A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2019. március 7.*

„Fellebbezés – Intézményi jog – Polgári kezdeményezés – 211/2011/EU rendelet – A polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele – A 4. cikk (2) bekezdésének b) pontja – Azon feltétel, hogy a javaslat nem eshet nyilvánvalóan az Európai Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be – Bizonyítási teher – Gazdasági, társadalmi és területi kohézió – EUMSZ 174. cikk – A »Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák megőrzéséért« című polgári kezdeményezés – Nyilvántartásba vétel iránti kérelem – A Bizottság általi elutasítás”

A C-420/16. P. sz. ügyben,

Izsák Balázs-Árpád (lakóhelye: Marosvásárhely [Románia]),

Dabis Attila (lakóhelye: Budapest [Magyarország])

(képviseli őket: Sobor D. ügyvéd)

fellebbezőknek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2016. július 28-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: K. Banks, Talabér-Ritz K., H. Krämer és B.-R. Killmann, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

Magyarország (képviseli: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben),

a **Görög Köztársaság**,

Románia (képviselik: R. H. Radu, C. R. Canțăr, C.-M. Florescu, L. Lițu és E. Gane, meghatalmazotti minőségben),

a **Szlovák Köztársaság** (képviseli: B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek az elsőfokú eljárásban,

* Az eljárás nyelve: magyar.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, az első tanács elnökeként eljárva, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan és S. Rodin (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. május 3-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2018. október 4-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésükben Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila az Európai Unió Törvényszéke 2016. május 10-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének (T-529/13, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2016:282) hatályon kívül helyezését kérik, amely ítélettel a Törvényszék elutasította a fellebbezőknek a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele iránti, a Bizottsághoz 2013. június 18-án benyújtott kérelmet elutasító, 2013. július 25-i C(2013) 4975 final bizottsági határozat (a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítésére irányuló keresetét.

Jogi háttér

2 A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 65., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 94., 49. o.) (1), (2), (4) és (10) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) megerősíti az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azáltal, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés révén. Ez az eljárás lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz olyan kéréssel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot, hasonlóan az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 225. cikke értelmében az Európai Parlament számára, valamint az EUMSZ 241. cikke értelmében a Tanács számára biztosított joghoz.

(2) A polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét, és elérhetőbbé tegyék az Uniót. Továbbá észszerű egyensúlyt kell teremteniük a jogok és kötelezettségek között.

[…]

(4) A Bizottságnak kérésre tájékoztatnia kell a polgárokat, és nem hivatalos formában tanácsot kell adnia számukra a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen a nyilvántartásba vételi kritériumokat illetően.

[…]

(10) A javasolt polgári kezdeményezések koherenciájának és átláthatóságának biztosítása, és annak elkerülése érdekében, hogy olyan javasolt polgári kezdeményezéshez gyűjtsenek aláírásokat, amely ezen rendeletben foglalt feltételeknek nem felel meg, a kezdeményezéseket a Bizottság által rendelkezésre bocsátott honlapon, a szükséges számú támogató nyilatkozat polgároktól történő összegyűjtését megelőzően nyilvántartásba kell venni. Az e rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő valamennyi javasolt polgári kezdeményezést a Bizottságnak kell nyilvántartásba vennie. A nyilvántartásba vétel tekintetében a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés általános elvei szerint kell eljárnia.”

3 A 211/2011 rendelet 1. cikke kimondja:

„Ez a rendelet a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásokat és feltételeket állapítja meg az EUSZ 11. cikkében és az EUMSZ 24. cikkében meghatározottak szerint.”

4 E rendelet 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »polgári kezdeményezés«: az e rendeletnek megfelelően a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés, amelyben felkérik a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat;

[…]

3. »szervezők«: a polgári kezdeményezés előkészítéséért és a Bizottsághoz való benyújtásáért felelős, polgári bizottságot létrehozó természetes személyek.”

5 Az említett rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdése így rendelkezik:

„(1) A javasolt polgári kezdeményezés aláíróitól származó támogató nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdését megelőzően a szervezőknek a II. mellékletben meghatározott információk rendelkezésre bocsátása révén nyilvántartásba kell vetetniük a polgári kezdeményezést a Bizottsággal, különös tekintettel a javasolt polgári kezdeményezés tárgyára és céljaira.

