Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

24. september 2019*

»Regler for institutionerne – europæisk borgerinitiativ – beskyttelsen af nationale og sproglige mindretal – fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed – delvis registrering – princippet om kompetencetildeling – ikke åbenbart uden for Kommissionens lovgivningsmæssige beføjelse – begrundelsespligt – artikel 5, stk. 2, TEU – artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning (EU) nr. 211/2011 – artikel 296 TEUF«

I sag T-391/17,

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

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved H. Krämer, L. Radu Bouyon og H. Stancu, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

**Ungarn** ved M. Fehér, G. Koós og G. Tornyai, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående et søgsmål støttet på artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2017/652 af 29. marts 2017 om forslaget til borgerinitiativ »Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe« (EUT 2017, L 92, s. 100),

har

RETTEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne E. Buttigieg (refererende dommer) og M.J. Costeira,

justitssekretær: fuldmægtig I. Dragan,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. april 2019,

afsagt følgende

* Processprog: rumænsk.

# Dom

## Tvistens baggrund

1 Den 15. juli 2013 indgav Bürgerausschuss für die Bürgerinitiativ Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (borgerkomité for borgerinitiativet »Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe«, herefter »borgerkomitéen« eller »initiativtagerne«) forslaget til et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI«) med overskriften »Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe« til Europa-Kommissionen.

2 Ved afgørelse C(2013) 5969 final af 13. september 2013 afslog Kommissionen ansøgningen om registrering af forslaget til EBI med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for rammerne for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til udstedelse af en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

3 Borgerkomitéen indbragte afgørelsen for Retten, som ved dom af 3. februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), annullerede afgørelse C(2013) 5969 final med den begrundelse, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

4 Den 29. marts 2017 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2017/652 om forslaget til borgerinitiativ med overskriften »Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe« (EUT 2017, L 92, s. 100) (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvis artikel 1 lyder således:

»1. Forslaget til borgerinitiativ »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« registreres hermed.

2. Støttetilkendegivelser til dette forslag til borgerinitiativ kan indsamles på grundlag af en forståelse af, at forslaget har til formål at udvirke forslag fra Kommissionen til:

– en henstilling fra Rådet »om beskyttelse og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed inden for Unionen«

– Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse eller forordning med det formål at tilpasse »finansieringsprogrammerne med henblik på at lette adgangen til små regionale sprog og mindretalssprog«

– Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse eller en forordning med det formål at skabe et center for sproglig mangfoldighed, der vil styrke bevidstheden omkring betydningen af regionale sprog og mindretalssprog, og som vil fremme mangfoldighed på alle niveauer, og som hovedsagelig vil være finansieret af Unionen

– en forordning med det formål at tilpasse de fælles bestemmelser for opgaver, prioriterede mål og organisering af strukturfondene således, at beskyttelsen af mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed bliver inkluderet heri, forudsat at de foranstaltninger, der skal finansieres, styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i EU

– Europa-Parlamentets og Rådets forordning med det formål at ændre forordningen om »Horisont 2020«-programmet med henblik på at forbedre forskning i den merværdi, som nationale mindretal og den kulturelle og sproglige mangfoldighed kan bidrage med i forbindelse med den sociale og økonomiske udvikling i EU's regioner

– ændringer af EU-lovgivningen med henblik på at sikre nærmest ligebehandling af statsløse i forhold til EU-borgere

– Europa-Parlamentets og Rådets forordning med henblik på at indføre en ensartet ophavsret, der ville gøre det muligt at betragte hele Unionen som et indre marked i forhold til ophavsrettigheder

– ændring af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2010/13/EU [af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (EUT 2010, L 95, s. 1)] med henblik på at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser og modtagelsen af audiovisuelt indhold i regioner, hvor der bor nationale mindretal

– Rådets forordning eller afgørelse med henblik på en gruppefritagelse for projekter, der fremmer nationale mindretal og deres kultur, fra proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF.«

5 I anden betragtning til den anfægtede afgørelse er formålet med forslaget til EBI formuleret således: »Vi opfordrer [Unionen] til at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen.«

6 I tredje betragtning til den anfægtede afgørelse er målene for forslaget til EBI formuleret således:

»Vi opfordrer [Unionen] til at vedtage en række retsakter for at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og den sproglige mangfoldighed i [Unionen]. [Disse retsakter] omfatter foranstaltninger i forhold til regionale sprog og mindretalssprog, uddannelse og kultur, regionalpolitik, borgerdeltagelse, ligebehandling, medieindhold såvel som statsstøtte ydet af lokale myndigheder.«

7 Det fremgår af fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse, at bilaget til forslaget til EBI indeholder en udtrykkelig henvisning til 11 EU-retsakter, som Kommissionen opfordres til at fremsætte forslag om, navnlig følgende:

a) en henstilling til Rådet »om beskyttelse og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen« på grundlag af artikel 167, stk. 5, andet led, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og artikel 165, stk. 4, andet led, TEUF

b) Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse eller forordning på grundlag af artikel 167, stk. 5, første led, TEUF og artikel 165, stk. 4, første led, TEUF med det formål at tilpasse »finansieringsprogrammerne med henblik på at lette adgangen til små regionale sprog og mindretalssprog«

c) Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse eller forordning under anvendelse af artikel 167, stk. 5, første led, TEUF og artikel 165, stk. 4, første led, TEUF med det formål at skabe et center for sproglig mangfoldighed, der vil styrke bevidstheden omkring betydningen af regionale sprog og mindretalssprog, og som vil fremme mangfoldighed på alle niveauer, og som hovedsageligt vil være finansieret af Unionen

d) Europa-Parlamentets og Rådets forordning på grundlag af artikel 177 TEUF og 178 TEUF med det formål at tilpasse de fælles bestemmelser for EU's regionalfonde således, at beskyttelsen af mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed bliver inkluderet heri som tematiske mål

e) Europa-Parlamentets og Rådets forordning på grundlag af artikel 173, stk. 3, TEUF og artikel 182, stk. 1, TEUF med det formål at ændre forordningen om »Horisont 2020«-programmet med henblik på at forbedre forskning i den merværdi, som nationale mindretal og den kulturelle og sproglige mangfoldighed kan bidrage med i forbindelse med den sociale og økonomiske udvikling i EU's regioner

f) Rådets direktiv, forordning eller afgørelse på grundlag af artikel 20, stk. 2, TEUF og artikel 25 TEUF med henblik på inden for Unionen at styrke stillingen for borgere, der tilhører et nationalt mindretal, med det formål at sørge for, at deres legitime bekymringer tages i betragtning i forbindelse med valget af medlemmer til Europa-Parlamentet

g) effektive foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling og fremme ligebehandling, herunder for nationale mindretal, navnlig gennem en revision af de eksisterende direktiver om ligebehandling på grundlag af artikel 19, stk. 1, TEUF

h) ændringer af EU-lovgivningen med henblik på at sikre nærmest ligebehandling af statsløse i forhold til EU-borgere på grundlag af artikel 79, stk. 2, TEUF

i) Europa-Parlamentets og Rådets forordning på grundlag af artikel 118 TEUF med henblik på at indføre en ensartet ophavsret, der ville gøre det muligt at betragte hele Unionen som et indre marked i forhold til ophavsrettigheder

j) en ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU [af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (EUT 2010, L 95, s. 1)] med henblik på at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser og modtagelsen af audiovisuelt indhold i regioner, hvor der bor nationale mindretal, på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 63 TEUF

k) Rådets forordning eller afgørelse med henblik på en gruppefritagelse for projekter, der fremmer nationale mindretal og deres kultur på grundlag af artikel 109 TEUF, artikel 108, stk. 4, TEUF eller artikel 107, stk. 3, litra e), TEUF.

