Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. marts 2019 *

»Appel – regler for institutionerne – borgerinitiativ – forordning (EU) nr. 211/2011 – registrering af forslag til borgerinitiativ – artikel 4, stk. 2, litra b) – betingelse om, at forslaget til borgerinitiativ ikke falder åbenbart uden for Europa-Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til en retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne – bevisbyrde – økonomisk, social og territorial samhørighed – artikel 174 TEUF – borgerinitiativet »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« – anmodning om registrering – Kommissionens afslag«

I sag C-420/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 28. juli 2016,

Balázs-Árpád Izsák, Târgu Mureş (Rumænien),

Attila Dabis, Budapest (Ungarn),

ved ügyvéd D. Sobor,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

Den Hellenske Republik,

Rumænien ved R.H. Radu, C.R. Canțăr, C.-M. Florescu, L. Lițu og E. Gane, som befuldmægtigede,

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

intervenienter i første instans,

har

* Processprog: ungarsk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, som fungerende afdelingsformand for Første Afdeling, og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan og S. Rodin (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse under retsmødet den 4. oktober 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Med deres appel har Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:282), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen i det af appellanterne anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 final af 25. juli 2013 vedrørende afslag på en ansøgning om registrering af det europæiske borgerinitiativ »Samhørighedspolitik med hensyn til ligestilling af regioner og bevarelse af de regionale kulturer«, der blev indgivet til Kommissionen den 18. juni 2013 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

2 Første, anden, fjerde og tiende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1, berigtiget i EUT 2012, L 94, s. 49) har følgende ordlyd:

»(1) Traktaten om Den Europæiske Union styrker unionsborgerskabet og skaber øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer, ved bl.a. at sikre, at alle borgere får ret til at deltage i det demokratiske liv i Unionen via et europæisk borgerinitiativ. Denne procedure gør det muligt for borgerne at henvende sig direkte til Kommissionen med anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne svarende til den ret, som traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde giver Europa-Parlamentet i sin artikel 225 og Rådet i sin artikel 241.

(2) De procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, bør være klare, enkle og brugervenlige samt stå i et rimeligt forhold til borgerinitiativets art for at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig. De bør sikre en fornuftig balance mellem rettigheder og forpligtelser.

[...]

(4) Kommissionen bør efter anmodning give borgerne oplysninger og uformel rådgivning om borgerinitiativer, især hvad angår registreringskriterierne.

[...]

(10) For at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i forbindelse med forslagene til borgerinitiativer og for at undgå en situation, hvor der indsamles underskrifter til et forslag til borgerinitiativ, der ikke opfylder denne forordnings betingelser, bør det være obligatorisk at registrere sådanne initiativer på et websted, som Kommissionen stiller til rådighed forud for indsamlingen af de nødvendige støttetilkendegivelser fra borgerne. Alle forslag til borgerinitiativ, der opfylder denne forordnings betingelser, bør registreres af Kommissionen. Kommissionen bør varetage registreringen i overensstemmelse med de almindelige principper om god forvaltningsskik.«

3 Artikel 1 i forordning nr. 211/2011 bestemmer:

»I denne forordning fastsættes de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, jf. artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 24 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.«

4 Forordningens artikel 2 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

1) »borgerinitiativ«: et initiativ, der er indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med denne forordning, hvori Kommissionen opfordres til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne, og som støttes af mindst én million berettigede underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne

[...]

3) »initiativtagere«: fysiske personer, som har dannet en borgerkomité, der er ansvarlig for forberedelsen og indgivelsen af et borgerinitiativ til Kommissionen.«

5 Den nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3, fastsætter:

»1. Forud for indsamlingen af støttetilkendegivelser fra underskrivere af et forslag til borgerinitiativ skal initiativtagerne lade initiativet registrere i Kommissionen og indgive de oplysninger, der er fastsat i bilag II, særlig vedrørende det foreslåede borgerinitiativs emne og formål.