Az információkat az Unió valamelyik hivatalos nyelvén kell eljuttatni a Bizottsághoz, a Bizottság által erre a célra rendelkezésre bocsátott online nyilvántartás (»a nyilvántartás«) segítségével.

A szervezők a nyilvántartás számára és adott esetben a honlapjukon rendszeresen naprakész információt nyújtanak a javasolt polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól.

A (2) bekezdésnek megfelelő nyilvántartásba vétel visszaigazolását követően a szervezőknek módjukban áll a javasolt polgári kezdeményezést az Unió más hivatalos nyelvein is nyilvántartásba vetetni. A javasolt polgári kezdeményezés lefordítása az Unió más hivatalos nyelveire a szervezők feladata.

A Bizottság létrehoz egy kapcsolattartó pontot, amelynek feladata a tájékoztatás és segítségnyújtás.

(2) A Bizottság a II. mellékletben foglalt információk kézhezvételétől számított két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést egyedi nyilvántartási szám alatt nyilvántartásba veszi, és erről visszaigazolást küld a szervezőknek az alábbi feltételek teljesülése esetén:

[…]

b) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be;

[…]

(3) A Bizottság visszautasítja a nyilvántartásba vételt, ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem teljesülnek.

A javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól, valamint a rendelkezésükre álló valamennyi lehetséges peres és peren kívüli jogorvoslatról.”

A jogvita előzményei és a vitatott határozat

6 A jogvita előzményei a megtámadott ítélet alapján a következőképpen foglalhatók össze.

7 2013. június 18-án a fellebbezők öt másik személlyel együtt „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” címmel polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot terjesztettek a Bizottság elé.

8 A fellebbezők a 211/2011 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Bizottság által erre a célra rendelkezésre bocsátott online nyilvántartáshoz benyújtották az ugyanezen rendelet II. mellékletében meghatározott minimális információkat (a továbbiakban: szükséges információk), különös tekintettel a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyára és céljaira.

9 A fellebbezők által a szükséges információk címén szolgáltatott információkból kitűnik, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat arra irányult, hogy az Unió a kohéziós politikája keretében kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.

10 A fellebbezők a szükséges információk címén szolgáltatott információkhoz mellékelten, a 211/2011 rendelet II. mellékletének megfelelően bővebb információkat is adtak a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban (a továbbiakban: bővebb tájékoztatás).

11 A fellebbezők szerint az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikkben szabályozott kohéziós politikának, az EUSZ 2. és az EUSZ 3. cikkben meghatározott alapvető értékeknek való megfelelés érdekében, hozzá kell járulnia a nemzeti kisebbségi régiók azon – etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi – sajátosságainak fenntartásához, amelyeket az európai gazdasági integráció fenyeget, továbbá az e régiók gazdasági fejlődését érintő hátrányok és diszkriminációk orvoslásához. Következésképpen a javasolt jogi aktusnak biztosítania kell, hogy a nemzeti kisebbségi régiók ugyanolyan eséllyel férjenek hozzá az uniós kohéziós politika alapjaihoz, forrásaihoz és programjaihoz, mint az azokra jelenleg jogosult régiók, nevezetesen azok, amelyeket a statisztikai célú területi egységek nómenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló, 2003. május 26-i 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2003. L 154., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 1. kötet, 196. o.) I. melléklete sorol fel. A fellebbezők szerint ezek a garanciák olyan regionális önkormányzati intézmények létrehozását is magukban foglalhatják, amelyek megfelelő hatáskörrel rendelkeznek ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségi régiók nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságai, valamint identitása fenntartható legyen.

12 A vitatott határozattal a Bizottság elutasította a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, azzal az indokolással, hogy a Szerződéseknek a javaslatban hivatkozott rendelkezései és minden más lehetséges jogalap alapos vizsgálatából az következik, hogy az említett javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot nyújtson be.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

13 A Törvényszék Hivatalához 2013. szeptember 27-én benyújtott keresetlevelükkel a fellebbezők keresetet indítottak a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

14 Keresetük alátámasztása érdekében a fellebbezők egyetlen jogalapra hivatkoztak, amely arra vonatkozott, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján elutasította a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételét.

