A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (második tanács)

2019. szeptember 24.*

„Intézményi jog – Európai polgári kezdeményezés – A nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme – A kulturális és nyelvi sokszínűség támogatása – Részleges nyilvántartásba vétel – A hatáskör-átruházás elve – A Bizottság jogalkotási hatásköre nyilvánvaló hiányának hiánya – Indokolási kötelezettség – Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése – A 211/2011/EU rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja – EUMSZ 296. cikk”

A T-391/17. sz. ügyben,

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

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Krämer, L. Radu Bouyon és H. Stancu, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

Magyarország (képviselik: Fehér M., Koós G. és Tornyai G., meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről szóló, 2017. március 29-i (EU) 2017/652 bizottsági határozat (HL 2017. L 92., 100. o.) megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács),

tagjai: M. Prek elnök, E. Buttigieg (előadó) és M. J. Costeira bírák,

hivatalvezető: I. Dragan tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2019. április 9-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: román.

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 2013. július 15-én a Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (a „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe” polgári kezdeményezés céljából létrejött, polgárokból álló bizottság; a továbbiakban: bizottság vagy szervezők) benyújtotta az Európai Bizottsághoz a „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe” elnevezésű európai polgári kezdeményezésre (a továbbiakban: EPK) irányuló javaslatot (a továbbiakban: javasolt EPK).

2 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 final határozatával a Bizottság elutasította a javasolt EPK nyilvántartásba vétele iránti kérelmet azzal az indokkal, hogy az nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából európai uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

3 A Törvényszék, amely előtt a bizottság eljárást indított, 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság (T-646/13, EU:T:2017:59) ítéletével megsemmisítette a C(2013) 5969 final határozatot, arra hivatkozva, hogy a Bizottság nem tett eleget indokolási kötelezettségének.

4 2017. március 29-én a Bizottság elfogadta a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2017/652 bizottsági határozatot (HL 2017. L 92., 100. o., a továbbiakban: megtámadott határozat), amelynek 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezés ezúton nyilvántartásba vételre kerül.

(2) A javasolt polgári kezdeményezés kapcsán támogató nyilatkozatok gyűjthetők, tudomásul véve, hogy a kezdeményezés a következők tekintetében benyújtandó javaslatok Bizottság általi előterjesztésére irányul:

– tanácsi ajánlás a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Unióban,

– európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amelynek célja a támogatási programok módosítása úgy, hogy azok a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára elérhetők legyenek,

– európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amely olyan nyelvi sokféleségi központ felállítására irányul, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Unió finanszíroz,

– a strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok oly módon történő kiigazítására vonatkozó rendelet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez,

– európai parlamenti és tanácsi rendelet, melynek célja a Horizont 2020 programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat,

– az uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében,

– egységes szerzői jog bevezetésére irányuló európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek alapján a szerzői jog tekintetében az egész Unió belső piacnak tekinthető,

– a [tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i] 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL 2010. L 95., 1. o.] módosítására irányuló javaslat az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében,

– tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projekteknek az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás tekintetében alkalmazandó csoportmentessége érdekében”.

5 A megtámadott határozat (2) preambulumbekezdése értelmében a javasolt EPK tárgyának megjelölése: „Fölkérjük az [Uniót]: növelje a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és támogassa az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét”.

6 A megtámadott határozat (3) preambulumbekezdése értelmében a javasolt EPK célkitűzéseinek megjelölése az alábbi:

„Fölkérjük az [Uniót], hogy fogadjon el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő, és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. Ezeknek [az aktusoknak] intézkedéseket kellene tartalmazniuk a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselet, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikák területén.”.

7 A megtámadott határozat (4) preambulumbekezdése kimondja, hogy a javasolt EPK melléklete tizenegy olyan konkrét uniós jogi aktust említ meg, amelynek Bizottság általi előterjesztése a javasolt polgári kezdeményezés tulajdonképpeni célja, ezek a következők:

a) tanácsi ajánlás „a kulturális és nyelvi sokféleség védelméért és előmozdításáért az Unióban” az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének második francia bekezdése, illetve az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének második francia bekezdése alapján;

b) európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet az EUMSZ 167. cikke (5) bekezdésének első francia bekezdése, illetve az EUMSZ 165. cikke (4) bekezdésének első francia bekezdése alapján, amelynek célja a „támogatási programok módosítása úgy, hogy azok a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára elérhetők legyenek”;

c) európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet az EUMSZ 167. cikke (5) bekezdésének első francia bekezdése, illetve az EUMSZ 165. cikke (4) bekezdésének első francia bekezdése alapján, amely olyan nyelvi sokféleségi központ felállítására irányul, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Unió finanszíroz;

d) európai parlamenti és tanácsi rendelet az EUMSZ 177. cikke és az EUMSZ 178. cikke alapján, amelynek célja az uniós regionális alapokra vonatkozó közös rendelkezések módosítása oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek védelme és a kulturális, illetve nyelvi sokféleség népszerűsítése bekerüljön a tematikus célkitűzések sorába;

e) európai parlamenti és tanácsi rendelet az EUMSZ 173. cikkének (3) bekezdése és az EUMSZ 182. cikkének (1) bekezdése alapján, melynek célja a Horizont 2020 programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat;

f) tanácsi irányelv, rendelet vagy határozat az EUMSZ 20. cikkének (2) bekezdése és az EUMSZ 25. cikke alapján, a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok Unión belüli helyzetének erősítése érdekében abból a célból, hogy az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor figyelembe vegyék jogos kívánalmaikat;

g) a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedések, ideértve a nemzeti kisebbségeket illetőket is, többek között az EUMSZ 19. cikkének (1) bekezdése alapján az egyenlő bánásmód terén meglévő tanácsi irányelvek felülvizsgálatával;

h) az uniós jogszabályok módosítása az EUMSZ 79. cikkének (2) bekezdése alapján a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében;

i) egységes szerzői jog bevezetésére irányuló európai parlamenti és tanácsi rendelet az EUMSZ 118. cikke alapján, amelynek alapján a szerzői jog tekintetében az egész Unió belső piacnak tekinthető;

j) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 95., 1. o.) módosítására irányuló javaslat az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 63. cikk alapján;

k) tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek csoportmentessége érdekében az EUMSZ 109. cikke, az EUMSZ 108. cikkének (4) bekezdése vagy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján.

8 A megtámadott határozat (5) preambulumbekezdése kimondja, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusok fogadhatók el:

– a következő területeken: az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása; az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme; nem kereskedelmi jellegű kulturális cserék; valamint művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort is,

– az oktatás európai dimenziójának fejlesztése terén, egyebek mellett a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése útján,

– a strukturális alapok feladatainak, elsődleges célkitűzéseinek és megszervezésének meghatározása céljából, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez,

– a tagállamokban végrehajtott olyan fellépéseket támogató konkrét intézkedésekről, amelyek célja, hogy felgyorsítsák az ipar alkalmazkodását a strukturális változásokhoz, ösztönözzék egy olyan környezet kialakítását, amely az Unió egész területén kedvez a kezdeményezéseknek és a vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások – fejlődésének, ösztönözzék egy olyan környezet kialakítását, amely kedvez a vállalkozások közötti együttműködésnek, valamint elősegítsék az innovációs, kutatási és technológiafejlesztési politikákban rejlő ipari lehetőségek jobb kihasználását,

– a kutatás és a technológiai fejlesztés területén olyan többéves keretprogram formájában, amely meghatározza azokat a tudományos és technológiai célkitűzéseket, amelyeket az uniós tevékenységekkel kell megvalósítani, és rögzíti az ezekkel kapcsolatos prioritásokat, kijelöli e tevékenységek irányvonalait, rögzíti az Unió keretprogramban való pénzügyi részvételének legmagasabb teljes összegét és részletes szabályait, valamint az egyes előirányzott tevékenységekre vonatkozó részösszegeket,

– a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása vonatkozásában, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

– a szellemi tulajdonjogok Unión belüli egységes oltalmát biztosító európai oltalmi jogcímek létrehozása, valamint egy uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési rendszer megteremtésére céljából,

– a tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolása céljából,

– az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás alól mentesülő állami támogatási fajták meghatározása céljából.