Disse oplysninger skal indgives på et af Unionens officielle sprog til et onlineregister, som Kommissionen stiller til rådighed til det formål (herefter benævnt »registret«).

Initiativtagerne skal til registret og i givet fald på deres websted afgive regelmæssigt ajourførte oplysninger om støtte- og finansieringskilder for forslaget til borgerinitiativ.

Når en registrering er bekræftet i henhold til stk. 2, kan initiativtagerne indgive det foreslåede borgerinitiativ til registret på andre officielle EU-sprog. Initiativtagerne er selv ansvarlige for oversættelsen af det foreslåede initiativ til andre officielle EU-sprog.

Kommissionen opretter et kontaktpunkt, som kan yde information og bistand.

2. Inden for to måneder fra modtagelsen af oplysningerne i bilag II registrerer Kommissionen et forslag til borgerinitiativ under et specifikt registreringsnummer og sender en bekræftelse til initiativtageren, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

[...]

b) forslaget til borgerinitiativ falder ikke åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne

[...]

3. Kommissionen afslår at registrere forslag til borgerinitiativ, hvis et eller flere af kravene i stk. 2 ikke er opfyldt.

Såfremt Kommissionen afslår at registrere et forslag til borgerinitiativ, oplyser den initiativtagerne om begrundelsen herfor samt om alle deres retlige og udenretlige klagemuligheder.«

Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

6 Sagens baggrund, som fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.

7 Den 18. juni 2013 fremsendte appellanterne sammen med fem andre personer et forslag til europæisk borgerinitiativ (herefter »forslaget til EBI«) med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« til Kommissionen (herefter »det omhandlede forslag til EBI«).

8 Appellanterne har i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 211/2011 indgivet de minimumsoplysninger, som er anført i bilag II til samme forordning (herefter »de nødvendige oplysninger«), til det onlineregister, som Kommissionen stiller til rådighed til dette formål, navnlig en kortfattet fremstilling af emnet for og formålet med det omhandlede forslag til EBI.

9 Det fremgår af de oplysninger, som appellanterne har indgivet som en del af de nødvendige oplysninger, at formålet med det omhandlede forslag til EBI var, at Unionen inden for samhørighedspolitikken skal lægge særlig vægt på områder, hvis etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende områders kendetegn.

10 Som bilag til de fremlagte nødvendige oplysninger vedlagde appellanterne i henhold til bilag II til forordning nr. 211/2011 mere detaljerede oplysninger om emnet for, formålene med og baggrunden for det omhandlede forslag til EBI (herefter »supplerende oplysninger«).

11 Ifølge appellanterne skal samhørighedspolitikken, der er reguleret i artikel 174 TEUF til 178 TEUF med henblik på at være i overensstemmelse med de grundlæggende værdier, der er defineret i artikel 2 TEU og 3 TEU bidrage til bevarelsen af de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, som er specifikke for områder med et nationalt mindretal – da disse områder trues af den europæiske økonomiske integration – og til en udligning af de ulemper og den forskelsbehandling, som påvirker den økonomiske udvikling i disse områder. Den foreslåede retsakt skulle derfor give områder med et nationalt mindretal samme adgang til midlerne, bevillingerne og programmerne under EU's samhørighedspolitik som de områder, der er støtteberettigede, og som er opregnet i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 af 26. maj 2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) (EUT 2003, L 154, s. 1). Ifølge appellanterne kan disse garantier bestå i oprettelsen af selvstændige regionale institutioner med tilstrækkelige beføjelser til at kunne bistå områder med et nationalt mindretal i bevarelsen af deres nationale, sproglige og kulturelle kendetegn og deres identitet.

