic v obravnavani zadevi ni mogoče govoriti o zlorabi pravice Unije.

⁵² Pritožnika v okviru četrtega pritožbenega razloga navajata člene 7, 10, 19(1) in (2), člen 167(4) PDEU, člena 2 in 3(1) in (6), člen 3(3), četrti pododstavek, PEU, člena 21(1) in (2) in 22 Listine in nazadnje člen 7 Uredbe št. 1303/2013. Vendar so v točkah izpodbijane sodbe, na katere se ta očitek nanaša, navedeni le člen 3(3) PEU, člen 167(1), (2) in (3) PDEU in člen 22 Listine.

⁵³ Glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 85 in 93).

115. Komisija meni, da bi bili ločeni predlogi glede domnevne nepravilnosti odločitve Splošnega sodišča o stroških, če bi bili vloženi, vsekakor nedopustni. Pritožbeni razlog je primarno brezpredmeten in ga je zato treba zavrniti, in če so bili zavrnjeni tudi vsi drugi pritožbeni razlogi, je treba predloge glede domnevne nepravilnosti odločitve Splošnega sodišča o stroških na podlagi člena 58, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zavreči kot nedopustne.

116. Čeprav se madžarska in romunska vlada o tem pritožbenem razlogu nista izrekli, slovaška vlada v bistvu podpira Komisijo.

3. Analiza

117. Iz trditve Splošnega sodišča v točki 129 izpodbijane sodbe izhaja, da ravnanje pritožnikov ni bilo podlaga za tisti del odločitve, ki zadeva naložitev plačila stroškov. Izraz „ne da bi bilo treba v zvezi s tem upoštevati“, ki ga je uporabilo Splošno sodišče, namreč kaže, da se ni izreklo o vplivu, ki ga lahko ima ravnanje pritožnikov na razdelitev stroškov.

118. Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča očitki, ki so usmerjeni zoper dodatne razloge odločbe Splošnega sodišča, ne morejo povzročiti razveljavitve te odločbe in so torej brezpredmetni⁵⁴.

119. Peti tožbeni razlog je treba zato zavrniti kot brezpredmeten.

E. Dodatni pritožbeni razlogi: kršitev načela dobrega upravljanja, napačna uporaba prava zaradi neobstoja delne potrditve prijave in kršitev načela enakega obravnavanja

120. Pritožnika s temi tremi pritožbenimi razlogi Splošnemu sodišču v bistvu očitata, prvič, kršitev načela dobrega upravljanja, drugič, napačno uporabo prava zaradi neobstoja delne potrditve predlagane EDP, in tretjič, kršitev načela enakega obravnavanja, ter se nanje opirata pri predlogu razveljavitve izpodbijane sodbe.

121. Komisija trdi, da so pritožbeni razlogi novi in zato primarno nedopustni. Meni, da so v vsekakor neutemeljeni.

122. Sam menim, da so dodatni pritožbeni razlogi neutemeljeni.

123. Najprej iz ustaljene sodne prakse v okviru pritožbe izhaja, da je Sodišče načeloma pristojno samo za presojo pravne rešitve v zvezi z razlogi, ki so se obravnavali na sodišču na prvi stopnji⁵⁵. Poleg tega je treba opozoriti, da iz člena 48(2) Poslovnika Splošnega sodišča in člena 127(1) Poslovnika Sodišča, ki se za pritožbo uporablja v skladu s členom 190(1) navedenega poslovnika, izhaja, da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom.

124. V obravnavanem primeru se pritožbeni razlogi, s katerimi se zatrjuje kršitev načela dobrega upravljanja, napačno uporabo prava zaradi neobstoja delne potrditve prijave in kršitev načela enakega obravnavanja, opirajo na dejanske in pravne okoliščine, ki so se razkrile med postopkom te pritožbe glede EDP „Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe“ (v nadaljevanju: EDP Minority SafePack), za varstvo nacionalnih in jezikovnih manjšin ter prilagoditev pravil za ohranjanje

⁵⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. februarja 2015, Komisija/IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, točka 33); sklep z dne 30. junija 2015, Evropaiki Dynamiki/Komisija (C-575/14 P, neobjavljen, EU:C:2015:443, točka 20); in sodbi z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 82) in z dne 21. decembra 2011, Francija/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 79).