9 A megtámadott határozat (6) preambulumbekezdésében a Bizottság a fenti megfontolásokból azt a következtetést vonja le, hogy a javasolt EPK, amennyiben célja a (4) preambulumbekezdés a)–e) pontjában és h)–k) pontjában említett, a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktusokra irányuló javaslatok Bizottság általi előterjesztésének kezdeményezése – a polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 65., 1. o.) 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának alkalmazásában nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása érdekében uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

10 Ezzel szemben ami a javasolt EPK által érintett, a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésének f) és g) pontjában említett két másik javaslatot illeti, az említett határozat (7)–(9) preambulumbekezdésében a Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy a javasolt EPK a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának alkalmazásában nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása érdekében uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

Az eljárás és a felek kérelmei

11 A Törvényszék Hivatalához 2017. június 28-án benyújtott keresetlevelével Románia megindította a jelen keresetet.

12 A Törvényszék Hivatalához ugyanazon a napon érkezett külön beadványában Románia az EUMSZ 278. és EUMSZ 279. cikk alapján ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyben azt kérte, hogy a Törvényszék rendelje el a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését. Az említett kérelmet a Törvényszék 2017. november 13-i Románia kontra Bizottság végzésével (T-391/17 R, nem tették közzé, EU:T:2017:805) elutasította.

13 A Törvényszék második tanácsa elnökének 2017. szeptember 27-i határozata megengedte a Szlovák Köztársaságnak, hogy beavatkozzon Románia kérelmeinek támogatása végett. A Törvényszék Hivatalához 2017. október 18-án érkezett levelével a Szlovák Köztársaság tájékoztatta a Törvényszéket arról, hogy beavatkozási kérelmét visszavonja, következésképpen a Törvényszék a 2017. november 16-i Románia kontra Bizottság végzéssel (T-391/17, nem tették közzé, EU:T:2017:823) törölte őt a jelen ügyben mint beavatkozót.

14 A Törvényszék második tanácsa elnökének 2017. november 15-i határozata megengedte Magyarországnak, hogy beavatkozzon a Bizottság kérelmeinek támogatására. Magyarország beavatkozási beadványát az elnök által meghatározott határidő lejártát követően nyújtotta be, ekként azt nem csatolták az ügyiratokhoz.

15 A 2017. november 16-i Románia kontra Bizottság végzéssel (T-391/17, nem tették közzé, EU:T:2017:831), amelyet fellebbezést követően helyben hagyott a 2018. november 5-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Románia és Bizottság végzés (C-717/17 P(I), nem tették közzé, EU:C:2018:691), a bizottság beavatkozási kérelmét elutasították.

16 Románia azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

17 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant;

– Romániát kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

Előzetes észrevételek

18 A tárgyaláson a Bizottság a Törvényszék kérdéseire válaszul vitatta a kereset elfogadhatóságát, egyrészt a kereset elkésettségére, másrészt a megtámadott határozat nem megtámadható jellegére való hivatkozással.

19 Emlékeztetni kell arra, hogy az uniós bíróságnak jogában áll mérlegelni az egyes ügy körülményire való tekintettel, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő működése igazolja-e a kereset érdemi elutasítását anélkül, hogy az alperes által előadott elfogadhatatlansági okokról előzetesen határozni kellene (lásd ebben az értelemben: 2002. február 26-i Tanács kontra Boehringer ítélet, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51. és 52. pont; 2004. március 23-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 26. pont; 2005. június 15-i Regione autonoma della Sardegna kontra Bizottság ítélet, T-171/02, EU:T:2005:219, 155. pont).

20 A jelen ügy körülményei között a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a pergazdaságosság érdekében elöljáróban meg kell vizsgálni a Románia által hivatkozott jogalapokat, anélkül hogy előzetesen határozni kellene a kereset elfogadhatóságáról, mivel az, az alább kifejtett okokból mindenképpen megalapozatlan.

Az ügy érdeméről

21 Keresete alátámasztásaként Románia két jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére, a másodikat pedig az EUMSZ 296. cikk második bekezdésének megsértésére alapítja.

Az első, az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére alapított jogalapról

22 Románia azt állítja először is, hogy a javasolt EPK mellékletében felsorolt részletes információk és intézkedések vizsgálata rámutat, hogy a javasolt EPK, a megjelölt célkitűzések ellenére, valójában kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének növelésére összpontosít, miközben nincs semmilyen közvetlen kapcsolatban az EUSZ 3. cikk és az EUMSZ 167. cikk értelmében vett kulturális sokszínűséggel, amelynek támogatása legfeljebb a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének növeléséhez kapcsolódó következmény.

23 Márpedig egyrészt, ami az EUMSZ 167. cikk (1) és (4) bekezdésének értelmében vett kulturális sokszínűség támogatását illeti, az Unió támogatási, koordinálási és kiegészítési hatásköröket élvez, nem pedig kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott, olyan politika előmozdítására vonatkozó hatáskört, amelynek egyetlen célja a kulturális sokszínűség. Az EUMSZ 167. cikk (4) bekezdése értelmében az Unió jogalkotásai aktusai nem célozhatják kizárólag a kulturális sokszínűséget, ám az Uniónak azt politikái keretében figyelembe kell vennie és támogatnia kell. Másrészt, ami a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét illeti, az Unió nem rendelkezik kifejezett jogalkotási hatáskörrel, és e terület továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, amint az különösen az EUSZ 2., 3., 7. és 8. cikkből, az EUMSZ 4. cikkének (2) bekezdéséből és a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 final határozatból következik.

24 Románia azt állítja másodszor, hogy a javasolt EPK által érintett és annak mellékletében bemutatott konkrét szabályozási területeket objektíven kell vizsgálni azoknak a javasolt EPK tárgya és célkitűzései által meghatározott kontextusára tekintettel. Nem elegendő, hogy a javasolt aktusok olyan terület alá tartoznak, amely az Unió hatáskörébe tartozik. Az is szükséges továbbá, tekintettel arra, hogy az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében kimondott hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió hatásköreit kizárólag a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében gyakorolja, hogy a szóban forgó aktusok, tartalmuknál és célkitűzéseiknél fogva, alkalmasak legyenek arra, hogy hozzájáruljanak a vonatkozó hatáskör alá tartozó területen az uniós fellépéshez meghatározott célok megvalósításához. Márpedig a Szerződések egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az olyan területekre vonatkozó politikák célkitűzései, amelyeken uniós aktusok elfogadását kérik, a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó bármilyen fellépésre irányulnának. Következésképpen, mivel a javasolt EPK tárgya és célkitűzései folytán nyilvánvalóan kívül esik az Unió hatáskörén, egyetlen, az említett célkitűzések megvalósítása céljából javasolható intézkedés sem tekinthető úgy, hogy e hatáskör alá tartozna.