12 Kommissionen gav med den omtvistede afgørelse afslag på registrering af det omhandlede forslag til EBI med den begrundelse, at det fremgik af en grundig gennemgang af de traktatbestemmelser, som var nævnt i forslaget, og af alle andre tænkelige retsgrundlag, at dette forslag åbenbart faldt uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til vedtagelse af en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

Sagen for Retten og den appellerede dom

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. september 2013 anlagde appellanterne sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

14 Til støtte for søgsmålet fremsatte de et enkelt anbringende, hvorved de gjorde gældende, at Kommissionen havde begået retlige fejl, idet den gav afslag på at registrere det omhandlede forslag til EBI på grundlag af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

15 Retten fastslog i det væsentlige i den appellerede dom, at Kommissionen ikke havde begået nogen retlige fejl, da den vurderede, at det omhandlede forslag til EBI åbenbart faldt uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt i denne henseende.

16 Retten frifandt følgelig Kommissionen.

Parternes påstande

17 Appellanterne har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves, og den omtvistede afgørelse annulleres.

– Subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til Retten.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Ungarn har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at Domstolen træffer afgørelse vedrørende sagens realitet, eller at sagen hjemvises til Retten.

19 Kommissionen, Rumænien og Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

20 Retsforhandlingernes mundtlige del blev i overensstemmelse med procesreglementets artikel 82, stk. 2, afsluttet den 4. oktober 2018 efter generaladvokat Mengozzis fremsættelse af forslag til afgørelse.

21 Ved skrivelse af 1. november 2018 har Rumænien anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes.

22 Denne medlemsstat, som har anfægtet generaladvokatens argumentation i punkt 51-55 i forslaget til afgørelse, har i det væsentlige gjort gældende, at generaladvokaten har fremført to argumenter, som ikke har været drøftet af parterne. Generaladvokaten har for det første inkluderet områder med nationalt mindretal i den kategori af grænseoverskridende områder, der omhandles i artikel 174, stk. 3, TEUF. For det andet har han bekræftet, at henvisningen til grænseoverskridende områder i artikel 174 TEUF kunne rejse tvivl om konklusionen om, at denne artikel skal anvendes i overensstemmelse med hensyn til den politiske, administrative og institutionelle situation i medlemsstaterne og således i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, TEU.

23 Det følger i denne henseende af artikel 252, stk. 2, TEUF, at generaladvokaten har til opgave fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt at fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver generaladvokatens deltagelse, idet Domstolen hverken er bundet af dette forslag til afgørelse eller af dets begrundelse (jf. i

denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 57, og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 33).

24 En parts uenighed med det nævnte forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (dom af 22.11.2012, E.ON Energie mod Kommissionen, C-89/11 P, EU:C:2012:738, præmis 62, og af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 26).

25 Procesreglementets artikel 83 giver imidlertid Domstolen mulighed for til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse at bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte parter (dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 62).

26 Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag.

27 Det bemærkes i denne forbindelse, at Rumænien delvist har taget udgangspunkt i en fejlagtig forståelse af forslaget til afgørelse. Den argumentation, generaladvokaten redegør for i punkt 51-55 i sit forslag til afgørelse, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt områder med et nationalt mindretal kan kvalificeres som områder som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF, navnlig som områder, der lider af alvorlige demografiske ulemper af permanent art, og i denne sammenhæng om den opregning af ulemper, som er anført i denne bestemmelse, er af vejledende eller udtømmende karakter. Dette spørgsmål vedrørende navnlig denne opregnings karakter, som appellanterne har rejst i deres appel, er i omfattende grad blevet drøftet af parterne.

28 På baggrund af det ovenstående finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at det er ufornødent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om appellen

29 Til støtte for appellen har appellanterne fremsat fem anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og af artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, TEUF og artikel 174 TEUF. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 7 TEUF, artikel 167 TEUF, artikel 3, stk. 3, TEU og chartrets artikel 22 samt traktaternes bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Det femte anbringende vedrører en urigtig fortolkning af begrebet »retsmisbrug« ved afgørelsen om sagsomkostningerne.