8 Det fremgår af femte betragtning til den anfægtede afgørelse, at der kan vedtages EU-retsakter med henblik på gennemførelsen af traktaterne:

– på områderne forbedring af kendskabet til og formidlingen af de europæiske folkeslags kultur og historie, bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning, ikke-kommercielle kulturudvekslinger og kunstneriske og litterære frembringelser, herunder i den audiovisuelle sektor

– inden for udvikling af den europæiske dimension på uddannelsesområdet, navnlig gennem undervisning i og udbredelse af medlemsstaternes sprog

– i forbindelse med fastlæggelse af opgaver, prioriterede mål og organisering af strukturfondene, forudsat at de foranstaltninger, der skal finansieres, styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i EU

– om specifikke foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes tiltag med henblik på at nå målene om at fremskynde industriens tilpasning til strukturforandringer, fremme et klima, der er gunstigt for initiativer og udvikling af virksomheder overalt i Unionen, navnlig små og mellemstore virksomheder, fremme et klima, der er gunstigt for samarbejde mellem virksomheder, og fremme bedre udnyttelse af det industrielle potentiale i politikkerne for innovation, forskning og teknologisk udvikling

– på området forskning og teknologisk udvikling i form af et flerårigt rammeprogram om de videnskabelige og teknologiske mål, der skal opnås ved Unionens aktiviteter, og de relevante prioriteter, hovedlinjerne i disse aktioner og det samlede maksimumsbeløb og de nærmere vilkår for Unionens finansielle deltagelse i rammeprogrammet samt de påtænkte aktioners respektive andele

– på området rettigheder for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater

– som led i indførelsen af europæiske beskyttelsesbeviser for at sikre en ensartet beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i Unionen samt indførelse af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau

– med henblik på samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed

– til bestemmelse af de kategorier af statsstøtte, der er fritaget for proceduren i artikel 108, stk. 2, TEUF.

9 I sjette betragtning til den anfægtede afgørelse har Kommissionen udledt af ovenstående betragtninger, at forslaget til EBI, for så vidt som formålet hermed er at udvirke forslag fra Kommissionen til EU-retsakter til gennemførelse af traktaterne som omhandlet i fjerde betragtning, litra a)-e) og h)-k), til den anfægtede afgørelse, ikke åbenbart falder uden for rammerne for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1).

10 Hvad derimod angår de to øvrige forslag, hvortil der henvises i forslaget til EBI, nemlig dem, der er omfattet af fjerde betragtning, litra f) og g), til den anfægtede afgørelse, konkluderede Kommissionen i syvende til niende betragtning til den anfægtede afgørelse, at forslaget til EBI åbenbart falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

## Retsforhandlinger og parternes påstande

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2017 har Rumænien anlagt nærværende sag.

12 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor samme dag indgav Rumænien en begæring om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF med henblik på, at Retten skulle anordne udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Begæringen blev afslået ved kendelse af 13. november 2017, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:805).

13 Ved afgørelse truffet af formanden for Anden Afdeling den 27. september 2017 fik Den Slovakiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rumæniens påstande. Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 18. oktober 2017 meddelte Den Slovakiske Republik Retten, at den trak sin intervention tilbage, og den blev således ved kendelse af 16. november 2017, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:823), slettet af den foreliggende sag som intervenient.

14 Ved afgørelse truffet af formanden for Anden Afdeling den 15. november 2017 fik Ungarn tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ungarns interventionsindlæg blev indgivet efter udløbet af den af formanden fastsatte frist og indgår derfor ikke i sagen.

15 Ved kendelse af 16. november 2017, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:831), stadfæstet efter appel ved kendelse af 5. september 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Rumænien og Kommissionen (C-717/17 P (I), ikke trykt i Sml., EU:C:2018:691), blev borgerkomitéens interventionsbegæring afvist.

16 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## Retlige bemærkninger

### *Indledende bemærkninger*

18 Under den mundtlige forhandling har Kommissionen som svar på de af Retten stillede spørgsmål rejst tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, idet den for det første har gjort gældende, at sagen er anlagt for sent, og for det andet, at den anfægtede afgørelse ikke udgør en anfægtelig retsakt.

19 Det skal bemærkes, at Unionens retsinstanser har ret til på baggrund af hver enkelt sags omstændigheder at vurdere, om det af retsplejehensyn er berettiget at forkaste et søgsmål i realiteten uden først at tage stilling til sagsøgtes formalitetsindsigelser (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 51 og 52, af 23.3.2004, Frankrig mod Kommissionen, C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 26, og af 15.6.2005, Regione autonoma della Sardegna mod Kommissionen, T-171/02, EU:T:2005:219, præmis 155).

20 Under de foreliggende omstændigheder finder Retten, at der af procesøkonomiske hensyn er grundlag for indledningsvis at behandle de af Rumænien påberåbte anbringender uden først at tage stilling til, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, idet søgsmålet under alle omstændigheder og af de grunde, der er anført nedenfor, er grundløst.

### *Om realiteten*

21 Til støtte for søgsmålet har Rumænien gjort to anbringender gældende, det første om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b) i forordning nr. 211/2011, det andet om tilsidesættelse af artikel 296, anden del, TEUF.

***Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011***

22 Rumænien har i første række gjort gældende, at den analyse af de oplysninger og detaljerede foranstaltninger, der fremgår af bilaget til forslaget til EBI, viser, at uanset de angivne mål er forslaget til EBI reelt udelukkende koncentreret om forbedring af beskyttelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, mens nævnte forslag ikke har nogen direkte forbindelse med den kulturelle mangfoldighed som omhandlet i artikel 3 TEU og artikel 167 TEUF, hvis styrkelse højst er en konsekvens af forbedringen af beskyttelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal.

23 Hvad for det første angår styrkelsen af den kulturelle mangfoldighed i henhold til artikel 167, stk. 1 og 4, TEUF har Unionen kompetence til at støtte, koordinere og supplere, men ikke en enekompetence eller delt kompetence med medlemsstaterne til at fremme en politik, der alene har kulturel mangfoldighed som målsætning. I henhold til artikel 167, stk. 4, TEUF kan en EU-retsakt ikke udelukkende angå kulturel mangfoldighed, men Unionen skal tage hensyn til og fremme denne inden for rammerne af sin politik. Hvad for det andet angår beskyttelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, har Unionen ikke en udtrykkelig lovgivningskompetence, og dette område henhører fortsat under medlemsstaternes enekompetence, således som det bl.a. fremgår af artikel 2 TEU, 3 TEU, 7 TEU og 8 TEU, af artikel 4, stk. 2, TEUF og af afgørelse C(2013) 5969 final, der er nævnt i præmis 2 ovenfor.