25 Románia harmadszor azt állítja, hogy a kiegészítő információk sorában felsorolt intézkedések egyike sem áll kívül az EPK tárgyán és az általa megvalósítani kívánt célkitűzéseken, amint azok a megjelölt kötelező információkból kitűnnek, következésképpen az egyedi vizsgálat nem vezethet más következtetésre az Unió hatásköreit illetően. E tekintetben a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vétele a jelen ügyben hatástalan, mivel a Bizottság nem járhatna el EPK ügyében a szervezők által megjelölttől eltérő célkitűzések megvalósítása érdekében anélkül, hogy ne sértené azok autonómiáját vagy módosítaná jogellenesen az EPK megjelölt tárgyát.

26 Románia negyedszer és végül azt állítja, hogy közelebbről a javasolt EPK által érintett konkrét területek vonatkozásában, ami először is a nyelvekre, az oktatásra és a kultúrára vonatkozóan javasolt intézkedéseket illeti, a szervezők a javasolt EPK 2. pontjában szereplő, „nyelvekre” vonatkozó javaslatokat tévesen alapítják az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének második albekezdésére és az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének második albekezdésére, mivel e cikkek egyetlen, „nyelvekre” vagy „nyelvpolitikára” vonatkozó rendelkezést sem tartalmaznak. Ezenkívül az
EUMSZ 165–EUMSZ 167. cikk által megvalósítani kívánt célkitűzések, így például a minőségi oktatás fejlesztése, a tagállamok kultúrájának virágzásához való, nemzeti és regionális sokszínűségüket tiszteletben tartó hozzájárulás vagy az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása, egyike sem utal nemzeti vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyekre. Következésképpen az „oktatás” vagy a „kultúra” területén az e kisebbségekhez tartozó személyek

védelmét célzó különös intézkedéseknek ugyancsak nincs jogalapjuk a Szerződésekben, és az EUSZ 3. cikk nem orvosolhatja e helyzetet. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi identitásának területe alá tartozó intézkedések meghozatalára vonatkozó hatáskör a tagállamokat illeti meg, tekintve, hogy e vonatkozásban a nemzeti kisebbségek védelméről szóló, 1994. november 10-én elfogadott Európa tanácsi keretegyezménynek, amelynek az Unió egyes tagállamai a részes felei, 10. cikke alkalmazandó.

27 Másodszor, ami a regionális politika területét, pontosabban az egyrészt az EUMSZ 177. és EUMSZ 178. cikken alapuló, az Unió regionális alapjaira vonatkozó rendelkezések elfogadására irányuló javaslatokat, másrészt az EUMSZ 173. cikk (3) bekezdésén és az EUMSZ 182. cikk (1) bekezdésén alapuló, a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1291/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 104. o.) módosítására irányuló javaslatot illeti, Románia arra hivatkozik, hogy, az EUMSZ 174. cikkel összhangban a kohéziós politika keretében a különböző régiók fejlődésének szempontja bír jelentőséggel, és nem a régiók nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőinek szempontja, annál is inkább, mert nincs egyértelmű és általános szabályként érvényes kapcsolat bizonyos régiók etnikai jellemzői és fejlettségük szintje között. Egy, az EUMSZ 177. cikk alapján elfogadott aktus nem állapíthat meg az EUMSZ 174. cikkben kimondottakhoz képest további célkitűzéseket. Ugyanez vonatkozik a „Horizont 2020” programra, mivel az EUMSZ 173. cikkben („Ipar”) és az EUMSZ 179. cikkben („Kutatás, technológiai fejlesztés és űrkutatás”) felsorolt különös intézkedések célkitűzései nem állnak semmilyen kapcsolatban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmével. Románia hozzáteszi, hogy az Unió hatáskörének keretében nincs alapja olyan aktus elfogadásának, amely, mint a jelen ügyben, ellentétes lenne az EUSZ 2. cikkben kimondott értékekkel, amennyiben etnikai jellegű, közvetett hátrányos megkülönböztetést hozna létre, és felvetné azt a problémát, hogy az anyaország más állam területén található nemzeti kisebbsége védelmében való részvétele túllépi a nemzetközi joggal összhangban megállapított korlátokat.

28 Harmadszor, ami a hontalan személyek tekintetében a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében javasolt intézkedéseket illeti, Románia azt állítja, hogy valamely nemzeti kisebbséghez való tartozás kritériumának alkalmazása egy különleges jogállásnak valamely speciális kategória számára, például a hontalan személyek kategóriája számára való megadásához, nem felel meg az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdésében kimondott célkitűzéseknek. Amennyiben a javasolt EPK mindössze kedvezőbb bánásmódot javasolna nyújtani az állampolgársággal nem rendelkező személyeknek, nem felelne meg az említett javaslat tárgyának és legfeljebb külön EPK tárgyát képezhetné. Az EUM-Szerződés V. címének alkalmazásában, amely alá az EUMSZ 79. cikk tartozik, a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni, amint az az EUMSZ 67. cikké (2) bekezdéséből következik. A Szerződések ebből a szempontból sem nyújtanak jogalapot olyan aktusok elfogadására, amelyek kvázi egyenlőség biztosítását célozzák az állampolgársággal nem rendelkező személyek és az uniós állampolgárok között.

29 Negyedszer, ami azt, az EUMSZ 118. cikkre alapított javaslatot illeti, hogy a szerzői jog egységes rendszerét hozzák létre az Unón belül, Románia rámutat, hogy úgy tűnik, a javaslat célja az, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítse áruk és szolgáltatások saját nyelvükön, amely nyelv gyakran egy szomszéd ország nyelve, történő igénybevételét, következésképpen az említett javaslat eltekint az EUMSZ 118. cikkben említett intézkedések céljától, és felveti azt a már hivatkozott problémát is, hogy az anyaország részt vesz a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmében. Az e kérdések tárgyában nemzetközi szinten megfogalmazott ajánlások szerint az anyaország általi kedvezményes elbánást kétoldalú megközelítés alapján, a hatáskörrel rendelkező állam hozzájárulásával kell nyújtani, és azt az „oktatás és kultúra területére kell korlátozni, amennyiben a kulturális kapcsolatok erősítésére irányuló jogszerű célt követ és [a kedvezményes elbánás] e céllal arányos”. Végül, az európai szabadalomhoz a nyelvi rendszer tárgyában kapcsolódó nehézségek jelzik azon nehézségeket, amelyek a szellemi tulajdonjogok Európa egészére kiterjedő egységes rendszerének létrehozásához kapcsolódnak.

30 Ötödször, a 2010/13 irányelv módosításával kapcsolatban, Románia előadja, hogy az eltérő elbánás nyújtása „azon régióknak, ahol a nemzeti kisebbségek élnek”, ellentétes lenne az EUSZ 2. cikkében előírt értékekkel, az EUMSZ 56. cikk által tiltott közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelentene a szolgáltatások szabad mozgása tekintetében, továbbá felvetné a fenti 29. pontban említett, arra vonatkozó problémát, hogy az anyaország részt vesz a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmében.

31 Hatodszor és végül, az EUMSZ 109. cikken és az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdésén vagy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontján alapuló, az állami támogatások területét érintő javaslattal kapcsolatban Románia előadja, hogy a tervezett mentesítő intézkedés ellentétes a nemzetközi jog értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek javára hozható intézkedések célkitűzéseivel, amelyek az oktatás, a kultúra, a nyelvek és a vallás területére korlátozódnak. „Határokon átnyúló” állami támogatások anyaország által, nyereségszerzésre törekvő olyan jogi személyeknek történő nyújtása, amelyek célja a szomszéd állam nemzeti kisebbségeihez tartozó személyek jogainak előmozdítása, ellentétes lenne a nemzetközi jognak az anyaország más államok területén található nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmében való részvételére vonatkozó elveivel, korlátozná a versenyt, és az uniós polgárok közötti, etnikai szempontokon alapuló hátrányos megkülönböztetéshez vezetne, ennélfogva ellentétes lenne az Unió értékeivel.