30 Derudover har appellanterne i deres anmodning om afholdelse af retsmøde på grundlag af Domstolens procesreglements artikel 127 anmodet om tilladelse til at fremsætte tre nye anbringender om henholdsvis en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, om manglende delvis registrering af det omhandlede forslag til EBI og om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

31 Indledningsvis skal det første til det tredje appelanbringende undersøges, for så vidt som appellanterne derved i det væsentlige har foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 72-74, 81 og 85-87 begik fejl, idet den fastslog, at artikel 174 TEUF til 178 TEUF om EU's samhørighedspolitik ikke kunne udgøre et retsgrundlag for vedtagelsen af den foreslåede retsakt.

Parternes argumenter

32 Appellanterne har med det første anbringende gjort gældende, at Retten tilsidesatte deres processuelle rettigheder, således som de følger af chartrets artikel 47 og af artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement, idet den i den appellerede doms præmis 81 og 85 fastslog, at appellanterne hverken havde godtgjort, at såvel EU's som medlemsstaternes gennemførelse af EU's samhørighedspolitik truede de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal, eller at de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal kunne anses for alvorlige demografiske ulemper af permanent art som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF. Appellanterne har således gjort gældende, at Retten, før den foretog denne konstatering, burde have oplyst dem om, at det tilkom dem at føre bevis for disse faktiske omstændigheder.

33 Som følge heraf traf Retten afgørelse på grundlag af blotte antagelser, som det i øvrigt fremgår af formuleringen af den appellerede doms præmis 87.

34 Ifølge Kommissionen og Den Slovakiske Republik skal dette anbringende forkastes som ugrundet.

35 Appellanterne har, støttet af Ungarn, med deres andet anbringende i det væsentlige foreholdt Retten, at den tilsidesatte artikel 11, stk. 4, TEU og den betingelse, der nævnes i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, idet den i den appellerede doms præmis 72-74 fandt, at artikel 174 TEUF, 176 TEUF, 177 TEUF og 178 TEUF ikke kunne udgøre et retsgrundlag for vedtagelsen af den foreslåede retsakt, og at forslaget til EBI derfor ikke opfyldte denne betingelse.

36 De har i denne forbindelse først og fremmest gjort gældende, at de relevante bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ikke begrænser retten til at foreslå et EBI til områder, hvor Unionen har enekompetence. Denne ret kan ligeledes udøves inden for områder med delte kompetencer, herunder følgelig inden for samhørighedspolitikken. Det omhandlede forslag til EBI, som er fremsat på grundlag af artikel 174 TEUF til 178 TEUF, forudsætter en lovgivningsproces, som finder anvendelse for delte kompetencer.

37 Ifølge appellanterne gengav Retten imidlertid i den appellerede doms præmis 73 og 74 de supplerende oplysninger urigtigt og tillagde således det omhandlede forslag til EBI et indhold, som ikke kunne udledes af de dokumenter, som initiativtagerne havde fremsendt. Disse sidstnævnte forventede åbenbart af den foreslåede retsakt, at den for det første ville indeholde en definition af begrebet »område med et nationalt mindretal« såvel som en fastsættelse af en retlig og institutionel ramme for et sådant område, og for det andet at de eksisterende områder med nationale mindretal ville blive nævnt i et bilag. Initiativtagerne forventede derimod ikke, at den foreslåede retsakt ville forpligte medlemsstaterne til at definere dette begreb eller til at fastsætte en liste over områderne. Den omstændighed, at initiativtagerne ikke detaljeret har redegjort for den procedure, der skal følges for at vedtage den foreslåede retsakt, kan ikke have betydning for registreringen af det omhandlede forslag til EBI, idet artikel 174 TEUF til 178 TEUF giver Kommissionen mulighed for at fremsætte et forslag til en sådan retsakt.