15 A megtámadott ítéletben a Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot akkor, amikor megállapította, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvánvalóan nem tartozik azon hatáskörébe, amely alapján e tekintetben jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot terjeszthet elő.

16 Következésképpen a Törvényszék a keresetet mint megalapozatlant elutasította.

A felek kérelmei

17 A fellebbezők azt kérik, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet és semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– másodlagosan helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé; valamint

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

18 Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és vagy határozzon az ügy érdemében, vagy utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

19 A Bizottság, Románia és a Szlovák Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

Az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitására irányuló kérelemről

20 Az eljárás szóbeli szakaszát Mengozzi főtanácsnok indítványának 2018. október 4-i ismertetését követően az eljárási szabályzat 82. cikke (2) bekezdésének megfelelően befejezettnek nyilvánították.

21 Románia 2018. november 1-jei levelében kérte az eljárás szóbeli szakasza újbóli megnyitásának elrendelését.

22 E tagállam, megkérdőjelezve a főtanácsnoknak az indítványa 51–55. pontjában szereplő érvelését, lényegében arra hivatkozik, hogy a főtanácsnok két olyan érvet adott elő, melyeket a felek nem vitattak meg. Először is, a főtanácsnok a nemzeti kisebbségi régiókat az EUMSZ 174. cikk harmadik

bekezdésében szereplő határon átnyúló régiók csoportjába sorolja. Másodszor a főtanácsnok azt állítja, hogy a határon átnyúló régiókra az EUMSZ 174. cikkben tett hivatkozás megkérdőjelezi azon következtetést, amely szerint e cikket a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetre való tekintettel, vagyis az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összhangban kell értelmezni.

23 E tekintetben az EUMSZ 252. cikk második bekezdéséből az következik, hogy a főtanácsnok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyek esetében az Európai Unió Bírósága alapokmányának megfelelően a részvételére van szükség, és a Bíróságot nem köti sem ezen indítványa, sem pedig az annak alapjául szolgáló indokolás (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 57. pont; 2015. október 6-i Bizottság kontra Andersen ítélet, C-303/13 P, EU:C:2015:647, 33. pont).

24 Következésképpen az, ha a fél nem ért egyet az említett indítvánnyal, bármilyen kérdéseket is vizsgáljon a főtanácsnok az indítványban, önmagában nem indokolhatja a szóbeli szakasz újbóli megnyitását (2012. november 22-i E.ON Energie kontra Bizottság ítélet, C-89/11 P, EU:C:2012:738, 62. pont; 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 26. pont).

25 Ugyanakkor az eljárási szabályzat 83. cikke lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor elrendelje az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását, különösen, ha úgy ítéli meg, hogy az ügyet olyan érv alapján kellene eldönteni, amelyet a felek nem vitattak meg (2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet, C-104/16 P, EU:C:2016:973, 62. pont).

26 A jelen ügyben azonban nem ez a helyzet.

27 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy Románia részben tévesen értelmezi az indítványt. A főtanácsnoknak az indítványa 51–55. pontjában szereplő érvelése azon kérdésre vonatkozik, hogy a nemzeti kisebbségi régiókat az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett régióknak, közelebbről súlyos és tartós demográfiai hátrányban lévő régióknak lehet-e minősíteni, és ezzel összefüggésben az e rendelkezésben szereplő hátrányok listája példálózó vagy kimerítő jellegű-e. Márpedig a felek kellően megvitatták ezt a többek között az említett lista jellegére vonatkozó kérdést, melyet a fellebbezők fellebbezésükben vetettek fel.

28 A fentiek alapján a Bíróság a főtanácsnok meghallgatását követően úgy véli, hogy nem szükséges elrendelni az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását.