32 A Bizottság, amelyet Magyarország támogat, vitatja Románia érveit.

33 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett EUSZ 11. cikk (4) bekezdése elismeri az uniós polgárok azon jogát, hogy bizonyos körülmények között kezdeményezzék, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben e polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 23. pont).

34 Az EPK-hoz való jog – többek között a Parlamenthez benyújtható petícióhoz való joghoz hasonlóan – a polgárok ahhoz való jogára vonatkozó, az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében biztosított eszköz, hogy részt vegyenek az Unió demokratikus életében, hiszen lehetővé teszi számukra, hogy közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz olyan kéréssel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 24. pont). Amint arra a 211/2011 rendelet (1) preambulumbekezdése rámutat, e jognak meg kellene erősítenie az uniós polgárság intézményét, és tovább kellene fokoznia az Unió demokratikus működését (2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélet, T-646/13, EU:T:2017:59, 18. pont; 2017. május 10-i Efler kontra Bizottság ítélet, T-754/14, EU:T2017:323, 24. pont).

35 Az EUMSZ 24. cikk első bekezdésének megfelelően az EPK-kra alkalmazandó eljárásokat és feltételeket a 211/2011 rendelet határozza meg. Ennek 4. cikke állapítja meg a javasolt EPK Bizottság általi nyilvántartásba vételének feltételeit (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 25. pont).

36 Így, ami a javasolt EPK nyilvántartásba vételének eljárását illeti, a 211/2011 rendelet 4. cikke értelmében a Bizottságnak kell vizsgálnia, hogy e javaslat teljesíti-e különösen az e cikk (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételeket, amely pont azt írja elő, hogy a Bizottság a javasolt EPK-t nyilvántartásba veszi, amennyiben az „nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, 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, 26. és 45. pont).

37 Amint az az ítélkezési gyakorlatból következik, a 211/2011 rendelet 4. cikke (1) és (2) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni a javasolt EPK 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; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 51. pont).

38 A 211/2011 rendelet „II. melléklet[é]ben foglalt információk" ugyanis, amelyekre ugyanezen rendelet 4. cikke utal, nem korlátozódnak azon minimális információkra, amelyeket ugyanezen melléklet értelmében be kell nyújtani a nyilvántartásba vételhez. Ugyanis a 211/2011 rendelet II. mellékletében a kezdeményezés szervezői számára elismert azon jogosultság, hogy bővebb információkat vagy akár uniós jogszabálytervezetet is benyújthatnak, a Bizottság számára azon kötelezettséggel jár együtt, hogy ugyanolyan módon vizsgálja meg az említett információkat, mint az említett melléklet alapján benyújtott bármely más információt, a megfelelő ügyintézés 211/2011 rendelet (10) preambulumbekezdésében felidézett elvével összhangban, amelyhez a hatáskörrel rendelkező intézmény számára azon kötelezettség kapcsolódik, hogy alaposan és pártatlanul vizsgálja meg az adott eset összes releváns elemét. Következésképpen annak értékeléséhez, hogy a javasolt EPK teljesíti-e a nyilvántartásba vétel 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételeit, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a kiegészítő információkat (2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélet, T-646/13, EU:T:2017:59, 30–32. pont; lásd továbbá, ebben az értelemben: 2017. Szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 47., 48. és 50. pont; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 52–54. pont).

39 Ráadásul az EPK által követett, a 211/2011 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésében megfogalmazott, 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 a javasolt EPK-t elbíráló Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. pont; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53. és 64. pont).

40 Következésképpen a Bizottság a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján csak akkor utasíthatja el a javasolt EPK nyilvántartásba vételét, ha az – tekintettel a szervezők által a 211/2011 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; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 54. pont).

41 E tekintetben a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának szövegéből kitűnik, hogy a Bizottságnak először meg kell vizsgálnia a rendelkezésére álló adatokat annak értékelése céljából, hogy a javasolt EPK nem esik-e nyilvánvalóan kívül a hatáskörén, pontosítva, hogy a javaslat nyilvántartásba vétele esetén egy teljesebb vizsgálatra is sor kerül. E rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja ugyanis akként rendelkezik, hogy az EPK benyújtását követően a Bizottság három hónapon belül közleményben foglalja össze az EPK-ról alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait (2016. április 19-i Costantini kontra Bizottság ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 17. pont). Így egy javasolt EPK nyilvántartásba vételére vagy nyilvántartásba vételének megtagadására vonatkozó határozat, amely maga után vonja a kezdeményezésre vonatkozó első jogi értékelés elvégzését, nem vetíti előre a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján elfogadott közlemény keretében a Bizottság által elvégzett értékelést, amely rögzíti az arra vonatkozó álláspontot, hogy ezen intézménynek be kell-e nyújtania, vagy sem, jogi aktusra vonatkozó javaslatot az EPK-ra válaszul (lásd ebben az értelemben: 2018. április 23-i One of Us és társai kontra Bizottság ítélet, T-561/14, fellebbezés alatt, EU:T:2018:210, 79. és 117. pont).

42 Így, amint azt a Bíróság ugyancsak kimondta, amikor a Bizottsághoz egy javasolt EPK nyilvántartásba vétele iránti kérelmet 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, az EPK könnyű elérhetőségének biztosítására irányuló cél megsértése nélkül (2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 62. és 64. pont).

43 A jelen ügyben annak meghatározása céljából, hogy a Bizottság helyesen alkalmazta-e a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételt, azt kell tehát megvizsgálni, hogy a javasolt EPK-ra tekintettel és a Bizottság rendelkezésére álló tényezők első vizsgálatának keretében a Bizottság, ellentétben azzal, amit Románia állít, érvényesen juthatott-e a nyilvántartásba vételi szakaszban arra a következtetésre, hogy az említett javaslat, amennyiben a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében foglalthoz hasonló, absztrakt szinten tervezett jogi aktusokra irányuló javaslatokra vonatkozik, nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

44 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 5. cikk értelmében az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó, és, az EUSZ 13. cikkének (2) bekezdése értelmében, az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül járnak el (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 97. és 98. pont; 2016. április 19-i Costantini kontra Bizottság ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 16. pont). Az EPK intézményének alapját képező, az uniós polgárok demokratikus részvételére irányuló célkitűzés ugyanis nem ütközhet a ráruházott hatáskörök elvével, és nem hatalmazhatja fel az Uniót, hogy olyan területet szabályozzon, amely tekintetében semmilyen hatáskört nem ruháztak rá (2016. április 19-i Costantini kontra Bizottság ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 53. pont).

45 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztását objektív és bíróságilag felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 Az aktusokra irányuló javaslatok tárgyát és célkitűzését illetően, amelyeket a Bizottsághoz a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében felsoroltakkal összhangban kell előterjeszteni, a javasolt EPK kimondja, amint azt kiemeli a megtámadott határozat (2) és (3) preambulumbekezdése, hogy az említett javaslat egy sor, a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelésére és az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének támogatására irányuló jogalkotási aktus elfogadását célozza. Ezen aktusoknak a regionális és kisebbségi nyelvekre, a művelődésre és oktatásra, a regionális politikára, a közképviseletre, az egyenlőségre, az audiovizuális és egyéb médiatartalomra, valamint a regionális támogatásra vonatkozó intézkedéseket kellene tartalmazniuk. A javasolt EPK melléklete különféle olyan konkrét uniós jogi aktusokat említ meg, amelyeknek előterjesztésére felkéri a Bizottságot.