38 Appellanterne og Ungarn har dernæst gjort gældende, at Retten under alle omstændigheder tilsidesatte artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, idet den fastslog, at den betingelse, der er fastsat i den bestemmelse, ikke var opfyldt i den foreliggende sag. Det fremgår således af en ordlydsfortolkning af denne bestemmelse, at Kommissionen kun kan nægte at registrere et forslag til EBI, hvis det åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelse af traktaterne. Ud over at Kommissionen overskred sin skønsbeføjelse med hensyn til registrering af forslaget til EBI, ligger det omhandlede forslag til EBI imidlertid klart inden for rammerne af samhørighedspolitikken, og det har til formål at forbedre den eksisterende lovgivningsmæssige ramme for at beskytte de formål, der forfølges, og de værdier, der anerkendes af EU. Retten begik også en retlig fejl, idet den stadfæstede denne fejlagtige konklusion fra Kommissionens side.

39 Endelig har appellanterne foreholdt Retten, at den ikke i den appellerede dom traf afgørelse om spørgsmålet om fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 for så vidt angår den åbenbare karakter af Kommissionens manglende beføjelser. Retten har således tilsidesat den begrundelsespligt, der påhviler den, og denne begrundelsesmangel begrunder i sig selv en ophævelse af den appellerede dom.

40 Ifølge Kommissionen – hvis standpunkt deles af Rumænien og Den Slovakiske Republik – skal dette anbringende afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som appellanterne med deres andet anbringende har rejst tvivl om Rettens konstateringer vedrørende genstanden for det omhandlede forslag til EBI, som omfatter en vurdering af faktuel karakter, der henhører under dennes enekompetence. Dette anbringende er under alle omstændigheder enten uvirksomt eller ugrundet. Det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 66-90 fastslog, at Kommissionen, henset til det omhandlede forslag til EBI og i forbindelse med den første undersøgelse af de oplysninger, den rådede over, åbenbart ikke kunne fremsætte et forslag om vedtagelsen af en EU-retsakt, som svarede til den foreslåede retsakt på grundlag af artikel 174 TEUF, 176 TEUF, 177 TEUF og 178 TEUF.

41 Rumænien har navnlig fremhævet den omstændighed, at Unionen ikke på grundlag af traktaterne har en udtrykkelig lovgivningskompetence inden for området for beskyttelse af personer, der tilhører nationale mindretal. Unionen kan derudover ikke handle inden for dette område ved at fordreje formålet med de kompetencer, den råder over inden for andre områder, såsom kultur, uddannelse eller regionalpolitikken. Endelig kan Unionen åbenbart ikke erhverve nye kompetencer inden for området for beskyttelse af personer, der tilhører nationale mindretal, ved et EBI.

42 Den Slovakiske Republik har bl.a. tilføjet, at i modsætning til det af appellanterne anførte kan artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 ikke alene på grundlag af anvendelsen af adverbiet »åbenbart« i denne bestemmelse fortolkes således, at Kommissionen ved registreringsfasen for et forslag til EBI blot skal foretage en prima facie-undersøgelse. Det var ikke i den foreliggende sag fornødent, at Retten i den appellerede dom tog stilling til dette begrebs betydning.

43 Denne medlemsstat har derudover anført, at appellanternes kritik af den konstatering, Retten foretog i den appellerede doms præmis 73, om, at den foreslåede retsakt ville tvinge medlemsstaterne til at definere begrebet »område med nationalt mindretal« og fastlægge en liste over disse områder, bygger på en fejl i den ungarske sprogversion af denne præmis.

44 Appellanterne har vedrørende dette emne svaret, at der under alle omstændigheder bør gives forrang til den ungarske sprogversion af den appellerede dom, da ungarsk er processproget i den foreliggende sag.

45 Appellanterne har, støttet af Ungarn, med deres tredje anbringende i det væsentlige foreholdt Retten en urigtig fortolkning af artikel 174 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEUF, idet den synes at have tillagt den opregning af »ulemper«, som er anført i artikel 174, stk. 3, TEUF, en udtømmende karakter.