24 Rumænien har i anden række gjort gældende, at de konkrete tiltag, der er omhandlet i forslaget til EBI, og som fremgår af bilaget til dette forslag, skal analyseres objektivt under hensyn til deres sammenhæng, som er defineret i genstanden for og målene med forslaget til EBI. Det er ikke tilstrækkeligt, at de foreslåede retsakter indgår i et område, der falder inden for Unionens kompetenceområde. Eftersom Unionens beføjelser i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling i artikel 5, stk. 2, TEU kun kan udøves med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat i traktaterne, er det ligeledes nødvendigt, at de omhandlede retsakter gennem deres indhold og deres formål er egnede til at bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat for Unionens indsats inden for det relevante kompetenceområde. Det fremgår imidlertid ikke af nogen bestemmelse i traktaterne, at målene for politikkerne på de områder, hvor der anmodes om vedtagelse af EU-retsakter, omfatter ethvert tiltag inden for beskyttelse af nationale mindretal. For så vidt som forslaget til EBI på grund af sit emne og sine mål klart falder uden for Unionens kompetenceområde, kan ingen foranstaltning, der kan foreslås med henblik på at nå de tilsigtede mål, således anses for at henhøre under dette kompetenceområde.

25 Rumænien har i tredje række gjort gældende, at ingen af de foranstaltninger, der er opregnet blandt de supplerende oplysninger, ligger uden for EBI'ets emne og de formål, det forfølger, således som de fremgår af de nødvendige oplysninger, således at en individuel undersøgelse derfor ikke kan føre til en anden konklusion vedrørende Unionens kompetence. I denne henseende er den delvise registrering af forslaget til EBI i den foreliggende sag uvirksomt, eftersom Kommissionen hverken kan efterkomme et EBI med henblik på at nå andre mål end dem, der er angivet af initiativtagerne, uden at gøre indgreb i sidstnævntes selvbestemmelse, eller på en utilbørlig måde ændre det erklærede formål med EBI'et.

26 Endelig har Rumænien i fjerde række hvad mere specifikt angår de konkrete områder, der er omfattet af forslaget til EBI, gjort gældende, at det for det første er med urette, at initiativtagerne med hensyn til de foreslåede foranstaltninger vedrørende sprog, undervisning og kultur har baseret forslagene om »sprog« i punkt 2 i forslaget til EBI på artikel 167, stk. 5, andet led, TEUF og artikel 165, stk. 4, andet led, TEUF, idet disse artikler ikke indeholder nogen bestemmelser om »sprog« eller »sprogpolitikken«. Desuden henviser ingen af de formål, der forfølges med artikel 165 TEUF til 167 TEUF, herunder at udvikle et højt uddannelsesniveau, at bidrage til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig under hensyn til den nationale og regionale mangfoldighed eller at forbedre kendskabet til og formidlingen af de europæiske folkeslags kultur og historie, til personer tilhørende nationale eller sproglige

mindretal. Følgelig har en specifik foranstaltning på områderne »uddannelse« eller »kultur«, der er målrettet til at støtte til personer, der tilhører disse mindretal, heller ikke hjemmel i traktaterne, idet artikel 3 TEU ikke kan afhjælpe denne situation. Kompetencen til at træffe foranstaltninger på området for sproglig identitet for personer, der tilhører de nationale mindretal, tilkommer medlemsstaterne, idet artikel 10 i Europarådets rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal, der blev vedtaget den 10. november 1994, og som visse medlemsstater i Unionen er parter i, finder anvendelse i denne sammenhæng.

27 Hvad for det andet angår området for regionalpolitikken og mere præcist de forslag, der er baseret dels på artikel 177 TEUF og 178 TEUF om tilpasning af bestemmelserne vedrørende Unionens regionale fonde, dels på artikel 173, stk. 3, TEUF og artikel 182, stk. 1, TEUF om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1291/2013 af 11. december 2013 om rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse 1982/2006/EF (EUT 2013, L 347, s. 104), har Rumænien gjort gældende, at det i overensstemmelse med artikel 174 TEUF er kriteriet om udvikling af de forskellige regioner, som er vigtigt inden for rammerne af samhørighedspolitikken, og ikke kriteriet om nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn i regionerne, så meget desto mere som der ikke på det generelle plan er nogen klar og gyldig forbindelse mellem visse regioners etniske karakter og deres udviklingsniveau. En retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 177 TEUF, kan ikke fastsætte yderligere mål i forhold til dem, der er nævnt i artikel 174 TEUF. Det samme gælder med hensyn til »Horisont 2020«-programmet, eftersom formålene med de specifikke foranstaltninger, der er opregnet i artikel 173 TEUF (»industri«) og artikel 179 TEUF (»forskning og teknologisk udvikling og rummet«), ikke har nogen forbindelse med beskyttelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale mindretal. Rumænien har tilføjet, at der inden for rammerne af Unionens kompetence ikke er grundlag for at vedtage en retsakt, der, som i det foreliggende tilfælde, ville være i strid med de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, ved at indføre en indirekte forskelsbehandling af etnisk art, og som ville give problemer med overskridelse af grænser, der i overensstemmelse med folkeretten er fastsat for et moderlands involvering i beskyttelsen af sit nationale mindretal, der befinder sig på en anden stats område.

28 Hvad for det tredje angår de foreslåede foranstaltninger over for statsløse med henblik på at sikre ligebehandling mellem statsløse og EU-borgere har Rumænien gjort gældende, at anvendelse af kriteriet om tilhørsforhold til et nationalt mindretal for at tildele en særlig status til en bestemt kategori, såsom statsløse personer, ikke er i overensstemmelse med de mål, der er nævnt i artikel 79, stk. 1, TEUF. For så vidt som forslaget til EBI kun foreslår en gunstigere behandling af personer uden statsborgerskab, svarer det ikke til det nævnte forslags formål og vil højst kunne være genstand for et særskilt EBI. Med henblik på afsnit V i EUF-traktaten, som artikel 79 TEUF henhører under, sidestilles statsløse med tredjelandsstatsborgere, således som det følger af artikel 67, stk. 2, TEUF. Heller ikke i denne henseende giver traktaterne hjemmel til at vedtage retsakter, der skal sikre en næsten lige behandling mellem personer uden statsborgerskab og EU-borgere.

29 Hvad for det fjerde angår forslaget om at indføre et fælles system for ophavsret inden for rammerne af Unionen baseret på artikel 118 TEUF har Rumænien anført, at formålet med forslaget synes at være at gøre det lettere for personer, der tilhører mindretal, at anvende varer og tjenesteydelser på deres eget sprog, der ofte er sproget i et naboland, hvorved det nævnte forslag afviger fra formålet med de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 118 TEUF, og også rejser det problem, der allerede er nævnt, angående moderlandets involvering i beskyttelsen af personer, der tilhører nationale mindretal. Ifølge de anbefalinger, der er formuleret på internationalt plan vedrørende disse spørgsmål, bør moderlandets præferencebehandling finde sted på grundlag af en bilateral tilgang med den kompetente stats godkendelse og begrænse sig til »områderne for uddannelse og kultur, for så vidt som den forfølger det legitime formål at fremme kulturelle forbindelser, og hvor [præferencebehandlingen] står i rimeligt forhold til dette mål«. Endelig viser de vanskeligheder, der er forbundet med det europæiske patent med hensyn til sprogordningen, hvilke vanskeligheder der vil være forbundet med indførelsen af et fælles system for intellektuelle ejendomsrettigheder i hele Europa.