47 A javasolt EPK, ellentétben azzal, amit Románia állít, nem kizárólag a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásának biztosítására, hanem az Unión belüli kulturális és nyelvi sokszínűség támogatására is irányul, amint az következik mind az említett javaslatban kimondott tárgyból és célkitűzésekből, mind a javasolt EPK mellékletében kifejezetten felsorolt különböző, jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok figyelembevételéből, amelyek Parlamentnek és Tanácsnak történő benyújtását a szervezők szorgalmazzák.

48 Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy, amint az a fenti 37. pontban megállapítást nyert, a Bizottságnak a javasolt EPK nyilvántartásba vétele céljából figyelembe kell vennie az említett javaslat tárgyát és céljait, amint azok következnek nem csupán a kötelező információkból, de azon kiegészítő információkból is, amelyeket a szervezők jelölnek meg a 2011/2011 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; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 51–54. pont).

49 Ezen ítélkezési gyakorlat alkalmazásában a Bizottság a 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítéletet (T-646/13, EU:T:2017:59) követően, amellyel a Törvényszék megsemmisítette a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 javaslatot, a Javasolt EPK-t újból megvizsgálta a szervezők által benyújtott valamennyi információ alapján, különös tekintettel a javasolt EPK mellékletében szereplő jogi aktusokra vonatkozó javaslatokra, és megállapította, hogy ezen utóbbi a tizenegy uniós jogi aktus közül kilenc, a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésének a)–e) és h)–k) pontjában foglalt aktus Bizottság általi benyújtására vonatkozik, és a javasolt EPK nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be a 211/2014 rendelet (2) bekezdésének b) pontja értelmében.

50 Márpedig, amint azt a fenti 47. pont kiemelte és amint azt a Bizottság helytállóan megjegyezte, a javasolt EPK mellékletében felsoroltakhoz hasonló jogi aktusok, amelyek ezen intézmény álláspontja szerint a Bizottság azon hatáskörébe tartoznak, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be a szóban forgó területeken, nyilvánvalóan arra irányulnak, hogy hozzájáruljanak egyrészt a kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásának biztosítására irányuló általános cél megvalósításához, másrészt, ezenfelül, ugyancsak közvetlen módon, az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének tiszteletben tartására és előmozdítására irányuló általános cél megvalósításához.

51 E tekintetben meg kell állapítani egyrészt, hogy az EUSZ 2. cikkel összhangban a kisebbségek jogainak védelme egyike azon értékeknek, amelyek tiszteletben tartásán az Unió alapul, másrészt hogy az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét.

52 Közelebbről a kulturális sokféleség támogatásával kapcsolatban az EUMSZ 167. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kultúrái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.

53 Ebből azonban, Románia állításával ellentétben, nem az következik, hogy a megtámadott határozattal a Bizottság általános jogalkotási hatáskört ismert volna el az Unió számára a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme területén, csupán az, hogy e kisebbségek jogainak tiszteletben tartását és a kulturális és nyelvi sokszínűség támogatását, mint az Unió értékeit és célkitűzéseit, figyelembe kell venni az Uniónak a javasolt EPK által érintett területeken való fellépése címén. Amint azt maga Románia kijelentette ezzel összefüggésben, egyrészt az EUSZ 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése szükségszerűen általános iránymutatásokat tartalmaz az Unió más területeken való fellépése tekintetében, másrészt a kisebbségek EUSZ 2. cikkben említett tiszteletben tartása szerves részét képezi az Unió értékeinek, amelyeket a Bizottságnak tiszteletben kell tartania hatáskörein belül.

54 E tekintetben kifejezetten meg kell jegyezni, hogy Románia nem vonja kétségbe az Unió arra vonatkozó hatáskörét, hogy a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésének a)–e) és h)-k) pontjában felsorolt (lásd a fenti 7. pontot) és annak (5) preambulumbekezdésében foglalt (lásd e fenti 8. pontot) jogi aktusokkal érintett konkrét szabályozási területeken jogi aktusokat fogadjon el a szóban forgó rendelkezések célkitűzéseinek megvalósítása céljából. Ám Románia úgy véli, hogy az Unió hatásköre e

területeken nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy felkérje a Parlamentet és a Tanácsot a javasolt EPK-ban kimondott célkitűzések – amelyek mint alapvető elemek behatárolják annak hatályát – megvalósítása céljából jogi aktusok elfogadására, amennyiben ezen aktusok nem alkalmasak arra, hogy hozzájáruljanak az Unió vonatkozó hatáskörébe tartozó területen való fellépéshez megállapított célkitűzések megvalósításához. Ezzel a Bizottság túllépné azt a hatáskört, amellyel az Unió az olyan területeken rendelkezik, mint a kultúra, az oktatás, a regionális politika és az olyan céllal nyújtott állami támogatás, amelyre a Szerződések e hatásköröket elismerték.

55 Ezt az álláspontot nem lehet elfogadni.

56 Ugyanis, noha az Unió hatáskörébe tartozó területeken a Bizottság jogosult arra, hogy az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezései által kifejezetten követett célkitűzések megvalósítása céljából olyan jogi aktusokra vonatkozó javaslatokat nyújtson be, amelyek figyelembe veszik a javasolt EPK tárgyát képező értékeket és célkitűzéseket, főszabály szerint semmi sem akadályozhatja meg ezen intézményt abban, hogy olyan különös aktusokra vonatkozó javaslatot nyújtson be, amelyek, mint a jelen ügyben, arra irányulnak, hogy kiegészítsék az Unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken az EUSZ 2. cikkben kimondott értékek, valamint az EUSZ 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdésében kimondott kulturális és nyelvi sokszínűsége tiszteletben tartásának biztosítása céljából.

57 Amennyiben Románia ezzel kapcsolatban kijelenti, hogy az Unió hatásköreinek gyakorlását az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése korlátozza, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, elegendő azt megjegyezni, hogy Románia ezen állítását nem támasztotta alá, és nem bizonyította különösen azt, hogy az említett rendelkezéssel szükségszerűen ellentétes olyan intézkedések elfogadása, mint a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében említett, absztrakt szinten tervezett intézkedések, amennyiben azok az Unió hatáskörébe tartozó területeken az Unió alapját képező értékeknek, például a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a tiszteletben tartását biztosítják és az EUSZ 3. cikkben kimondott célkitűzések megvalósítását célozzák, amelyek sorában szerepel az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének tiszteletben tartása.

58 Amennyiben Románia arra hivatkozik, hogy a Bizottság a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vételével megsértheti a szervezők autonómiáját és jogellenesen módosíthatja a javasolt EPK megjelölt tárgyát, elegendő annyit megállapítani, hogy a szervezők az említett javaslat „Védzáradék” címet viselő 8. pontjában megfogalmazták azon óhajukat, hogy e tizenegy javaslat mindegyikét egyenként vizsgálják, és amennyiben közülük bármelyiket elfogadhatatlannak nyilvánítanák, az ne legyen hatással a többi javaslatra. Következésképpen a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vétele, amely távolról sem sérti a szervezők autonómiáját és nem vezet az említett javaslat megjelölt tárgyának megváltoztatásához, azon óhajnak felel meg, amelyet formálisan maguk a szervezők fejeztek ki javasolt EPK-ban arra az esetre, amennyiben a Bizottság azt állapítaná meg, hogy egyes szóban forgó intézkedések nyilvánvalóan nem tartoznak a hatáskörébe.

59 Végül Románia azon érvelését, amely szerint a szóban forgó, különböző jogi aktusokra vonatkozó javaslatok semmiképpen nem alkalmasak arra, hogy hozzájáruljanak az Unió vonatkozó hatáskörébe tartozó területen való fellépéshez megállapított célkitűzések megvalósításához, ugyancsak el kell utasítani.