46 Det fremgår i denne henseende bl.a. klart af den ungarske og den engelske sprogversion af denne bestemmelse, at denne opregning er af vejledende karakter. Selv om Retten ikke udtrykkeligt traf afgørelse vedrørende dette spørgsmål, kan det udledes af Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 86, at Retten fandt, at denne opregning var udtømmende. Selv om Retten ikke desto mindre bør anses for i den appellerede doms præmis 87 implicit at have anerkendt muligheden for, at denne opregning kan udvides, bør det under alle omstændigheder udledes deraf, at Retten med denne tvetydige begrundelse tilsidesatte sin begrundelsespligt.

47 Retten tilsidesatte derudover, idet den i den appellerede doms præmis 87 konkluderede, at det ikke kunne fastslås, at de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med nationale mindretal systematisk udgjorde en ulempe for den økonomiske udvikling af disse områder i forhold til

de omkringliggende områder, ligeledes artikel 174, stk. 3, TEUF, idet talrige argumenter og statistiske oplysninger, som blev fremlagt under proceduren for Retten, beviste, at områder med et nationalt mindretal i demografisk henseende lider af alvorlige ulemper af permanent art.

48 Appellanterne har ligeledes gjort gældende, at artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 1059/2003 også tillader, at der tages hensyn til visse særegenheder ved områder med et nationalt mindretal inden for rammerne af samhørighedspolitikken.

49 Ungarn, som i det væsentlige har tilsluttet sig denne argumentation, har bl.a. anført, at der i EU-retten allerede findes retsakter, der inden for rammerne af samhørighedspolitikken tager hensyn til de kendetegn, der nævnes i det omhandlede forslag til EBI.

50 Kommissionen, Rumænien og Den Slovakiske Republik er, idet de tilslutter sig den argumentation fra Rettens side, som anfægtes ved det tredje anbringende, af den opfattelse, at dette anbringende skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

51 Det bemærkes indledningsvis, at hvad angår registreringsprocessen for et forslag til EBI tilkommer det i henhold til artikel 4 i forordning nr. 211/2011 Kommissionen at undersøge, om et sådan forslag opfylder de bl.a. i denne artikels stk. 2, litra b), anførte registreringsbetingelser. I henhold til nævnte artikels stk. 1 og 2 skal der ligeledes tages hensyn til oplysningerne om forslaget til EBI's emne og formål, der enten obligatorisk eller af egen drift tilvejebringes af initiativtagerne i overensstemmelse med bilag II til forordningen (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 45).

52 Som det er angivet i tiende betragtning til denne forordning, skal afgørelsen vedrørende registreringen af et forslag til EBI som omhandlet i denne forordnings artikel 4 træffes i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik, i henhold til hvilket den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 47).

53 I overensstemmelse med de formål, der forfølges med EBI, således som de er angivet i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som bl.a. består i at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig, skal den registreringsbetingelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), desuden fortolkes og anvendes af Kommissionen, når den er blevet forelagt et forslag til EBI, således at det sikres, at EBI er lettilgængelig (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 49).

54 Det er således kun, såfremt et forslag til EBI – henset til sit emne og formål, således som disse fremgår af de obligatoriske oplysninger og i givet fald af de supplerende oplysninger, der er blevet tilvejebragt af initiativtagerne i henhold til bilag II til forordning nr. 211/2011 – falder åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, at denne er kompetent til at afslå registreringen af dette forslag til EBI i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, litra b) (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 50).

55 Det er således i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om Retten begik en retlig fejl, da den på grundlag af de bedømmelser, den foretog i den appellerede doms præmis 72-89, fastslog, at Kommissionen med rette kunne vurdere, at hverken artikel 174 TEUF til 178 TEUF eller andre bestemmelser i denne traktat gav mulighed for vedtagelsen af den foreslåede retsakt, og at denne institution derfor var bemyndiget til at nægte at registrere dette forslag.