30 Hvad for det femte angår forslaget til ændring af direktiv 2010/13 har Rumænien gjort gældende, at indrømmelsen af en særbehandling for »regioner, hvor de nationale mindretal bor«, er i strid med de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en direkte forskelsbehandling med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser, som er forbudt i henhold til artikel 56 TEUF, og også indebærer det problem, der er nævnt i præmis 29 ovenfor, med moderlandets involvering i beskyttelsen af personer, der tilhører nationale mindretal.

31 Endelig har Rumænien for det sjette for så vidt angår forslaget baseret på artikel 109 TEUF og artikel 108, stk. 4, TEUF eller artikel 107, stk. 3, litra d), TEUF, som vedrører området for statsstøtte, gjort gældende, at den påtænkte fritagelsesforanstaltning er i strid med formålene med de foranstaltninger, der i henhold til folkeretten kan iværksættes til fordel for personer, der tilhører nationale mindretal, og som er begrænset til områderne for uddannelse, kultur, sprog og religion. Moderlandets tildeling af »grænseoverskridende« statsstøtte til juridiske personer med gevinst for øje med det formål at fremme rettighederne for personer, der tilhører nationale mindretal i nabostaten, er i strid med de folkeretlige principper vedrørende staters involvering i beskyttelsen af personer, der tilhører nationale mindretal, og som befinder sig på andre staters område, hæmmer konkurrencen og fører til en forskelsbehandling på grundlag af etniske kriterier mellem unionsborgerne og er følgelig i strid med Unionens værdier.

32 Kommissionen har, støttet af Ungarn, bestridt Rumæniens argumenter.

33 Indledningsvis bemærkes, at artikel 11, stk. 4, TEU, som blev indført ved Lissabontraktaten, anerkender, at EU-borgere under visse betingelser har ret til at tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter disse borgeres opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 23).

34 Retten til at tage et EBI udgør ligesom bl.a. retten til at indgive andragender til Parlamentet et instrument vedrørende borgernes ret til at deltage i EU's demokratiske liv, der er fastsat i artikel 10, stk. 3, TEU, for så vidt som den gør det muligt for borgerne at henvende sig direkte til Kommissionen med anmodning om, at denne fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 24). Som anført i første betragtning til forordning nr. 211/2011, skal denne ret styrke EU-medborgerskabet og skabe øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer (dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 18, og af 10.5.2017, Efler mod Kommissionen, T-754/14, EU:T:2017:323, præmis 24).

35 I henhold til artikel 24, stk. 1, TEUF præciseres de procedurer og betingelser, der er nødvendige for at fremsætte et EBI, i forordning nr. 211/2011. Forordningens artikel 4 fastsætter betingelserne for Kommissionens registrering af et forslag til EBI (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 25).

36 Hvad angår proceduren for registrering af et forslag til EBI tilkommer det således i henhold til artikel 4 i forordning nr. 211/2011 Kommissionen at undersøge, om et sådant forslag opfylder betingelserne fastsat bl.a. i denne artikels stk. 2, litra b), som bestemmer, at et forslag til EBI registreres af Kommissionen, for så vidt som det »ikke åbenbart [falder] uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne« (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 26 og 45).

37 Som det fremgår af retspraksis, skal der i henhold til den nævnte artikels stk. 1 og 2 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 forordning nr. 211/2011 (dom af 12.9.2017 Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 45, og af 7.3.2019 Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 51).

38 De »oplysninger, der er beskrevet i bilag II« til forordning nr. 211/2011, som samme forordnings artikel 4 henviser til, er nemlig ikke begrænset til de minimale oplysninger, der i henhold til samme bilag skal indgives til registret. Den i bilag II til forordning nr. 211/2011 anerkendte ret, som initiativtagerne til forslaget til EBI har til at indgive supplerende oplysninger, herunder et udkast til en EU-retsakt, indebærer, at Kommissionen er forpligtet til at undersøge disse oplysninger på samme måde som alle andre oplysninger, der er indgivet i henhold til dette bilag, i overensstemmelse med det i tiende betragtning til forordning nr. 211/2011 anførte princip om god forvaltningskik, hvortil er knyttet et krav om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag. Med henblik på at vurdere, om et forslag til EBI opfylder betingelserne for registrering fastsat i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, skal Kommissionen derfor undersøge de supplerende oplysninger (dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 30-32; jf. ligeledes i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 47, 48 og 50, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 52-54).

39 Hertil kommer, at i overensstemmelse med de formål, der forfølges med EBI'et, således som de er angivet i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som navnlig 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), 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, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 53 og 64).

40 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 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, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 54).

41 I denne henseende følger det af ordlyden af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, at Kommissionen skal foretage en indledende undersøgelse af de oplysninger, den råder over, med henblik på at afgøre, om forslaget til EBI ikke åbenlyst ligger uden for rammerne af dens beføjelse, idet det præciseres, at der vil blive foretaget en mere fuldstændig prøvelse, såfremt forslaget registreres. Denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), bestemmer nemlig, at når Kommissionen modtager et EBI, fastsætter den inden tre måneder i form af en meddelelse sine juridiske og politiske konklusioner om det pågældende EBI samt eventuelle foranstaltninger, som den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger (dom af 19.4.2016, Costantini mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 17). Afgørelsen om at registrere et forslag til EBI, som indebærer en indledende juridisk bedømmelse af dette forslag foretaget af Kommissionen, påvirker således ikke Kommissionens eventuelle bedømmelse i forbindelse med den meddelelse, der vedtages i medfør af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, og som fastsætter denne institutions endelige stillingtagen med hensyn til fremsættelse af et forslag til retsakt som svar på EBI'et (jf. i denne retning dom af 23.4.2018, One of Us m.fl. mod Kommissionen, T-561/14, under appel, EU:T:2018:210, præmis 79 og 117).

42 Således som det også er blevet fastslået, tilkommer det, når Kommissionen således anmodes om at registrere et forslag til EBI, 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 tilstrækkelige. Kommissionen skal 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, blot undersøge,

om disse påtænkte foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne uden at tilsidesætte formålet om at sikre en let adgang til EBI (dom af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 62 og 64).

43 Med henblik på at afgøre, om Kommissionen har anvendt betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 korrekt, skal det i det foreliggende tilfælde således undersøges, om Kommissionen, henset til forslaget til EBI, i forbindelse med en første undersøgelse af de oplysninger, som Kommissionen rådede over, på registreringsstadiet gyldigt kunne konkludere – i modstrid med det, Rumænien har gjort gældende – at det nævnte forslag abstrakt betragtet, for så vidt som det vedrørte forslag til retsakter som dem, der er omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, ikke klart var uden for rammerne for dens beføjelse til at fremsætte en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

44 I denne henseende bemærkes, at ifølge artikel 5 TEU regulerer princippet om kompetencetildeling afgrænsningen af Unionens kompetencer, og at hver institution i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 97 og 98, og af 19.4.2016, Costantini mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 16). Formålet med unionsborgernes demokratiske deltagelse, som ligger til grund for ordningen med EBI, må imidlertid ikke ophæve princippet om tildelte kompetencer og give Unionen ret til at lovgive inden for et område, hvor den ikke er tildelt nogen kompetencer (dom af 19.4.2016, Costantini mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 53).

45 Ifølge fast retspraksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold (jf. dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

46 Hvad angår genstanden for og formålene med de forslag til retsakter fra Kommissionens side, som er opregnet i den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, fastsætter forslaget til EBI som anført i anden og tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, at det nævnte forslag har til formål at få vedtaget en række retsakter for at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og at styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen. Disse retsakter bør omfatte foranstaltninger i forhold til regionale sprog og mindretalssprog, uddannelse og kultur, regionalpolitik, ligebehandling, medieindhold såvel som støtte ydet af lokale myndigheder. I bilaget henviser forslaget til EBI udtrykkeligt til forskellige retsakter, med hensyn til hvilke den opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag.

47 I modsætning til det af Rumænien hævdede har forslaget til EBI ikke udelukkende til formål at sikre overholdelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, men det har ligeledes til formål at styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen, således som det fremgår af såvel det nævnte forslags emne og formål som af henvisningen til de forskellige forslag til retsakter, der er opregnet og uddybet i bilaget til forslaget til EBI, og som initiativtagerne har anmodet om forelægges for Parlamentet og Rådet.

48 Det skal i denne sammenhæng fremhæves, således som det er anført i præmis 37 ovenfor, at Kommissionen med henblik på at registrere et forslag til EBI er forpligtet til at tage det nævnte forslags emne og formål i betragtning, således som de fremgår ikke blot af de obligatoriske oplysninger, men ligeledes af de supplerende oplysninger, som er blevet tilvejebragt af initiativtagerne i henhold til bilag II til forordning nr. 211/2011 (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 45, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 51 og 54).

49 I henhold til denne retspraksis foretog Kommissionen efter afsigelsen af dom af 3. februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), hvorved afgørelse C (2013) 5969, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, blev annulleret, en ny analyse af forslaget til EBI på grundlag af alle de oplysninger, som initiativtagerne havde fremlagt, under hensyntagen navnlig til de forslag til retsakter, der er anført i bilaget til forslaget til EBI, og konkluderede, at for så vidt som EBI'et angik Kommissionens fremsættelse af forslag til ni af de elleve EU-retsakter, der er omhandlet i fjerde betragtning, litra a)-e) og h)-k), i den anfægtede afgørelse, var forslaget til EBI ikke åbenbart uden for rammerne for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

50 Som det er anført i præmis 47 ovenfor, og som Kommissionen med rette har bemærket, skal de retsakter, der er opregnet i bilaget til forslaget til EBI, som ifølge denne institution falder inden for rammerne af de beføjelser, i medfør af hvilke den kan fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne på de pågældende områder, åbenbart at bidrage til, for det første, gennemførelsen af det overordnede formål, der består i at sikre, at rettighederne for personer, der tilhører mindretal, respekteres, men, for det andet, ligeledes bidrage direkte til gennemførelsen af det overordnede formål, der består i at respektere og fremme den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen.

51 I denne henseende skal det for det første fastslås, at respekten for mindretals rettigheder i henhold til artikel 2 TEU er en af de værdier, som Unionen støtter sig på, og for det andet, at artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU bestemmer, at Unionen respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed.

52 Hvad nærmere angår styrkelsen af den kulturelle mangfoldighed bestemmer artikel 167, stk. 4, TEUF, at Unionen tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i traktaterne, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed.

53 I modsætning til hvad Rumænien har gjort gældende, følger det imidlertid ikke heraf, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse har anerkendt, at Unionen har en generel lovgivningskompetence på området for beskyttelse af rettigheder for personer, der tilhører nationale mindretal, men alene, at respekten for mindretals rettigheder, og styrkelsen af den kulturelle og sproglige mangfoldighed, som værdier og formål for Unionen skal tages i betragtning i forbindelse med Unionens tiltag på de områder, der er omfattet af forslaget til EBI. Som Rumænien selv har bekræftet i denne sammenhæng, indeholder for det første artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU nødvendigvis generelle retningslinjer for Unionens tiltag på andre områder, og for det andet udgør respekten for de i artikel 2 TEU omhandlede mindretal en integrerende del af Unionens værdier, som Kommissionen er forpligtet til at overholde inden for rammerne af sine beføjelser.

54 Det skal i denne forbindelse navnlig bemærkes, at Rumænien ikke har rejst tvivl om Unionens kompetence til at vedtage retsakter på de områder, der konkret er omfattet af de retsakter, der er opregnet i fjerde betragtning, litra a)-e) og h)-k), til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 7 ovenfor) og anført i femte betragtning hertil (jf. præmis 8 ovenfor) med henblik på at opnå de mål, der forfølges med de omhandlede bestemmelser. Det er imidlertid Rumæniens opfattelse, at Unionens kompetence på disse områder ikke gør det muligt for Kommissionen at opfordre Parlamentet og Rådet til at vedtage retsakter med henblik på at opnå de mål, der er angivet i forslaget til EBI, hvilket er grundlæggende elementer, der begrænser rækkevidden af dette forslag, i det omfang disse retsakter ikke er egnede til at bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat for Unionens indsats inden for det relevante kompetenceområde. Kommissionen anvender herved de beføjelser, Unionen har på områder som kultur, uddannelse, regionalpolitik og statsstøtte, til et andet formål end det, som den i traktaterne er blevet tillagt beføjelser til at opnå.

55 Dette synspunkt kan ikke tiltrædes.

56 Selv om Kommissionen inden for Unionens kompetenceområder er bemyndiget til med henblik på at nå de mål, der specifikt forfølges med de relevante bestemmelser i EUF-traktaten, at fremsætte forslag til retsakter, som tager hensyn til de værdier og mål, der er genstand for forslaget til EBI, er der principielt heller ikke noget, der må forhindre denne institution i at fremsætte forslag til specifikke retsakter, der, som i det foreliggende tilfælde, skal supplere Unionens tiltag inden for sine kompetenceområder, med henblik på at sikre respekten for de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, og for dens rige kulturelle og sproglige mangfoldighed, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU.

57 For så vidt som Rumænien i denne sammenhæng har anført, at udøvelsen af Unionens beføjelser er begrænset i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU, hvorefter Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Rumænien ikke har underbygget dette udsagn og navnlig ikke har godtgjort, at den nævnte bestemmelse abstrakt betragtet nødvendigvis var til hinder for vedtagelsen af sådanne foranstaltninger som omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, for så vidt som de har til formål inden for Unionens kompetenceområder at sikre, at Unionen respekterer de værdier, som den er baseret på, såsom respekten af rettighederne for personer, der tilhører mindretal, og forfølger de i artikel 3 TEU fastsatte mål, herunder respekten for Unionens kulturelle og sproglige mangfoldighed.

58 For så vidt som Rumænien har gjort gældende, at Kommissionen ved delvist at registrere forslaget til EBI risikerer at krænke initiativtagernes selvbestemmelse og på en utilbørlig måde at ændre det erklærede formål med forslaget til EBI, er det tilstrækkeligt at konstatere, at initiativtagerne i det nævnte forslags punkt 8 med overskriften »Beskyttelsesklausul« har udtrykt det ønske, at hvert af de 11 forslag skal undersøges særskilt, og at afvisning af et af forslagene ikke bør have betydning for de øvrige forslag. Følgelig skader den delvise registrering af forslaget til EBI på ingen måde initiativtagernes selvbestemmelse og udgør på ingen måde en ændring af det erklærede formål med det nævnte forslag, men svarer til et ønske, som initiativtagerne selv formelt har givet udtryk for i forslaget til EBI for det tilfælde, at Kommissionen konkluderer, at det er åbenbart, at visse af de pågældende foranstaltninger ikke er omfattet af dens beføjelser.