⁵⁵ Glej v tem smislu sodbe z dne 26. januarja 2017, Masco in drugi/Komisija (C-614/13 P, EU:C:2017:63, točka 32); z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 55); z dne 30. aprila 2014, FLSmidth/Komisija (C-238/12 P, EU:C:2014:284, točka 42), in z dne 22. maja 2014, ASPLA/Komisija (C-35/12 P, EU:C:2014:348, točka 39).

kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji, ter glede EDP, naslovljene „Zmanjšajmo razlike v plačah in ekonomske razlike, ki ustvarjajo nasprotja v EU!“, katere prijava je bila delno potrjena s sklepom 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!“⁵⁶.

125. Predlagana EDP Minority SafePack je bila prvotno predmet sklepa Komisije o zavrnitvi⁵⁷. Splošno sodišče je s sodbo z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59) razveljavilo navedeni sklep Komisije o zavrnitvi in zato je bila prijava EDP Minority SafePack delno potrjena⁵⁸. Predlagana EDP poziva „Evropsko unijo k izboljšanju varstva oseb, ki pripadajo nacionalnim in jezikovnim manjšinam, ter h krepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti v Uniji“. Iz istih informacij, zagotovljenih v okviru potrebnih informacij, je razvidno, da so bili cilji, ki jim sledi EDP, da se Evropska unija pozove, „naj sprejme vrsto zakonodajnih aktov za izboljšanje varstva oseb, ki pripadajo nacionalnim in jezikovnim manjšinam, ter h krepitvi kulturne in jezikovne raznolikosti [na njenem ozemlju]“, in da „[morajo] [t]i akti [...] zajemati ukrepe o regionalnih in manjšinskih jezikih, izobraževanju in kulturi, regionalni politiki, udeležbi, enakosti, medijski vsebini in državni podpori, ki jo dodelijo regionalni organi“. S predlagano EDP se predlaga sprememba obstoječe ureditve na podlagi členov 177 in 178 PDEU⁵⁹.

126. Prvič, pritožbeni razlog, s katerim se zatrjuje napačno uporabo prava v zvezi z neobstojem potrditve prijave EDP, je neutemeljen.

127. V skladu s trditvami pritožnikov, ki se opirata na delne potrditve prijave EDP, navedene v točkah 124 in 125 teh sklepnih predlogov, sprejete po izpodbijani sodbi, je možnost delne potrditve prijave obstajala že leta 2013, ko je bila zavrnjena prijava te predlagane EDP. To, da vse določbe, ki jih organizatorji navajajo in štejejo za upoštevne, niso ustrezne pravne podlage, na katerih bi temeljila predlagana EDP, ne vpliva na delno potrditev prijave EDP⁶⁰.

128. Toda Sodišče je v okviru pritožbe pristojno le, da ugotovi nezakonitost sodbe, ne more pa Komisiji naložiti, da ravna na določen način. Zato bo morala Komisija, če bi Sodišče pritožbi ugodilo, iz tega izpeljati vse posledice.

129. Drugič, pritožbeni razlogi, ki se nanašajo na kršitev načela dobrega upravljanja in kršitev načela enakega obravnavanja, so prav tako neutemeljeni.

130. Kot je navedeno v uvodni izjavi 10 Uredbe št. 211/2011, je namreč treba sklep v zvezi s potrditvijo prijave predlagane EDP v smislu člena 4 navedene uredbe sprejeti v skladu z načelom dobrega upravljanja, s katerim je povezana zlasti obveznost pristojne institucije, da opravi skrbno in nepristransko preučitev, pri kateri se poleg tega upoštevajo vsi upoštevni elementi v obravnavanem primeru⁶¹. Vendar to ne more privedi do širše analize in je zato brezpredmetno.