60 Először is, ami a javasolt EPK 2. pontjában foglalt, a „nyelvre”, az „oktatásra” és a „kultúrára” vonatkozó intézkedéseket illeti, amelyek elfogadásához a szervezők jogalapként az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének első albekezdését és az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének első albekezdését javasolják, a Bizottság helytállóan mutat rá, hogy az EUM-Szerződés XIII. címét alkotó „kultúra” fogalma, amely alatt az EUMSZ 167. cikk szerepel, e cikk (4) bekezdésében a kulturális és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartására utal, amelyet az EUSZ 3. cikk az Unió célkitűzéseként határoz meg, az „[o]ktatás” fogalma pedig, amely a XII. cím megnevezésében szerepel, amely alatt az EUMSZ 165. cikk található, az Unió nyelvi sokszínűségének előmozdításához kapcsolódó elemeket

foglal magában, amely egyébiránt az „Erasmus+” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról, valamint az 1719/2006/EK, az 1720/2006/EK és az 1298/2008/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1288/2013 európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikke (1) bekezdésének e) pontjában említett különös célkitűzés, amely rendeletet az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdésének alapján, a „nyelvre” vonatkozó, a javasolt EPK-ban említett aktusokhoz hasonlóan fogadták el.

61 Egyébiránt az EUMSZ 167. cikk (5) bekezdésének második francia bekezdése értelmében a Tanács annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez, a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogadhat el, következésképpen egy olyan aktusra vonatkozó javaslat, amely „az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének védelmére és előmozdítására irányuló”, absztrakt szinten tervezett „tanácsi ajánlásra” vonatkozik, nem tekinthető úgy, hogy nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

62 Végül, amint az a fenti 56. pontban megállapításra került, az a körülmény, hogy az EUMSZ 165–EUMSZ 167. cikk nem tesz említést különös célkitűzései körében a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartásáról, nem akadálya annak, hogy az Unió az e rendelkezések alapján gyakorolt hatásköre keretében az e célkitűzést figyelembe vevő intézkedéseket fogadjon el.

63 Másodszor, ami a javasolt EPK 3.1 és 3.2 pontjában említett, „regionális politikára” vonatkozó intézkedéseket, pontosabban az EUMSZ 177. és EUMSZ 178. cikken alapuló, regionális alapokra vonatkozó javaslatokat, valamint az EUMSZ 173. cikk (3) bekezdésén és az EUMSZ 182. cikk (1) bekezdésén alapuló, a „Horizont 2020” programról szóló 1291/2013 rendelet módosítására vonatkozó javaslatokat illeti, ezen intézkedések ugyancsak nem az Unió hatáskörének kitágítását célozzák, hanem azt, hogy éljen a fennálló hatáskörökkel a programok finanszírozása céljából. Így, ami a regionális alapokat illeti, a megtámadott határozat 1. cikke (2) bekezdésének negyedik francia bekezdése említi „a strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok oly módon történő kiigazítására vonatkozó rendeletet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét, valamint a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez”. Ami a „Horizont 2020” programot illeti, amint arra a Bizottság helytállóan rámutatott, az 1291/2013 rendelet esetleges módosításának célja a kutatás hozzáadott érték szintjén való jobbítása, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség adhatnak a társadalmi és gazdasági fejlődéshez az Unió régióiban.

64 Ehhez hozzá kell tenni, amint azt kiemeli különösen a fenti 56. pont, hogy – Románia állításával ellentétben – az a körülmény, hogy az EUMSZ 173., 177., 178. és 182. cikk nem említi különös célkitűzéseinek sorában a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartását, nem akadálya annak, hogy az Unió az e rendelkezések alapján gyakorolt hatásköreinek keretében olyan rendelkezéseket fogadjon el, amelyek figyelembe veszik e célkitűzést.

65 Romániának arra alapított kifogásával kapcsolatban, hogy valamely állam nemzeti kisebbségének egy másik tagállam területén való védelméhez kapcsolódó beavatkozása állítólagosan túllépi a nemzetközi joggal összhangban meghatározott korlátokat, a Bizottság újból helytállóan emeli ki, hogy az EPK-ban javasolt jogi aktusok ilyen normákkal való összeegyeztethetőségének vizsgálata nem befolyásolja a nyilvántartásba vétel 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltételeit.

66 Harmadszor, ami a „hontalanok” tekintetében az e személyek és az uniós polgárok közötti egyenlő bánásmód biztosítása céljából javasolt intézkedéseket illeti, amelyeket a javasolt EPK 5.2 pontja említ, és amelyek elfogadásához a szervezők az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdését javasolják, a Bizottság helytállóan jegyezte meg, hogy több, különösen a hontalan személyekre alkalmazandó jogi aktust fogadtak el uniós szinten, mint amilyen a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi

védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról szóló, 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv LV (HL 2011. L 132., 1. o.), így a hontalan személyek és az uniós polgárok közötti egyenlő bánásmódra vonatkozóan is. A javasolt, absztrakt szinten tervezett EPK-t, amely felkéri a Bizottságot a hontalanokra vonatkozó uniós jogszabályok módosítására „a huzamos ideig hontalan személyek és családtagjaik, valamint az uniós polgárok jogainak közelítése céljából”, lehetett úgy tekinteni, hogy az nem lépi nyilvánvalóan túl a Bizottság azon hatáskörét, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

67 Negyedszer, azon javaslat vonatkozásában, hogy az EUMSZ 118. cikk alapján „egységes szerzői jogot” vezessenek be, amely lehetővé tenné, hogy az Unió egésze a szerzői jog belső piacának legyen tekinthető, amit a javasolt EPK 6.1 pontja említ, meg kell állapítani, hogy az említett rendelkezés azt írja elő, hogy az Unió rendelkezik hatáskörrel a szellemi tulajdonjogok Unión belüli egységes oltalmát biztosító európai oltalmi jogcímek létrehozására.

68 Amint arra a fenti 56. pont rámutatott, az a körülmény, hogy az EUMSZ 118. cikk a különös célkitűzések sorában nem tesz említést a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartásáról, nem akadálya annak, hogy az Unió az e rendelkezés alapján gyakorolt hatásköreinek keretében e célkitűzést figyelembe vevő intézkedéseket fogadjon el.

69 Románia arra alapított kifogásával kapcsolatban, hogy valamely államnak a nemzeti kisebbségének egy másik tagállam területén való védelméhez kapcsolódó beavatkozása túllépi a nemzetközi joggal összhangban meghatározott korlátokat, meg kell ismételni azt, hogy az EPK által javasolt jogi aktusok e normákkal való összeegyeztethetősége kérdése nem befolyásolja a nyilvántartásba vétel 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltételének vizsgálatát.

70 Ami, ötödször, a 2010/13 irányelvnek az „audiovizuális szolgáltatásokat” illető módosítására vonatkozó, az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdésén és az EUMSZ 62. cikken alapuló javaslatot illeti, amelyet a javasolt EPK 6.2 pontja említ, és amely az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétele szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítását célozza, ugyancsak ki kell emelni, hogy nincs semmi akadálya annak, hogy a Bizottság az említett irányelv olyan módosítását javasolja, amely figyelembe veszi a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartásához fűződő törekvéseket, míg Romániának az egyrészt az EUMSZ 56. és EUSZ 2. cikk állítólagos megsértésére, másrészt a valamely tagállamnak egy másik tagállam területén található nemzeti kisebbségének védelméhez kapcsolódó beavatkozásának a nemzetközi jognak megfelelően meghatározott korlátok túllépésére vonatkozó érvei hatástalanok a nyilvántartásba vétel 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltétele értékelésének szakaszában. Amennyiben e kifogás közelebbről az EUSZ 2. cikk megsértésére utal, úgy legfeljebb a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének d) pontjában kimondott feltétel címén lenne vizsgálható, amely tiltja, hogy a Bizottság olyan javasolt EPK-t vegyen nyilvántartásba, amely nyilvánvalóan ellentétes az Unió EUSZ 2. cikkben kimondott értékeivel, amely rendelkezést a jelen jogalap ugyanakkor nem említi.

71 Ami hatodszor „a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projektek csoportmentességére” vonatkozó, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének d) pontján alapuló, a javasolt EPK 7. pontjában említett javaslatot illeti, a Bizottság helytállóan emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja értelmében a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás összeegyeztethető lehet a belső piaccal, egy, a Bizottság által folytatott, azt megállapító vizsgálatot követően, hogy az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekkel ellentétes mértékben. Amennyiben Románia azt állítja, hogy az említett javaslat etnikai szempontokon alapuló hátrányos megkülönböztetéshez vezethet, korlátozza a versenyt és ellentétes az anyaország másik állam területén található kisebbségének védelmében való részvételének korlátaival, azon fenti okfejtésekre kell utalni, amelyek szerint ezek az érvek nem befolyásolják a nyilvántartásba

vétel 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételének értékelését, és Románia a jelen jogalap keretében nem hivatkozott a rendelet 4. cikke (2) bekezdése d) pontjának megsértésére.

72 A fenti megfontolások fényében meg kell állapítani, hogy Románia tévesen állítja, hogy a Bizottság értékelési hibát követett el és megsértette az EUMSZ 5. cikk (2) bekezdését és a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, amikor a javasolt EPK nyilvántartásba vételének szakaszában és figyelemmel adott esetben egy, a 211/2011 rendelet 10. cikkének alkalmazásában végzett teljesebb körű vizsgálatra, megállapította, hogy objektív szempontból az olyan, absztrakt szinten tervezett jogi aktusokra vonatkozó javaslatok, mint amelyeket a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdése említ, „nem esnek nyilvánvalóan kívül" a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

73 Következésképpen az első jogalapot el kell utasítani.

A második, az EUMSZ 296. cikk második bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

74 Románia arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettséget a 211/2011 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése nem szabályozza kimerítő jelleggel. Álláspontja szerint az említett kötelezettség olyan lényeges formai követelménynek minősül, amely az ő mint privilegizált felperes védelemhez való jogának tiszteletben tartását célozza, és hozzájárul az annak biztosítására irányuló, általánosabb cél megvalósításához, hogy az uniós bíróság elvégezhesse jogszerűségi vizsgálatát. Az indokolásnak igazodnia kellene a szóban forgó jogi aktus természetéhez, és világosan és egyértelműen ki kellene fejtenie a jogi aktust megalkotó intézmény érvelését. Egyébiránt, az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, az uniós intézménynek explicit módon kell kifejtenie az okfejtését, amennyiben a határozat jelentős mértékben eltekint a korábbi határozatoktól, mint a jelen ügyben azzal, hogy alapvetően eltér a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 final határozattól. Ezenfelül az indokolási kötelezettség annál is inkább fontos a javasolt EPK nyilvántartásba vételének esetén, mert a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltétel célja a hatáskör-átruházás alapelve tiszteletben tartásának biztosítása. Végül, mivel a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy a javasolt EPK nyilvánvalóan kívül esik-e a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, az indokolási kötelezettség tiszteletben tartása alapvető fontosságú annak lehetővé tétele érdekében, hogy megbizonyosodjanak az értékelési hiba hiányáról, és azon ténybeli és jogi tényezők együttes fennállásáról, amelyektől a Bizottság mérlegelési jogkörének gyakorlása függ.

75 Márpedig Románia szerint a megtámadott határozat a javasolt EPK tárgyát és célkitűzéseit anélkül említi a (2) és (3) preambulumbekezdésben, hogy bemutatná azon okokat, amelyeknél fogva a Bizottság hatáskörrel rendelkezik az e tárgyba illeszkedő és az ott kimondott védelmi célkitűzések megvalósítására irányuló aktusokra vonatkozó javaslatok megtételére. A Bizottság a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésében mindössze a kilenc, nyilvántartásba vett aktusokra vonatkozó javaslat felsorolására szorítkozik. Jóllehet a Bizottság rámutatott a megtámadott határozat preambulumában, hogy az Unió hatáskörébe tartozó politikák alkalmazásában benyújtott és a megtámadott határozat (5) preambulumbekezdésében általános jelleggel bemutatott, jogalkotási aktusokra vonatkozó javaslatok elfogadhatóak, a rendelkező részben engedélyezi az aláírásgyűjtést azon jogalkotási aktusokra vonatkozó javaslatok tekintetében, amelyek, noha nyilvánvalóan a Bizottság általános hatásköre alá tartozó területekhez tartoznak, a nemzeti vagy nyelvi kisebbségeket, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűséget mozdítják elő. Egyébiránt a megtámadott határozat nem tartalmaz semmilyen utalást az Unió EUSZ 2. és EUSZ 3. cikkben kimondott értékeire és célkitűzéseire.

76 Ezenfelül, jóllehet a Bizottság a megtámadott határozat (2) és (3) preambulumbekezdésében megjelöli az EPK célkitűzéseit és a vonatkozó területet, azaz a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűséget, ezen intézmény nem ad magyarázatot, amelyből az következne, hogy nem rendelkezik hatáskörrel e területeken, különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének területén, amint azt tenné például a két másik javaslat elfogadhatatlanként való elutasításának indokolása során. Egy ilyen, nyilvánvalóan elégtelen indokolás akadályozza egyrészt azt, hogy az érintették megismerjék a javasolt EPK nyilvántartásba vételének okait, következésképpen arra reagálhassanak, másrészt hogy a Törvényszék elvégezhesse jogszerűségi vizsgálatát a megtámadott határozat tekintetében.

77 Ráadásul a megtámadott határozat megfogalmazása általános és sztereotip jellegű, és nem mutatja be azokat az okokat, amelyek alapján a Bizottság azt állapítja meg, hogy lehetséges a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vétele, noha a C(2013) 5969 final határozatban ezzel szögesen ellentétes álláspontot fogadott el.

78 A Bizottság, amelyet Magyarország támogat, vitatja a felperes érvelését.

79 Emlékeztetni kell arra, hogy a jogi aktusok indokolására vonatkozó, az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt kötelezettségnek minden olyan jogi aktusra vonatkoznia kell, amely megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti (2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet, C-370/07, EU:C:2009:590, 42. pont). Következésképpen, azon körülmény ellenére, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése nem hivatkozik a Bizottság azon kötelezettségére, hogy a szervezőket csak abban az esetben tájékoztassa határozatáról, ha megtagadja a javasolt EPK nyilvántartásba vételét, a megtámadott határozat akkor is az indokolási kötelezettség hatálya alá tartozik, ha a Bizottságnak a javasolt EPK nyilvántartásba vételére vonatkozó határozatát tartalmazza a mellékletében foglalt tizenegy, jogalkotási aktusra vonatkozó javaslatból kilencet érintő részében.

80 Az EUMSZ 296. cikkre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogi aktusok indokolásának igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus természetéhez, és világosan és egyértelműen ki kell fejtenie a jogi aktust megalkotó intézmény érvelését úgy, hogy az érintettek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson (lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 Amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyancsak kitűnik, az indokolás követelményét az ügy körülményeire figyelemmel kell értékelni. Nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (lásd: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Ezenfelül meg kell különböztetni az indokolási kötelezettséget mint az indokok megalapozottsága felülvizsgálatának alapvető formai követelményét, amely az aktus érdemi jogszerűségi vizsgálatának körébe tartozik, és feltételezi annak a bíróság részéről történő vizsgálatát, hogy az aktus alapját képező indokok hibásak-e, vagy sem (lásd ebben az értelemben: 1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 66–68. pont).