A fellebbezésről

29 Fellebbezésük alátámasztása érdekében a fellebbezők öt jogalapra hivatkoznak. Az első jogalap az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének, valamint a Törvényszék eljárási szabályzata 92. cikke (1) bekezdésének megsértésére vonatkozik. A második jogalap az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésén alapul. A harmadik jogalap az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 174. cikknek a megsértésén alapul. A negyedik jogalap az EUMSZ 7. és EUMSZ 167. cikknek, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének, a Charta 22. cikkének, valamint a Szerződések hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos rendelkezéseinek megsértésével kapcsolatos. Az ötödik jogalap a „joggal való visszaélés” fogalmának a költségekről való határozathozatal alkalmával történő téves értelmezésére vonatkozik.

30 Továbbá a tárgyalás tartására irányuló kérelmükben a fellebbezők a Bíróság eljárási szabályzatának 127. cikke alapján lehetőséget kértek három új jogalap felhozására, melyek a megfelelő ügyintézés elvének megsértésére, a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat részleges nyilvántartásba vételének elmaradására, valamint az egyenlő bánásmód elvének megsértésére vonatkoztak.

31 Először is az első, a második és a harmadik fellebbezési jogalapot kell együttesen megvizsgálni, mivel ezekben a fellebbezők lényegében azt róják fel a Törvényszéknek, hogy többek között a megtámadott ítélet 72–74., 81. és 85–87. pontjában tévesen állapította meg, hogy az uniós kohéziós politikára vonatkozó EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk nem szolgálhat a javasolt jogszabály jogi alapjául.

A felek érvei

32 Első jogalapjukban a fellebbezők azt állítják, hogy a Törvényszék megsértette a Charta 47. cikkéből és a Törvényszék eljárási szabályzata 92. cikkének (1) bekezdéséből eredő eljárási jogaikat a megtámadott ítélet 81. és 85. pontjában annak megállapításával, hogy a fellebbezők sem azt nem bizonyították, hogy az Unió kohéziós politikájának akár az Unió, akár a tagállamok általi végrehajtása fenyegeti a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit, sem azt, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett súlyos és állandó demográfiai hátránynak volnának tekinthetők. A fellebbezők ugyanis azt állítják, hogy a Törvényszéknek egy ilyen megállapítás megtétele előtt tájékoztatnia kellett volna őket arról, hogy az ilyen tények bizonyítása őket terheli.

33 Következésképpen a Törvényszék puszta feltételezések alapján foglalt állást, ahogyan az egyébként a megtámadott ítélet 87. cikkének megfogalmazásából kitűnik.

34 A Bizottság és a Szlovák Köztársaság szerint e jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

35 Második jogalapjukban a Magyarország által támogatott fellebbezők lényegében azt róják fel a Törvényszéknek, hogy a megtámadott ítélet 72–74. pontjában megsértette az EUSZ 11. cikk (4) bekezdését, és figyelmen kívül hagyta a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában hivatkozott feltételt annak megállapításával, hogy az EUMSZ 174., EUMSZ 176., EUMSZ 177. és EUMSZ 178. cikk nem szolgálhat a javasolt jogszabály jogi alapjául, és az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat ennélfogva nem felel meg e feltételnek.

36 E tekintetben mindenekelőtt azt állítják, hogy az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezései nem korlátozzák az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat előterjesztésének jogát azokra a területekre, amelyeken az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. E jog a megosztott hatáskörbe tartozó területeken is gyakorolható, így a kohéziós politika területén is. A szóban forgó, az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk alapján benyújtott európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat megosztott hatáskörre vonatkozó jogalkotási eljárás lefolytatását feltételezi.

37 Márpedig a fellebbezők szerint a Törvényszék a megtámadott ítélet 73. és 74. pontjában tévesen foglalta össze a bővebb tájékoztatásban foglaltakat, így a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatnak olyan tartalmat tulajdonított, amely nem vezethető le a szervezők által benyújtott iratokból. Ugyanis ez utóbbiak egyértelműen azt várták a javasolt jogi aktustól, hogy először is határozza meg a „nemzeti kisebbségi régiók” fogalmát, valamint hozza létre az ilyen régiók jogi és intézményi kereteit, másodszor függelékben nevezze meg a létező nemzeti kisebbségi régiókat. A szervezők azonban nem azt várták, hogy a tagállamokat kötelezze a javasolt jogi aktus az említett fogalom meghatározására vagy a régiók listájának létrehozására. Az a tény, hogy a szervezők nem részletezték a javasolt jogi aktus elfogadásához vezető eljárást, nem lehet hatással a szóban forgó

európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételére, mivel az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára az ilyen jogi aktusra irányuló javaslat benyújtását.