⁵⁶ UL 2017, L 134, str. 38. Sklep je bil notificiran pod dokumentarno številko C(2017) 3382.

⁵⁷ Glej v tem smislu sklep Komisije C(2013) 5969 final z dne 13. septembra 2013.

⁵⁸ Glej v tem smislu 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) (notificirano pod dokumentarno številko C(2017) 2200) (UL 2017, L 92, str. 100).

⁵⁹ Natančneje, sklep 2017/652, ki je bil sprejet po sodbi z dne 3. februarja 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59) in s katerim je bila potrjena EDP Minority SafePack, v točki 1(2), četrta in peta alineja, določa: „Izjave o podpori tej državljanski pobudi se lahko zbirajo ob razumevanju, da se ta pobuda nanaša na predloge Komisije za: – uredbo 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; – uredbo Evropskega parlamenta in Sveta za spremembo uredbe o programu ‚Obzorje 2020‘, da bi se izboljšale raziskave o dodani vrednosti, ki jo narodne manjšine ter kulturna in jezikovna raznolikost lahko prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju v regijah EU.“

⁶⁰ Glej v tem smislu sklep Komisije (EU) 2017/652.

⁶¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 47).

131. Res je, da je cilj sporne predlagane EDP, ki je njen bistveni del, v nekaterih točkah podoben vsebini EDP MinoritySafePack, vendar je predlagana EDP vseeno bistveno drugačna od EDP MinoritySafePack, kot je povzeta v točkah 124 in 125 teh sklepnih predlogov. Zato ni mogoče zatrjevati kršitve načela enakosti za položaje, ki niso primerljivi. Pritožbeni razlog v zvezi s kršitvijo načela enakega obravnavanja prav tako ne more privedi do širše analize in je zato brezpredmeten.

132. Zato predlagam, naj se dodatni pritožbeni razlogi pritožbe zavrnejo kot brezpredmetni.

V. Tožba pred Splošnim sodiščem

133. Kot sem navedel v točki 62 teh sklepnih predlogov, menim, da je treba sprejeti prvi in tretji pritožbeni razlog. Zato je treba po mojem mnenju izpodbijano sodbo v tem delu razveljaviti.

134. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči v sporu, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

135. Menim, da lahko Sodišče samo odloči o tožbi. Zadostuje ugotoviti, da je Komisija napačno uporabilo pravo, s tem ko je štela, da je predlagana EDP očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije in da pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ni bil izpolnjen. Zato menim, da je treba sporni sklep v tem obsegu razveljaviti. Komisija bo morala iz tega izpeljati vse posledice.

VI. Stroški

136. V skladu s svojo analizo predlagam, naj se sprejmeta prvi in tretji pritožbeni razlog.

137. Iz člena 184(2) Poslovnika Sodišča izhaja, da Sodišče, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških.

138. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.

139. Ker sta pritožnika predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se jima naloži plačilo stroškov.

140. V skladu s členom 184(4) Poslovnika Sodišča Evropske unije intervenienti nosijo svoje stroške.

VII. Predlog

141. Glede na vse zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj razsodi:

1. Sodba Splošnega sodišča z dne 10. maja 2016, Izsák in Dabis/Komisija (T-529/13, EU:T:2016:282), se razveljavi.
2. Sklep Komisije C(2013) 4975 final z dne 25. julija 2013, s katerim je bila zavrnjena potrditev prijave predlagane državljanske pobude, imenovane „Kohezijska politika za enakost regij in ohranitev regionalnih kultur“, se razglasi za ničen.
3. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.
4. Madžarska, Romunija in Republika Slovaška nosijo svoje stroške.