83 Románia szerint az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően (lásd ebben az értelemben: 1991. november 21-i Technische Universität München ítélet, C-269/90, EU:C:1991:438, 14. pont; 2007. december 13-i Angelidis kontra Parlament ítélet, T-113/05, EU:T:2007:386, 61. pont) az indokolási kötelezettség tiszteletben tartása még alapvetőbb jelleget ölt akkor, ha az uniós intézmények széles mérlegelési

jogkörrel rendelkeznek, mint a jelen ügyben. Az uniós bíróság ugyanis csak így vizsgálhatja, hogy együttesen fennállnak-e azok a ténybeli és jogi elemek, amelyektől mérlegelési jogkörének gyakorlása függ.

84 Ám, ellentétben Románia álláspontjával, a Bizottság nem rendelkezik széles mérlegelési jogkörrel valamely javasolt EPK nyilvántartásba vétele tekintetében, hiszen a 211/2011 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az említett intézmény „nyilvántartásba veszi" az ilyen javaslatot, ha az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek, azaz egyebek mellett akkor, ha a javasolt EPK nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Megfordítva, ha egy első vizsgálatot követően nyilvánvaló, hogy ezen utóbbi feltétel nem teljesül, a Bizottság „elutasítja" a javasolt EPK nyilvántartásba vételét, amint azt a 211/2011 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése kimondja.

85 A Bizottság annál is kevésbé rendelkezik ilyen mérlegelési jogkörrel, mert a Bíróság kimondta, hogy az EPK 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 a javasolt EPK-ra irányuló javaslatot elbíráló Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. pont; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C 420/16 P, EU:C:2019:177, 53–64. pont).

86 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat preambuluma bemutatja azokat a tényezőket, amelyek elfogadásához vezettek, és Romániának módjában állt a megtámadott határozat alapját képező indokok vizsgálata, amint azt tanúsítja az általa a jelen kereset alátámasztásául előterjesztett érvek összessége is.

87 Így a Bizottság egyértelműen rámutatott a megtámadott határozat (6) preambulumbekezdésében arra, hogy a javasolt EPK, amennyiben célja a (4) preambulumbekezdés a)–e) pontjában és h)–k) pontjában említett, a Szerződések végrehajtását célzó uniós jogi aktusokra irányuló javaslatok Bizottság általi előterjesztésének kezdeményezése, nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása érdekében uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Az említett megállapítást megelőzi a megtámadott határozat (5) preambulumbekezdésében azon területeknek – a fenti 8. pontban található – bemutatása, amelyeken a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusok fogadhatók el.

88 Az a körülmény, hogy a javasolt EPK nyilvántartásba vételének szakaszában, amely maga után vonja első jogi értékelésének elvégzését, és nem vetíti előre a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján adott esetben elfogadott közlemény keretében a Bizottság által elvégzett értékelést (2018. április 23-i One of Us és társai kontra Bizottság ítélet, T-561/14, fellebbezés alatt, EU:T:2018:210, 117. pont), ezen intézmény, amint azt tette a megtámadott határozat (5) preambulumbekezdésében, azon területek általános jellegű bemutatására szorítkozik, amelyeken uniós jogi aktusok fogadhatók el, és megfelelnek azoknak a területeknek, amelyeken az EPK szervezői jogi aktusok előterjesztését kérik, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy a javasolt EPK nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül, anélkül hogy kiemelné azt a körülményt, hogy azok az intézkedések, amelyekre a javasolt EPK utal, a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését, valamint az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének támogatását célozzák, nem tekinthető úgy, hogy ellentétes lenne az indokolási kötelezettséggel.

89 Amennyiben Románia ezzel összefüggésben azt állítja, hogy a Bizottság nem tett eleget indokolási kötelezettségének, mivel álláspontját megváltoztatta a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 határozatban kifejtetthez képest, anélkül hogy kifejtette volna e változás okait, egyrészt meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozat indokolásából egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság, a

C(2013) 5969 határozat esetétől eltérően, a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vétele céljából, a Bíróság és a Törvényszék ítélkezési gyakorlatának alkalmazásában a szervezők által nyújtott kiegészítő információkat a kötelező információkkal azonos módon figyelembe vette annak vizsgálatához, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltétel teljesül-e. Ezenkívül a Bizottság a C(2013) 5969 határozatban már rámutatott, hogy egyes, jogi aktusokra vonatkozó, a javasolt EPK mellékletében szereplő javaslatok egyenként tekintve tartozhatnak azon hatásköre alá, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

90 Másrészt, ami a Bizottság azon határozatát illeti, hogy elfogadja a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vételét, amely tekintetében Románia ugyancsak a megtámadott határozat indokolásának hiányát bírálja, a Bizottság azzal érvelt a Törvényszék előtt, hogy álláspontja alakult a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 határozat elfogadása óta, és immár úgy véli, hogy az ilyen nyilvántartásba vétel bátoríthatja a polgárokat a demokratikus életben való részvételre és az Unió elérhetőbbé tételére.

91 E tekintetben meg kell állapítani egyrészt, hogy a megtámadott határozat (10) preambulumbekezdése kimondja, hogy az EPK megerősíti az uniós polgárság intézményét és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azáltal, hogy minden polgár számára lehetővé teszi, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében, másrészt hogy az említett határozat (11) preambulumbekezdése értelmében e célból 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, majd a Bizottság arra következtet a megtámadott határozat (12) preambulumbekezdésében, hogy a javasolt EPK-t részlegesen nyilvántartásba kell venni.

92 Következésképpen, még ha az EUMSZ 296. cikk által előírt indokolás főszabály szerint nem is vonja maga után, hogy valamely határozat kibocsátója bemutassa azokat az okokat, amelyek arra vezették, hogy a releváns jogi szabály egy meghatározott értelmezéséből induljon ki, és noha elegendő, hogy az említett intézmény a határozat rendszere szempontjából alapvető fontosságú tényeket és jogi megfontolásokat ismertesse, meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat mindenesetre jogilag megkövetelt módon mutatja be azokat az indokokat, amelyek a javasolt EPK részleges nyilvántartásba vételének alapjául szolgáltak.

93 Ehhez még hozzá kell tenni, hogy, amennyiben Románia azt is felrója a Bizottságnak, hogy a megtámadott határozatban nem utalt az EUSZ 2. és EUSZ 3. cikkre, mivel e tagállam szerint e rendelkezések önmagukban nem biztosítanak uniós jogalkotási hatáskört, elegendő azt megjegyezni, hogy ezen utóbbi megállapítás a megtámadott határozat általános kontextusából, közelebbről a fenti 2. pontban említett C(2013) 5969 határozatból következik, amelyet követően elfogadták a megtámadott határozatot, amely határozat egyébiránt, (8) preambulumbekezdésében, azon intézkedésekkel kapcsolatban, amelyek nyilvántartásba vételét megtagadták, és amelyek nem képezik a jelen kereset tárgyát, emlékeztet arra, hogy önmagában az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdése nem szolgál az intézmények fellépésének jogalapjául.

94 Következésképpen a harmadik jogalapot, és így a keresetet egészében, el kell utasítani.

A költségekről

95 A Törvényszék eljárási szabályzata 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Romániát, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljáráshoz kapcsolódó költségeket.

96 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a jogvitába beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. Magyarország következésképpen maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) Románia maga viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljáráshoz kapcsolódó költségeket.

3) Magyarország maga viseli saját költségeit.

Prek Buttigieg Costeira

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. szeptember 24-i nyilvános ülésen.

Aláírások