38 Továbbá a fellebbezők és Magyarország azt állítják, hogy a Törvényszék mindenesetre megsértette a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját annak megállapításával, hogy az e pontban szereplő feltétel a jelen ügyben nem teljesült. E rendelkezés nyelvtani értelmezéséből ugyanis az következik, hogy a Bizottság kizárólag akkor utasíthatja el valamely európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Márpedig azon túl, hogy a Bizottság túllépte az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételével kapcsolatos mérlegelési jogkörét, a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat egyértelműen a kohéziós politika területére tartozik és annak célja a meglévő szabályozási keretek javítása, az Unió által követett célok és elfogadott értékek védelme érdekében. A Bizottság e téves következtetésének megerősítésével a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot.

39 Végül a fellebbezők azt róják fel a Törvényszéknek, hogy a megtámadott ítéletben a Bizottság hatásköre hiányának nyilvánvaló jellegét illetően nem foglalt állást a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának értelmezése kérdésében. A Törvényszék ezáltal megsértette az őt terhelő indokolási kötelezettséget, és az indokolás e hiánya önmagában igazolja a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését.

40 A Bizottság szerint – melynek álláspontját Románia és a Szlovák Köztársaság is osztja –, a második jogalapot mint elfogadhatatlant el kell utasítani, mivel azzal a fellebbezők a Törvényszéknek a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyára vonatkozó, kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozó ténybeli értékelést tartalmazó megállapításait vonják kétségbe. Mindenesetre e jogalap vagy hatástalan vagy megalapozatlan. A Törvényszék a megtámadott ítélet 66–90. pontjában helyesen állapította meg, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatra tekintettel és a Bizottság rendelkezésére álló adatok első vizsgálata keretében a Bizottság nyilvánvalóan nem tud a javasoltnak megfelelő uniós jogi aktus elfogadására irányuló javaslatot előterjeszteni az EUMSZ 174., EUMSZ 176., EUMSZ 177. és EUMSZ 178. cikk alapján.

41 Románia többek között azt hangsúlyozza, hogy a Szerződések alapján az Unió nem rendelkezik kifejezett jogalkotói hatáskörrel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének területén. Továbbá az Unió e területen nem járhat el oly módon, hogy a céljuktól eltérően használja a más területeken – mint amilyen a kultúra, az oktatás vagy a regionális politika – meglévő hatásköreit. Végül az Unió nyilvánvalóan nem szerezhet új hatásköröket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének területén egy európai polgári kezdeményezés révén.

42 A Szlovák Köztársaság hozzáteszi különösen, hogy a fellebbezők állításával ellentétben a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja kizárólag a „nyilvánvalóan” kifejezés e rendelkezésben való használata alapján nem értelmezhető úgy, hogy a Bizottságnak az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételének szakaszában *prima facie* vizsgálatra kellene szorítkoznia. A jelen ügyben nem volt szükség arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben állást foglaljon e kifejezés jelentéséről.

43 E tagállam továbbá rámutat, hogy azon kifogás, amelyet a fellebbezők a Törvényszék által a megtámadott ítélet 73. pontjában tett azon megállapítással kapcsolatban fogalmaznak meg, hogy a javasolt jogi aktusnak arra kell kötelezni a tagállamokat, hogy határozzák meg a „nemzeti kisebbségi régiónak” a fogalmát, és hozzák létre e nemzeti kisebbségi régiók listáját, e pont magyar változatában szereplő hibából fakad.

44 A fellebbezők ezzel kapcsolatos válasza az, hogy mindenképpen a megtámadott ítélet magyar nyelvi változatának kell elsőbbséget biztosítani, mivel a jelen ügyben a magyar az eljárás nyelve.

45 Harmadik jogalapjukkal a Magyarország által támogatott fellebbezők lényegében azt róják fel a Törvényszéknek, hogy tévesen értelmezte az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezett EUMSZ 174. cikket annyiban, amennyiben úgy tűnik, hogy kimerítő jelleget tulajdonít az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdésében szereplő „hátrányoknak”.

46 E tekintetben többek között e rendelkezés magyar és angol nyelvi változatából világosan kitűnik, hogy az említett felsorolás példálózó jellegű. Márpedig még ha a Törvényszék nem is nyilatkozott kifejezetten e kérdésről, az általa a megtámadott ítélet 86. pontjában tett megállapításból levezethető, hogy álláspontja szerint e felsorolás kimerítő jellegű. Mindenesetre, ha mégis úgy kellene tekinteni, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 87. pontjában hallgatólagosan elismerte az említett felsorolás kibővítésének lehetőségét, ebből azt kellene levezetni, hogy e kétértelmű indokolással a Törvényszék megsértette indokolási kötelezettségét.

47 Továbbá a megtámadott ítélet 87. pontjában annak megállapításával, hogy nem bizonyított, hogy a nemzeti kisebbségi régiók etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az említett régiók gazdasági fejlődése tekintetében következetesen hátrányt jelentenek a környező régiókhoz viszonyítva, a Törvényszék megsértette az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdését is, mivel a Törvényszék előtti eljárásban bemutatott számos érv és statisztikai adat igazolta, hogy a nemzeti régiók súlyos és állandó demográfiai hátránynak vannak kitéve.

48 A fellebbezők arra is hivatkoznak, hogy a nemzeti régiók bizonyos jellegzetességeinek kohéziós politika keretében történő figyelembevételét már az 1059/2003 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése is lehetővé teszi.

49 Lényegében ezen érveléshez csatlakozva Magyarország emlékeztet többek között arra, hogy az uniós jogban már most is léteznek olyan jogi aktusok, amelyek a kohéziós politika keretében tekintettel vannak a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban említett sajátosságokra.

50 A Bizottság, Románia és a Szlovák Köztársaság, egyetértve a Törvényszék harmadik jogalappal támadott érvelésével, úgy vélik, hogy e jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

51 Előzetesen meg kell állapítani, hogy ami az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételét illeti, a Bizottságnak a 211/2011 rendelet 4. cikke értelmében meg kell vizsgálnia, hogy az ilyen javaslat megfelel-e a többek között az e cikk (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott nyilvántartásba vételi feltételeknek. Figyelembe kell tehát venni az említett cikk (1) és (2) bekezdése értelmében az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat tárgyára és céljaira vonatkozó információkat, amelyeket az európai polgári kezdeményezés szervezői jelölnek meg az említett rendelet II. melléklete értelmében kötelezően vagy fakultatívan (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 45. pont).

52 Ahogyan arra e rendelet (10) preambulumbekezdése emlékeztet, az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételére vonatkozó határozatot az említett rendelet 4. cikke értelmében a megfelelő ügyintézés elve szerint kell elfogadni, amelyhez különösen a hatáskörrel rendelkező intézmény azon kötelezettsége kapcsolódik, hogy gondos és pártatlan vizsgálatot folytasson le, amely figyelembe veszi az adott ügy valamennyi releváns tényezőjét (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 47. pont).

53 Ráadásul az európai polgári kezdeményezés által követett, a 211/2011 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésében megfogalmazott, továbbá többek között a polgárok részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló céloknak megfelelően az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt nyilvántartásba vételi feltételt az európai polgári

kezdeményezésre irányuló javaslatot elbíráló Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés könnyű elérhetőségét (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. pont).

54 Következésképpen a Bizottság a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján csak akkor utasíthatja el az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat – tekintettel a szervezők által az e rendelet II. melléklete alapján nyújtott kötelező vagy adott esetben kiegészítő információkból következő tárgyára és céljaira – nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 50. pont).

55 Ezen elvek fényében kell tehát megvizsgálni, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor a megtámadott ítélet 72–89. pontjában elvégzett értékelések alapján azt a következtetést vonta le, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk e Szerződés más rendelkezéseihez hasonlóan nem tette lehetővé a javasolt jogi aktus elfogadását, és hogy ezen intézmény jogosult volt arra, hogy elutasítsa az e javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet.