56 Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af det omhandlede forslag til EBI, således som det mere detaljeret er blevet beskrevet navnlig i den appellerede doms præmis 3 og 5-8, at formålet med dette forslag var at opnå, at Unionen inden for samhørighedspolitikken skulle lægge særlig vægt på »områder med et nationalt mindretal«, dvs. områder, hvis etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende områders kendetegn. Unionen blev således nærmere bestemt anmodet om på grundlag af bl.a. artikel 174 TEUF til 178 TEUF at træffe foranstaltninger til understøttelse af, bevaring af eller udvikling af disse områder eller i det mindste om at tage bedre hensyn til disse områder, da de efter initiativtagernes mening ofte var ringere stillet i forhold til de omkringliggende områder.

57 For så vidt angår den undersøgelse, som Retten i den foreliggende sag foretog med henblik på at fastslå, om 174 TEUF til 178 TEUF i denne forbindelse kunne udgøre et retligt grundlag, bemærkes for det første, at Retten bl.a. behandlede dette spørgsmål i den appellerede doms præmis 81, 85 og 87, som det første appelanbringende er rettet mod, som et spørgsmål, der i det væsentlige vedrørte en vurdering af de faktiske omstændigheder og af beviserne, idet Retten i denne henseende pålagde appellanterne bevisbyrden.

58 Retten fastslog således, efter at den i den appellerede doms præmis 80 havde konstateret, at appellanternes argumentation i denne sammenhæng byggede på påstande, der på ingen måde var underbyggede, endsige beviste, dels i den appellerede doms præmis 81, at appellanterne ikke havde godtgjort, at hverken EU's som medlemsstaternes gennemførelse af EU's samhørighedspolitik truede de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal.

59 Retten fastslog dels i den appellerede doms præmis 85, at appellanterne heller ikke havde bevist, at de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal kan anses for alvorlige demografiske ulemper af permanent art som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF.

60 Retten begik imidlertid en retlig fejl ved dette ræsonnement.

61 Det skal indledningsvis fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt den foranstaltning, der foreslås i sammenhæng med et EBI, falder inden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, umiddelbart forekommer at være et spørgsmål, der ikke vedrører de faktiske omstændigheder eller de fremlagte beviser som sådan, men i det væsentlige er et spørgsmål om fortolkning og anvendelse af de omhandlede traktatbestemmelser.

62 Når Kommissionen således anmodes om at registrere et forslag til EBI, tilkommer det ikke Kommissionen på dette trin at undersøge, om der er ført bevis for alle de faktiske omstændigheder, der påberåbes, eller om begrundelsen for forslaget og de foreslåede foranstaltninger er tilstrækkelig. Den skal blot med henblik på at vurdere, om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte betingelse for registrering er opfyldt, undersøge, om disse påtænkte foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne.

63 Det følger heraf, at Retten, idet den fastslog, at appellanterne var forpligtede til at føre bevis for, at betingelserne for vedtagelsen af den foreslåede retsakt på grundlag af artikel 174 TEUF, 176 TEUF, 177 TEUF og 178 TEUF var opfyldt i den foreliggende sag, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 35-38 og 57-61 i sit forslag til afgørelse, lagde en fejlagtig forståelse af den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte betingelse for registrering og af fordelingen af opgaverne mellem initiativtagerne til et EBI og Kommissionen i forbindelse med den registreringsproces, der følger deraf, til grund.

64 En sådan antagelse kan ikke være i overensstemmelse med de principper, som nævnes i denne doms præmis 53 og 54, hvorefter Kommissionen, når den forelægges et forslag til EBI, er forpligtet til at fortolke og anvende denne registreringsbetingelse på en sådan måde, at der sikres en let adgang til

EBI, og at Kommissionen kun kan nægte at registrere dette forslag, hvis det åbenbart falder uden for dens beføjelser (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 49 og 50).