59 Endelig skal Rumæniens argumentation om, at de forskellige forslag til retsakter på ingen måde er egnede til at bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat for Unionens indsats inden for det relevante kompetenceområde, ligeledes forkastes.

60 Hvad for det første angår foranstaltningerne vedrørende »sprog«, »uddannelse« og »kultur«, som er omhandlet i punkt 2 i forslaget til EBI, til hvis vedtagelse initiativtagerne som retsgrundlag foreslår artikel 167, stk. 5, første led, TEUF og artikel 165, stk. 4, første led, TEUF, har Kommissionen med rette anført, at begrebet »kultur«, som udgør overskrift XIII i EUF-traktaten, hvorunder artikel 167 TEUF hører, som det fremgår af artiklens stk. 4, henviser til respekten for den kulturelle og sproglige mangfoldighed, som er anført i artikel 3 TEU som mål for Unionen, og at begrebet »uddannelse«, som indgår i overskrift XII i EUF-traktaten, hvorunder artikel 165 TEUF hører, omfatter forhold, der er knyttet til fremme af Unionens sproglige mangfoldighed, som i øvrigt er et særligt formål, der er nævnt i artikel 5, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1288/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af »Erasmus«: EU-programmet for uddannelse, ungdom og idræt og om ophævelse af afgørelse nr. 1719/2006/EF, 1720/2006/EF og 1298/2008/EF (EUT 2013, L 347, s. 50), vedtaget på grundlag af artikel 165, stk. 4, TEUF, på linje med retsakter om »sprog« som nævnt i forslaget til EBI.

61 I øvrigt kan Rådet i henhold til artikel 167, stk. 5, andet led, TEUF vedtage anbefalinger på forslag af Kommissionen med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der er omhandlet i den nævnte artikel, hvorfor forslaget til retsakt angående en »henstilling fra Rådet om beskyttelse og fremme af den

kulturelle og sproglige mangfoldighed inden for Unionen« ikke abstrakt betragtet kan anses for åbenbart at gå ud over rammerne for Kommissionens beføjelser, i henhold til hvilke denne institution kan fremsætte et forslag til retsakt med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse.

62 Som anført i præmis 56 ovenfor er den omstændighed, at respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, ikke i artikel 165 TEUF til 167 TEUF er nævnt blandt artiklernes specifikke formål, ikke til hinder for, at Unionen inden for rammerne af de beføjelser, den udøver på grundlag af disse bestemmelser, vedtager foranstaltninger, der tager hensyn til et sådant formål.

63 Hvad for det andet angår de foranstaltninger, der vedrører den »regionale politik«, som er omhandlet i punkt 3.1 og 3.2 i forslaget til EBI, og nærmere bestemt de forslag, der er støttet på artikel 177 TEUF og 178 TEUF om regionale midler, og de forslag, der er støttet på artikel 173, stk. 3, TEUF og artikel 182, stk. 1, TEUF om ændringen af forordning nr. 1291/2013 vedrørende »Horisont 2020«-programmet, tilsigter disse foranstaltninger heller ikke at udvide Unionens kompetenceområde, men derimod, at der gøres brug af eksisterende beføjelser med henblik på at finansiere programmerne. For så vidt angår de regionale midler omfatter den anfægtede afgørelse således i artikel 1, stk. 2, fjerde led, »en forordning med det formål at tilpasse de fælles bestemmelser for opgaver, prioriterede mål og organisering af strukturfondene således, at beskyttelsen af mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed bliver inkluderet heri, forudsat at de foranstaltninger, der skal finansieres, styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i EU«. For så vidt angår »Horisont 2020«-programmet har en eventuel ændring af forordning nr. 1291/2013, således som Kommissionen med rette har anført, som mål at forbedre forskning i den merværdi, som nationale mindretal og den kulturelle og sproglige mangfoldighed kan bidrage med i forbindelse med den sociale og økonomiske udvikling i EU's regioner.

64 Hertil kommer, som det bl.a. er anført i præmis 56 ovenfor, i modsætning til hvad Rumænien har gjort gældende, at den omstændighed, at artikel 173 TEUF, 177 TEUF, 178 TEUF og 182 TEUF ikke blandt deres specifikke formål nævner respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, ikke er til hinder for, at Unionen inden for rammerne af de beføjelser, som den udøver på grundlag af disse bestemmelser, vedtager foranstaltninger, der tager hensyn til et sådant formål.

65 Hvad angår Rumæniens klagepunkt om den angivelige overskridelse af de grænser, der er fastsat i overensstemmelse med folkeretten, for en stats indgriben med henblik på beskyttelse af sit nationale mindretal på en anden stats område, har Kommissionen ligeledes med rette anført, at vurderingen af foreneligheden af de retsakter, der foreslås i EBI'et, med sådanne normer ikke har nogen betydning for undersøgelsen af registreringsbetingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

66 Hvad for det tredje angår de foreslåede foranstaltninger med hensyn til »statsløse« for at sikre ligebehandling mellem disse og EU-borgere, som er omhandlet i punkt 5.2 i forslaget til EBI, og til hvis vedtagelse artikel 79, stk. 2, TEUF er foreslået af initiativtagerne, har Kommissionen med rette anført, at flere retsakter, der bl.a. finder anvendelse på statsløse personer, er blevet vedtaget på EU-plan, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse (EUT 2011, L 132, s. 1), herunder for så vidt angår ligebehandling af statsløse og EU-borgere. Ved at opfordre Kommissionen til at fremsætte ændringsforslag til bestemmelserne vedrørende »statsløse for at tilnærme […] de rettigheder, der er knyttet til statsløse med langvarigt ophold og disses familier til EU-borgeres rettigheder«, kan forslaget til EBI abstrakt betragtet ikke anses for åbenbart at overskride Kommissionens beføjelser, i henhold til hvilke den kan fremsætte forslag til EU-retsakter med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

67 Hvad for det fjerde angår forslaget om indførelse på grundlag af artikel 118 TEUF af en »ensartet ophavsret«, der ville gøre det muligt at betragte hele Unionen som et indre marked i forhold til ophavsrettigheder, som er omhandlet i punkt 6.1 i forslaget til EBI, skal det fastslås, at den nævnte

bestemmelse fastsætter, at Unionen har kompetence til at indføre foranstaltninger vedrørende oprettelse af europæiske beskyttelsesbeviser med henblik på at sikre en ensartet beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i Unionen.

68 Som det er anført i præmis 56 ovenfor, er den omstændighed, at artikel 118 TEUF ikke blandt sine særlige formål nævner respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, ikke til hinder for, at Unionen inden for rammerne af de beføjelser, som den udøver på grundlag af denne bestemmelse, vedtager foranstaltninger, der tager hensyn til et sådant formål.

69 Hvad angår Rumæniens klagepunkt om en overskridelse af de grænser, der er fastsat i overensstemmelse med folkeretten, for statslig indgriben forbundet med beskyttelsen af statens nationale mindretal på en anden stats område, skal den omstændighed gentages, at spørgsmålet om, hvorvidt de i EBI'et foreslåede retsakter er forenelige med sådanne normer, ikke har nogen betydning for undersøgelsen af registreringsbetingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

70 Hvad for det femte angår forslaget til ændring af direktiv 2010/13 med hensyn til »audiovisuelle medietjenester« på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF, som er omhandlet i punkt 6.2 i forslaget til EBI, og som har til formål at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser og modtagelsen af audiovisuelt indhold i de områder, hvor der bor nationale mindretal, skal det ligeledes bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at Kommissionen foreslår en ændring af nævnte direktiv, der tager hensyn til de bekymringer, der er forbundet med respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, mens Rumæniens argumenter, der er støttet dels på den angivelige tilsidesættelse af artikel 56 TEUF og artikel 2 TEU, dels på en overskridelse af de grænser, der er fastsat i overensstemmelse med folkeretten, for en stats indgriben forbundet med beskyttelse af dens nationale mindretal på en anden stats område, er uvirksomme ved vurderingen af betingelsen om registrering i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. For så vidt som dette klagepunkt navnlig henviser til en tilsidesættelse af artikel 2 TEU, kan det højst undersøges i henhold til betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra d), i forordning nr. 211/2011, som forbyder Kommissionens registrering af forslag til EBI, der er i åbenbar modstrid med Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU, hvilken bestemmelse imidlertid ikke er omfattet af dette anbringende.

71 Hvad for det sjette angår forslaget om en »gruppefritagelse for projekter, der fremmer nationale mindretal og deres kultur«, der er baseret på artikel 107, stk. 3, litra e), TEUF og omhandlet i punkt 7 i forslaget til EBI, har Kommissionen med rette bemærket, at i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), TEUF kan støtte til fremme af kultur og bevarelse af kulturarv betragtes som forenelig med det indre marked efter en analyse foretaget af Kommissionen, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der er i strid med den fælles interesse. For så vidt angår Rumæniens anbringende om, at det nævnte forslag kan føre til en forskelsbehandling på grundlag af etniske kriterier, vil hæmme konkurrencen og vil være i strid med grænserne for moderlandets involvering i beskyttelse af sit nationale mindretal, der befinder sig på en anden medlemsstats område, skal der henvises til det ovenfor anførte, hvorefter disse argumenter ikke påvirker bedømmelsen af registreringsbetingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og Rumænien har ikke påberåbt sig en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra d), i forbindelse med dette anbringende.

72 På baggrund af ovenstående betragtninger må det konkluderes, at det er med urette, at Rumænien har gjort gældende, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn og tilsidesat artikel 5, stk. 2, TEUF og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 ved på tidspunktet for registreringen af forslaget til EBI og med forbehold for en mere fuldstændig undersøgelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 211/2011 at fastslå, at forslagene til retsakter som dem, der er omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, ud fra en abstrakt betragtning objektivt set »ikke åbenbart falder uden for« Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til en retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

73 Følgelig må det første anbringende forkastes.

***Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF***

74 Rumænien har gjort gældende, at begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF ikke er udtømmende reguleret i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011. Denne forpligtelse udgør en væsentlig formforskrift med henblik på overholdelsen af sagsøgerens ret til forsvar som privilegeret sagsøger og bidrager til virkeliggørelse af et mere generelt formål med hensyn til at sikre, at Unionens retsinstanser kan udøve deres legalitetskontrol. Begrundelsen skal tilpasses arten af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund. I overensstemmelse med retspraksis skal EU-institutionen i øvrigt udtrykkeligt redegøre for sin argumentation, når afgørelsen i væsentlig grad afviger fra tidligere afgørelser, således som det er tilfældet i den foreliggende sag med en væsentlig ændring i forhold til afgørelse C(2013) 5969 final, der er nævnt i præmis 2 ovenfor. Endvidere er begrundelsespligten så meget desto vigtigere i tilfælde af registrering af forslaget til EBI, som betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 har som mål at sikre overholdelsen af det grundlæggende princip om kompetencetildeling. Endelig har Kommissionen et vidt skøn for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt forslaget til EBI åbenbart falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til en retsakt, hvorfor overholdelsen af begrundelsespligten er af afgørende betydning for at gøre det muligt at efterprøve, at skønnet ikke er udøvet fejlagtigt, og om de faktiske og retlige elementer, som udøvelsen af Kommissionens skønsbeføjelse afhænger af, forelå.

75 Ifølge Rumænien er emnet for og formålet med forslaget til EBI imidlertid nævnt i anden og tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, uden at der er redegjort for grundene til, at Kommissionen har beføjelse til at foreslå de retsakter, der falder ind under dette formål, og som forfølger de beskyttelsesformål, der er fastsat heri. I fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse opregnede Kommissionen alene de ni registrerede forslag til retsakter. Selv om Kommissionen i betragtningerne til den anfægtede afgørelse anførte, at forslag til lovgivningsmæssige retsakter fremsat under anvendelse af en politik, der henhører under Unionens beføjelser, og som blev præsenteret generelt i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, kunne godkendes, tillod den i afgørelsens dispositive del indsamling af underskrifter for forslag til lovgivningsmæssige retsakter, som ganske vist henhørte under Kommissionens generelle kompetenceområder, men som skulle fremme nationale og sproglige mindretal og den kulturelle og sproglige mangfoldighed. I øvrigt indeholder den anfægtede afgørelse ingen henvisning til de værdier og mål, der er fastsat i artikel 2 TEU og 3 TEU.

76 Endvidere giver Kommissionen, selv om den i anden og tredje betragtning til den anfægtede afgørelse har anført formålene med og referenceområdet for EBI'et, nemlig beskyttelse af personer, der tilhører nationale mindretal, og den kulturelle og sproglige mangfoldighed, ingen nærmere oplysninger, hvoraf det fremgår, at den ikke har kompetence på disse områder og nærmere bestemt på området for beskyttelsen af personer, der tilhører nationale mindretal, således som Kommissionen f.eks. gjorde i begrundelsen for afvisningen af de to øvrige forslag. En sådan åbenbart utilstrækkelig begrundelse er for det første egnet til at forhindre, at de interesserede får kendskab til begrundelsen for registrering af forslaget til EBI, og at de kan reagere som følge heraf, og for det andet at forhindre, at Retten kan efterprøve lovligheden af den anfægtede afgørelse.

77 Hertil kommer, at den anfægtede afgørelse er formuleret generelt og stereotypt og ikke angiver de begrundelser, som Kommissionen har lagt til grund ved afgørelsen af, at den delvise registrering af et forslag til EBI er mulig, selv om den har indtaget et diametralt modsat standpunkt i afgørelse C(2013) 5969 final.

78 Kommissionen har, støttet af Ungarn, bestridt Rumæniens argumenter.

79 Det bemærkes, at begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF gælder for enhver retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 42). Det følger heraf, at uanset den omstændighed, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011 kun henviser til Kommissionens forpligtelse til at oplyse initiativtagerne om begrundelsen for sin afgørelse, når den afslår at registrere forslaget til EBI, er den anfægtede afgørelse underlagt begrundelsespligten, selv om den indeholder Kommissionens afgørelse om at registrere forslaget til EBI, når den vedrører ni af de elleve forslag til retsakter, der er nævnt i bilaget til EBI'et.

80 I henhold til fast retspraksis vedrørende artikel 296 TEUF skal retsakters begrundelse tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

81 Som det ligeledes fremgår af fast retspraksis, skal begrundelseskravet fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af denne retsakt, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

82 Det er desuden nødvendigt at sondre mellem begrundelsespligten som et væsentligt formkrav og prøvelsen af, om begrundelsen er velbegrundet, hvilket henhører under prøvelsen af retsaktens materielle lovlighed og forudsætter, at retten kontrollerer, om de grunde, som retsakten er baseret på, er behæftet med fejl eller ej (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 66-68).

83 Ifølge Rumænien følger det af retspraksis (jf. i denne retning dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14, og af 13.12.2007, Angelidis mod Parlamentet, T-113/05, EU:T:2007:386, præmis 61), at overholdelsen af begrundelsespligten er endnu vigtigere i de tilfælde, hvor EU-institutionerne råder over et vidt skøn, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag. Kun på denne måde kan Unionens retsinstanser efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved udøvelsen af skønnet, forelå.

84 I modsætning til det synspunkt, som Rumænien har gjort gældende, råder Kommissionen imidlertid ikke over et vidt skøn med henblik på at registrere et forslag til EBI, idet artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 fastsætter, at den nævnte institution »registrerer« et sådant forslag, når betingelserne i forordningens artikel 4, stk. 2, litra a)-d), er opfyldt, dvs. navnlig når forslaget til EBI ikke åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Hvis det derimod efter en første analyse er åbenbart, at denne sidstnævnte betingelse ikke er opfyldt, »afslår« Kommissionen at registrere forslaget til EBI, således som det fremgår af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 211/2011.

85 Kommissionen er så meget desto mindre tillagt et sådant skøn, som det er blevet fastslået, at 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), 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, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 53 og 64).

86 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at betragtningerne til den anfægtede afgørelse angiver de forhold, der førte til dens vedtagelse, og at Rumænien var i stand til at undersøge de grunde, den anfægtede afgørelse hvilede på, hvilket også fremgår af samtlige de argumenter, som Rumænien har fremført til støtte for den foreliggende sag.

87 Kommissionen har således i sjette betragtning til den anfægtede afgørelse klart angivet, at forslaget til EBI, for så vidt som det vedrørte Kommissionens fremlæggelse af forslag til EU-retsakter med henblik på anvendelsen af traktaterne som omhandlet i fjerde betragtning, litra a)-k) og h)-k), til den nævnte afgørelse, ikke åbenbart falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt. Denne konklusion fremgår af den gennemgang, der er indeholdt i femte betragtning til den anfægtede afgørelse og gengivet i præmis 8 ovenfor, af de områder, hvor Unionen kan vedtage retsakter om anvendelse af traktaterne.

88 Den omstændighed, at Kommissionen – på tidspunktet for registreringen af forslaget til EBI, som indebærer en første vurdering på det retlige plan, og som ikke foregriber Kommissionens bedømmelse foretaget inden for rammerne af den meddelelse, som den i givet fald vedtager på grundlag af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 (dom af 23.4.2018, One of Us m.fl. mod Kommissionen, T-561/14, under appel, EU:T:2018:210, præmis 117) – begrænsede sig til, således som den har gjort i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, på en generel måde at gennemgå de områder, på hvilke EU-retsakter kan vedtages, og som svarer til de områder, på hvilke initiativtagerne til EBI'et ansøgte om fremlæggelse af retsakter, for deraf at udlede, at forslaget til EBI ikke åbenbart var uden for Kommissionens kompetence, uden at nævne den omstændighed, at de foranstaltninger, som forslaget til EBI henviser til, tilsigter at forbedre beskyttelsen af personer tilhørende nationale og sproglige mindretal og at styrke Unionens kulturelle og sproglige mangfoldighed, kan ikke anses for at være i strid med begrundelsespligten.

89 For så vidt som Rumænien i denne sammenhæng har anført, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt, fordi den har indtaget en anden position i forhold til den, der kommer til udtryk i afgørelse C(2013) 5969, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, uden at forklare grundene til denne ændring, skal det bemærkes dels, at det klart fremgår af begrundelsen i den anfægtede afgørelse, at Kommissionen i modsætning til, hvad der var tilfældet med afgørelse C(2013) 5969, med henblik på delvis registrering af forslaget til EBI i henhold til Domstolens og Rettens praksis har taget hensyn til de supplerende oplysninger, som initiativtagerne har fremlagt, såvel som til de obligatoriske oplysninger med henblik på at efterprøve, om betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 var opfyldt. Hertil kommer, at Kommissionen allerede i afgørelse C(2013) 5969 havde givet udtryk for, at visse af de forslag til retsakter, der var indeholdt i bilaget til forslaget til EBI, individuelt betragtet kunne være omfattet af dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

90 Dels har Kommissionen angående dens afgørelse om at acceptere en delvis registrering af forslaget til EBI, hvis manglende begrundelse i den anfægtede afgørelse Rumænien ligeledes har kritiseret, for Retten argumenteret for, at dens holdning havde ændret sig siden vedtagelsen af afgørelse C(2013) 5969, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, og at den nu fandt, at en sådan registrering var egnet til at fremme borgernes deltagelse i det demokratiske liv og gøre Unionen mere tilgængelig.

91 Det skal i denne forbindelse dels fastslås, at det fremgår af tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, at et europæisk borgerinitiativ forbedrer Unionens demokratiske funktion ved at gøre det muligt for alle borgere at deltage i det demokratiske liv i Unionen, dels at det fremgår af 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, at for at opmuntre borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig, bør de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, være klare, enkle, brugervenlige og stå i et rimeligt forhold til borgerinitiativets art, før Kommissionen i 12. betragtning til den anfægtede afgørelse konkluderer, at forslaget til EBI kun skulle registreres delvist.

92 Det følger heraf, at selv om den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, principielt ikke indebærer, at den institution, der er ophavsmand til en afgørelse, skal redegøre for de grunde, der har ført til, at denne har lagt en bestemt fortolkning af den relevante retsregel til grund, og selv om det er tilstrækkeligt, at den nævnte institution redegør for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på afgørelsens opbygning, skal det fastslås, at den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder i tilstrækkelig grad angiver de grunde, der ligger til grund for den delvise registrering af forslaget til EBI.

93 Hertil kommer, at det, for så vidt som Rumænien ligeledes har kritiseret Kommissionen for ikke i den anfægtede afgørelse at have henvist til artikel 2 TEU og 3 TEU, idet disse bestemmelser ifølge denne medlemsstat ikke i sig selv giver Unionen en lovgivningsmæssig kompetence, er tilstrækkeligt at konstatere, at denne sidstnævnte konklusion støtter sig på den anfægtede afgørelses generelle sammenhæng og navnlig på afgørelse C(2013) 5969, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, i forlængelse af hvilken den anfægtede afgørelse blev vedtaget, som i øvrigt i ottende betragtning – hvad angår de foranstaltninger, der er blevet nægtet registrering, og som ikke er genstand for det foreliggende søgsmål – henviser til, at artikel 3, stk. 3, TEU ikke i sig selv skaber noget retsgrundlag for tiltag fra institutionernes side.

94 Følgelig skal det andet anbringende og dermed søgsmålet i sin helhed forkastes.

## Sagsomkostninger

95 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rumænien har tabt sagen, skal det pålægges Rumænien at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

96 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Det følger heraf, at Ungarn bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

**1) Europa-Kommissionen frifindes.**

**2) Rumænien bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

**3) Ungarn bærer sine egne omkostninger.**

Prek Buttigieg Costeira

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. september 2019.

Underskrifter