56 E tekintetben mindenekelőtt rá kell mutatni, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatból – ahogyan azt többek között a megtámadott ítélet 3. és 5–8. pontja részletesebben ismerteti – az következik, hogy e javaslat célja annak elérése volt, hogy a javasolt jogi aktus révén az Unió a kohéziós politikája keretében különös figyelmet fordítson a „nemzeti kisebbségi régiókra”, vagyis az olyan régiókra, amelyeket etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. Közelebbről azt kérték, hogy az Unió különösen az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk alapján hozzon az ilyen régiók javára szóló támogató, megőrző vagy fejlesztő intézkedéseket, de legalábbis jobban vegye figyelembe e régiókat, mivel azok a szervezők szerint gyakran kerülnek hátrányba a környező régiókhoz képest.

57 Ami a Törvényszék által a jelen ügyben annak tisztázása érdekében elvégzett vizsgálatot illeti, hogy az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk jogi alapul szolgálhat-e ebből a célból, először is meg kell állapítani, hogy a Törvényszék e kérdést többek között a megtámadott ítéletnek az első fellebbezési jogalappal érintett 81., 85. és 87. pontjában lényegében tények és bizonyítékok értékelése körébe tartozónak tekintette, a fellebbezőkre hárítva az ezzel kapcsolatos bizonyítás terhét.

58 Így a Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 80. pontjában kimondta, hogy a fellebbezők ezzel kapcsolatos érvelése olyan állításokon alapul, amelyek egyáltalán nincsenek alátámasztva, sem *a fortiori* bizonyítva, egyrészt a megtámadott ítélet 81. pontjában megállapította, hogy a fellebbezők nem bizonyították, hogy az Unió kohéziós politikájának akár az Unió, akár a tagállamok általi végrehajtása fenyegetné a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit.

59 Másrészt a Törvényszék a megtámadott ítélet 85. pontjában úgy ítélte meg, hogy a fellebbezők azt sem bizonyították, hogy a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett súlyos és állandó demográfiai hátránynak volnának tekinthetők.

60 Márpedig a Törvényszék ezen érveléssel tévesen alkalmazta a jogot.

61 Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy azon kérdés, hogy az európai polgári kezdeményezés keretében javasolt intézkedés a Bizottság azon hatáskörébe tartozik-e, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, első pillantásra nem ténybeli vagy a bizonyítékok értékelése körébe tartozó kérdésnek minősül, amely – mint ilyen – a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik, hanem lényegében a Szerződések szóban forgó rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására vonatkozó kérdés.

62 Így, amikor a Bizottsághoz európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot nyújtanak be, ebben a szakaszban még nem feladata megvizsgálni, hogy minden hivatkozott tény bizonyítékát csatolták-e, sem azt, hogy a javaslat, valamint a javasolt intézkedések alapjául szolgáló indokolás elegendő-e. A Bizottságnak a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt nyilvántartásba vételi feltétel tiszteletben tartásának értékelése céljából annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján.

63 Ebből következik, hogy annak megállapításával, hogy a fellebbezők kötelesek voltak bizonyítékot szolgáltatni arra nézve, hogy a jelen ügyben teljesültek a javasolt jogi aktus EUMSZ 174., EUMSZ 176., EUMSZ 177. és EUMSZ 178. cikk alapján történő elfogadásának feltételei, a Törvényszék tévesen értelmezte a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt nyilvántartásba vételi feltételt, valamint az e rendelkezésből következő nyilvántartásba vételi eljárást jellemző, az európai polgári kezdeményezés szervezői és a Bizottság közötti feladatmegosztást, ahogyan azt a főtanácsnok indítványának 35–38. és 57–61. pontjában lényegében megállapította.

64 Az ilyen előfeltevés ugyanis nem felelhet meg a jelen ítélet 53. és 54. pontjában hivatkozott elveknek, amelyek szerint az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatról határozó Bizottság köteles az említett nyilvántartásba vételi feltételt olyan módon értelmezni és alkalmazni, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés könnyű elérhetőségét, és kizárólag akkor utasíthatja el e javaslat nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. és 50. pont).

65 Másodsorban, mivel a fellebbezők közelebbről azt róják fel a Törvényszéknek, hogy többek között a megtámadott ítélet 86. pontjában tévesen értelmezte az EUMSZ 174. cikknek az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése c) pontjával együttes olvasatát, rá kell mutatni, hogy a megtámadott ítélet 85–89. pontjában a Törvényszék lényegében azt a kérdést vizsgálta meg, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatban szereplő régiókat, vagyis a nemzeti kisebbségi régiókat a sajátosságaikra tekintettel az EUMSZ 174. cikk szerinti régióknak lehet-e tekinteni, ezáltal az Unió kohéziós politikája keretében az e rendelkezés alapján hozott intézkedések tárgyát képezhetik-e.

66 Ebben az összefüggésben a Törvényszék, miután közelebbről megvizsgálta, hogy ezen etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi sajátosságok az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett „súlyos és állandó demográfiai hátrány” fogalmi körébe tartoznak-e, a megtámadott ítélet 89. pontjában nemleges választ adott e kérdésre.

67 A Törvényszék a megtámadott ítélet 86. pontjában többek között megállapította, hogy az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdésének szövegéből vagy a másodlagos jogból nem vezethető le, hogy az említett fogalom „magában foglalhatná a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőit”.

68 E tekintetben igaz, hogy az EUMSZ 174. cikk általános kifejezésekkel írja le az Unió kohéziós politikájának célkitűzéseit, és széles mozgásteret biztosít az Unió számára a gazdasági, szociális és területi kohézió terén általa meghozható lépéseket illetően, tekintettel az e lépésekkel esetlegesen érintett régiók tág fogalmára.

69 Közelebbről, az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdésében „a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók” felsorolása e rendelkezésben példálózó, nem pedig kimerítő jellegű, ahogyan azt nyilvánvalóvá teszi „az érintett régiók közül” és a „mint” kifejezések használata.

70 Mindazonáltal, és ahogyan arra a Törvényszék ítéletének 87. és 89. pontjában rámutatott, a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői nem tekinthetők úgy, mint amelyek a gazdasági fejlődést tekintve következetesen hátrányt jelentenek a környező régiókhoz viszonyítva.

71 Ebből következik, hogy a megtámadott ítélet 85–89. pontjában annak kizárásával, hogy valamely nemzeti kisebbségi régió sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőire tekintettel következetesen az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett „súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók” közé tartozhasson, a Törvényszék helyesen értelmezte az e rendelkezésben szereplő „érintett régió” fogalmát, ennélfogva e ponton nem alkalmazta tévesen a jogot.

72 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot annak megállapításával, hogy a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéhez a fellebbezők kötelesek voltak bizonyítékot szolgáltatni arra nézve, hogy teljesült a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltétel.

73 A fellebbezésnek tehát helyt kell adni, ezért a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni anélkül, hogy szükséges volna ezen felül megvizsgálni az első, második és harmadik jogalap alátámasztására felhozott többi érvet vagy az említett fellebbezés többi jogalapját. Továbbá nem szükséges határozni a fellebbezők által felhozni kívánt új jogalapok elfogadhatóságáról vagy megalapozottságáról.

Az első fokon előterjesztett keresetről

74 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében, ha a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi, és ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

75 A jelen esetben a per állása megengedi a határozathozatalt.

76 Különösen a jelen ítélet 72. pontjában tett megállapításból az következik, hogy megalapozott a fellebbezők arra vonatkozó jogalapja, hogy a Bizottság a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételének elutasításával megsértette a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját.

77 Következésképpen a vitatott határozatot meg kell semmisíteni.

A költségekről

78 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

79 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése szerint, amely az említett szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

80 A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a fellebbezők kérelmének megfelelően kötelezni kell mind az elsőfokú eljárásban, mind pedig a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

81 Ugyanezen szabályzat 184. cikkének (4) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó felek maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2016. május 10-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletét (T-529/13, EU:T:2016:282) hatályon kívül helyezi.

2) A Bíróság a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele iránti kérelemről hozott, 2013. július 25-i C(2013) 4975 final bizottsági határozatot megsemmisíti.

3) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi mind az elsőfokú eljárásban, mind pedig a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

4) Magyarország, Románia és a Szlovák Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Silva de Lapuerta Bonichot Arabadjiev

Regan Rodin

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. március 7-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

K. Lenaerts
elnök