65 For det andet bemærkes det, for så vidt som appellanterne nærmere har foreholdt Retten, at den navnlig i den appellerede doms præmis 86 anlagde en urigtig fortolkning af artikel 174 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF, at Retten i den appellerede doms præmis 85-89 i det væsentlige foretog en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt områder som de, der var tilsigtet i det omhandlede forslag til EBI, dvs. områder med et nationalt mindretal, henset til deres kendetegn, kunne anses for at være områder som omhandlet i artikel 174 TEUF og således gøres til genstand for foranstaltninger inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik truffet i henhold til denne bestemmelse.

66 I denne sammenhæng besvarede Retten efter nærmere at have undersøgt, om disse kendetegn af etnisk, kulturel, religiøs eller sproglig karakter var omfattet af begrebet »alvorlige ulemper af permanent art« som omhandlet i præmis 89 i artikel 174, stk. 3, TEUF, dette spørgsmål benægtende.

67 I denne henseende fastslog Retten navnlig i den appellerede doms præmis 86, at det ikke kunne udledes af artikel 174, stk. 3, TEUF eller den afledte ret, at dette begreb »omfatter de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal«.

68 Det er i denne henseende korrekt, at artikel 174 TEUF beskriver formålene med Unionens samhørighedspolitik i generelle vendinger og indrømmer Unionen et vidt skøn, med hensyn til hvilke indsatser der kan iværksættes vedrørende den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, henset til den brede forståelse af de områder, der kan omfattes af disse indsatser.

69 Navnlig er opregningen i artikel 174, stk. 3, TEUF af områder, »der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art«, således som anvendelsen af formuleringerne »blandt de berørte områder« og »bl.a.« bevidner, af vejledende karakter og ikke udtømmende.

70 Ikke desto mindre kan de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 87 og 89, ikke anses for systematisk at udgøre en ulempe for den økonomiske udvikling i forhold til de omkringliggende områder.

71 Det følger heraf, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 85-89 udelukkede, at et område med nationalt mindretal, henset til dets konkrete etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, systematisk kunne være en del af »områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art« som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF, fortolkede begrebet »berørt område« som omhandlet i denne bestemmelse korrekt, og at den derfor ikke begik en retlig fejl vedrørende dette spørgsmål.

72 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten, idet den fastslog, at appellanterne var forpligtede til at føre bevis for, at den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte registreringsbetingelse var opfyldt, for at få det omhandlede forslag til EBI registreret, begik en retlig fejl.

73 Appellen tages derfor til følge, og den appellerede dom ophæves, uden at det er fornødent at undersøge de andre argumenter, der er blevet fremført til støtte for det første til det tredje anbringende eller de andre appelanbringender. Det er ligeledes ikke fornødent at træffe afgørelse om formaliteten eller realiteten for så vidt angår de nye anbringender, som appellanterne har anmodet om at måtte fremsætte.

Tvisten i første instans

74 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver Rettens afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

75 I det foreliggende tilfælde er sagen moden til påkendelse.

76 Det følger navnlig af den i denne doms præmis 72 foretagne konstatering, at appellanternes anbringende om, at Kommissionen tilsidesatte artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, idet den nægtede at registrere det omhandlede EBI-forslag, er begrundet.

77 Den omtvistede afgørelse skal derfor annulleres.

Sagsomkostninger

78 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

79 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af det nævnte procesreglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

80 Da appellanterne har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale såvel omkostningerne i første instans som omkostningerne i appelsagen.

81 Intervenienterne bærer hver deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 184, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Den Europæiske Unions Rets dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282), ophæves.

2) Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 final af 25. juli 2013, hvorved der blev givet afslag på anmodningen om registrering af et forslag til borgerinitiativ med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer«, annulleres.

3) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne i første instans og i appelsagen.

4) Ungarn, Rumænien og Den Slovakiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter