Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

24 päivänä syyskuuta 2019 *

Toimielimiä koskeva oikeus – Eurooppalainen kansalaisaloite – Kansallisten ja kielellisten vähemmistöjen suojelu – Kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden lujittaminen – Osittainen rekisteröinti – Annetun toimivallan periaate – Komission toimivallan selvän ylittymisen puuttuminen – Perusteluvelvollisuus – SEU 5 artiklan 2 kohta – Asetuksen (EU) N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohta – SEUT 296 artikla

Asiassa T-391/17,

Romania, asiamiehinään aluksi R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane ja L. Lițu, sittemmin Florescu, Gane, Lițu ja C.-R. Canțăr,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Krämer, L. Radu Bouyon ja H. Stancu,

vastaajana,

jota tukee

Unkari, asiamiehinään M. Fehér, G. Koós ja G. Tornyai,

väliintulijana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta, jolla kantaja vaatii kumoamaan ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” 29.3.2017 annetun komission päätöksen (EU) 2017/652 (EUVL 2017, L 92, s. 100),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Prek sekä tuomarit E. Buttigieg (esittelevä tuomari) ja M. J. Costeira,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Dragan,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.4.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

tuomion

Asian tausta

1 Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (kansalaisaloitetta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” tukeva kansalaistoimikunta, jäljempänä toimikunta tai järjestäjät) esitti 15.7.2013 Euroopan komissiolle ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (jäljempänä ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite).

2 Komissio hylkäsi 13.9.2013 tekemällään päätöksellä C(2013) 5969 final ehdotettua eurooppalaista kansalaisaloitetta koskevan rekisteröintihakemuksen sillä perusteella, että aloite selvästi ylitti komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

3 Toimikunta saattoi asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja tämä kumosi 3.2.2017 antamallaan tuomiolla Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio (T-646/13, EU:T:2017:59) päätöksen C(2013) 5969 final sillä perusteella, että komissio ei ollut noudattanut perusteluvelvollisuuttaan.

4 Komissio teki 29.3.2017 päätöksen (EU) 2017/652 ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (EUVL 2017, L 92, s. 100; jäljempänä riidanalainen päätös), jonka 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Rekisteröidään ehdotettu kansalaisaloite ’Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe’.

2. Sallitaan tuenilmausten kerääminen ehdotetulle kansalaisaloitteelle sillä perusteella, että sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotukset seuraavista:

– neuvoston suositus kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden suojelemisesta ja edistämisestä unionissa;

– Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tai asetus, jonka aiheena on rahoitusohjelmien mukauttaminen siten, että pienet alueellisten ja vähemmistökielten yhteisöt voivat osallistua niihin;

– Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tai asetus, jonka aiheena on pääasiassa Euroopan unionin rahoituksella toimivan kielellisen monimuotoisuuden keskuksen perustaminen alueellisten ja vähemmistökielten tärkeyden esiin tuomiseksi ja monimuotoisuuden edistämiseksi kaikilla tasoilla;

– asetus, jolla mukautetaan rakennerahastojen tehtäviin, ensisijaisiin tavoitteisiin ja rakenteeseen sovellettavat yleiset säännöt siten, että otetaan huomioon vähemmistöjen suojelu ja kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistäminen edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen;

– Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, jonka aiheena on muuttaa Horisontti 2020 -ohjelmasta annettua asetusta ja tehostaa tutkimusta lisäarvosta, jota kansalliset vähemmistöt ja kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus saattavat tuoda EU:n alueiden sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen;

– EU:n lainsäädännön muuttaminen siten, että taataan kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten lähes yhdenvertainen kohtelu;

– Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, jolla otetaan käyttöön yhtenäinen tekijänoikeus, jotta koko EU:n voidaan katsoa muodostavan tekijänoikeuden alalle sisämarkkinat;

– [audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2010/13/EU [(EUVL 2010, L 95, s. 1)] muuttaminen, jotta voidaan varmistaa palvelujen tarjoamisen vapaus ja audiovisuaalisen sisällön vastaanotto kansallisten vähemmistöjen asuttamilla alueilla;

– neuvoston asetus tai päätös, jonka aiheena on kansallisia vähemmistöjä ja niiden kulttuuria edistäviin hankkeisiin sovellettava ryhmäpoikkeus SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätystä menettelystä.”

5 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen aihe liittyy seuraavaan: ”Pyydämme [unionia] parantamaan kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelua ja lujittamaan unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta”.

6 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen tavoitteet liittyvät seuraavaan:

”Pyydämme [unionia] antamaan joukon säädöksiä, joilla parannetaan kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelua ja lujitetaan unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta. [Näihin säädöksiin] kuuluu poliittisia toimia, jotka liittyvät alueellisiin ja vähemmistökieliin, koulutukseen ja kulttuuriin, aluepolitiikkaan, osallistumiseen, tasa-arvoon, audiovisuaaliseen ja muuhun mediasisältöön sekä alueelliseen (valtion)tukeen.”

7 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä mainitaan nimenomaisesti 11 unionin säädöstä, joista ehdotettu kansalaisaloite pyrkii pohjimmiltaan saamaan komissiolta ehdotukset. Ne ovat seuraavat:

a) SEUT-sopimuksen 167 artiklan 5 kohdan toiseen luetelmakohtaan ja 165 artiklan 4 kohdan toiseen luetelmakohtaan perustuva neuvoston suositus kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden suojelemisesta ja edistämisestä unionissa

b) SEUT-sopimuksen 167 artiklan 5 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan ja 165 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan perustuva Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tai asetus, jonka aiheena on rahoitusohjelmien mukauttaminen siten, että pienet alueellisten ja vähemmistökielten yhteisöt voivat osallistua niihin

c) SEUT-sopimuksen 167 artiklan 5 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan ja 165 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan perustuva Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tai asetus, jonka aiheena on pääasiassa Euroopan unionin rahoituksella toimivan kielellisen monimuotoisuuden keskuksen perustaminen alueellisten ja vähemmistökielten tärkeyden esiin tuomiseksi ja monimuotoisuuden edistämiseksi kaikilla tasoilla

d) SEUT-sopimuksen 177 ja 178 artiklaan perustuva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, jonka aiheena on EU:n alueellista rahoitusta koskevien yleisten säännösten mukauttaminen siten, että sen temaattisiin tavoitteisiin sisältyy vähemmistöjen suojelu ja kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistäminen

e) SEUT-sopimuksen 173 artiklan 3 kohtaan ja 182 artiklan 1 kohtaan perustuva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, jonka aiheena on muuttaa Horisontti 2020 -ohjelmasta annettua asetusta ja tehostaa tutkimusta lisäarvosta, jota kansalliset vähemmistöt ja kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus saattavat tuoda EU:n alueiden sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen

f) SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohtaan ja 25 artiklaan perustuva neuvoston direktiivi, asetus tai päätös, jonka tarkoituksena on lujittaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien kansalaisten asemaa EU:ssa tavoitteena huolehtia siitä, että heidän oikeutetut huolenaiheensa otetaan huomioon Euroopan parlamentin jäseniä valittaessa

g) SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohtaan perustuvat tehokkaat toimenpiteet syrjinnän poistamiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi mukaan lukien kansallisten vähemmistöjen osalta erityisesti voimassa olevien yhdenvertaista kohtelua koskevien neuvoston direktiivien tarkistuksen kautta

h) SEUT-sopimuksen 79 artiklan 2 kohtaan perustuva EU:n lainsäädännön muutos, jotta voidaan taata kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten lähes yhdenvertainen kohtelu

i) SEUT-sopimuksen 118 artiklaan perustuva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhtenäisen tekijänoikeuden käyttöönottamisesta, jotta koko EU:n voidaan katsoa muodostavan tekijänoikeuden alalla sisämarkkinat

j) SEUT-sopimuksen 53 artiklan 1 kohtaan ja 63 artiklaan perustuva muutos audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2010/13/EU (EUVL 2010, L 95, s. 1), jotta voidaan varmistaa palvelujen tarjoamisen vapaus ja audiovisuaalisen sisällön vastaanotto kansallisten vähemmistöjen asuttamilla alueilla

k) SEUT-sopimuksen 109 artiklaan, 108 artiklan 4 kohtaan ja 107 artiklan 3 kohdan e alakohtaan perustuva neuvoston asetus tai päätös, joka koskee kansallisia vähemmistöjä ja niiden kulttuuria edistäviin hankkeisiin sovellettavaa ryhmäpoikkeusta.

8 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että perussopimusten täytäntöön panemiseksi voidaan antaa unionin säädöksiä

– aloilla, jotka liittyvät Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja niitä koskevan tiedonlevityksen parantamiseen; Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttämiseen ja suojaamiseen; muunlaiseen kuin kaupalliseen kulttuurivaihtoon; sekä taiteelliseen ja kirjalliseen luovaan toimintaan, audiovisuaalisen alan toiminta mukaan luettuna

– aloilla, jotka liittyvät eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämiseen koulutuksessa muun muassa jäsenvaltioiden kielten opetuksen ja levittämisen avulla

– rakennerahastojen tehtävien, ensisijaisten tavoitteiden ja rakenteen määrittämiseksi edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen

– tietyistä toimenpiteistä, joilla tuetaan jäsenvaltioiden toimia pyrittäessä seuraaviin tavoitteisiin: nopeutetaan teollisuuden mukautumista rakenteellisiin muutoksiin ja edistetään aloitekyvyn ja yritysten, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, kehittämisen kannalta suotuisaa toimintaympäristöä, yritysten välisen yhteistyön kannalta suotuisaa toimintaympäristöä sekä innovointia, tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevaan politiikkaan sisältyvien teollisuutta palvelevien mahdollisuuksien parempaa hyväksikäyttöä

– tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla monivuotisen puiteohjelman muodossa vahvistaen tieteelliset ja teknologiset tavoitteet, jotka unionin toimilla on tarkoitus saavuttaa, ja vahvistaen tähän liittyvät painopisteet, määritellen tällaisten toimien päälinjat sekä vahvistaen enimmäismäärän ja yksityiskohtaiset säännöt unionin puiteohjelman rahoitukseen osallistumiselle ja kunkin suunnitellun toiminnan osuuden

– jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien alalla, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa EU:n jäsenvaltioissa

– eurooppalaisten teollis- ja tekijänoikeuksien vahvistamiseksi, jotta teollis- ja tekijänoikeuksilla olisi yhtenäinen suoja koko unionissa, ja unionin laajuisten keskitettyjen lupa-, koordinointi- ja valvontajärjestelmien perustamiseksi

– itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi

– SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa säädetystä menettelystä vapautettujen valtioiden myöntämien tukien luokkien määrittämiseksi.

9 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa komissio päättelee edellä esitetystä, että ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite, siltä osin kuin sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotukset johdanto-osan neljännen perustelukappaleen a–e ja h–k kohdassa tarkoitetuiksi unionin säädöksiksi perussopimusten soveltamiseksi, ei kansalaisaloitteesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 (EUVL 2011, L 65, s. 1) 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

10 Sen sijaan kahdesta muusta ehdotuksesta, joihin ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa viitataan, eli riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen f ja g kohdassa mainituista ehdotuksista komissio toteaa kyseisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite ylittää selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

11 Romania nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.6.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä.

12 Samana päivänä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan erillisellä asiakirjalla Romania esitti SEUT 278 ja SEUT 279 artiklan nojalla välitoimihakemuksen, jotta unionin yleinen tuomioistuin määräisi riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykättäväksi. Mainittu hakemus hylättiin 13.11.2017 annetulla määräyksellä Romania v. komissio (T-391/17 R, ei julkaistu, EU:T:2017:805).

13 Toisen jaoston puheenjohtajan 27.9.2017 tekemällä päätöksellä Slovakian tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Romanian vaatimuksia. Slovakian tasavalta ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.10.2017 toimittamallaan kirjeellä peruuttavansa väliintulonsa siten, että se poistettiin 16.11.2017 annetulla määräyksellä Romania v. komissio (T-391/17, ei julkaistu, EU:T:2017:823) käsiteltävästä asiasta väliintulijana.

14 Toisen jaoston puheenjohtajan 15.11.2017 tekemällä päätöksellä Unkari hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Unkarin väliintulokirjelmä toimitettiin sen jälkeen, kun puheenjohtajan asettama määräaika oli päättynyt, eikä sitä siten ole liitetty asiakirja-aineistoon.

15 Toimikunnan väliintulohakemus hylättiin 16.11.2017 annetulla määräyksellä Romania v. komissio (T-391/17, ei julkaistu, EU:T:2017:831), joka pysytettiin muutoksenhakuasiassa 5.9.2018 annetulla määräyksellä Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Romania ja komissio ((C-717/17 P (I), ei julkaistu, EU:C:2018:691)).

16 Romania vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Alustavat huomautukset

18 Unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa komissio kyseenalaisti kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen vetoamalla yhtäältä siihen, että kanne on nostettu liian myöhään, ja toisaalta riidanalaisen päätöksen kannekelvottomuuteen.

19 On syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin voi kussakin asiassa arvioida, onko hyvän oikeudenkäytön perusteella oikeutettua hylätä kanne lausumatta vastaajan esittämistä oikeudenkäyntiväitteistä (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2002, neuvosto v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51 ja 52 kohta; tuomio 23.3.2004, Ranska v. komissio, C-233/02, EU:C:2004:173, 26 kohta ja tuomio 15.6.2005, Regione autonoma della Sardegna v. komissio, T-171/02, EU:T:2005:219, 155 kohta).

20 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa, että prosessiekonomisista syistä on aluksi tutkittava Romanian esittämät kanneperusteet lausumatta sitä ennen oikeudenkäyntiväitteestä, koska se on joka tapauksessa ja jäljempänä esitettävin perustein perusteeton.

Asiakysymys

21 Romania esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee SEU 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista ja toinen SEUT 296 artiklan toisen kohdan noudattamatta jättämistä.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEU 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista

22 Romania väittää ensinnäkin, että ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä esitettyjen yksityiskohtaisten tietojen ja toimenpiteiden tarkastelussa ilmenee, että ilmoitetuista tavoitteista huolimatta aloitteessa todellisuudessa keskitytään yksinomaan kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojan parantamiseen, vaikka tämä ei mitenkään liity suoraan SEU 3 artiklassa ja SEUT 167 artiklassa tarkoitettuun kulttuurien monimuotoisuuteen, jonka lujittuminen on enintään seurausta kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojan paranemisesta.

23 SEUT 167 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun kulttuurien monimuotoisuuden lujittamisen alalla unionilla kuitenkin on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi, mutta sillä ei ole yksinomaista tai jäsenvaltioiden kanssa jaettua toimivaltaa edistää politiikkaa, jonka ainoana tarkoituksena on kulttuurien monimuotoisuuden lujittaminen. SEUT 167 artiklan 4 kohdan mukaan unionin lainsäädäntötoimi ei voi koskea yksinomaan kulttuurien monimuotoisuutta, mutta unionin on otettava se huomioon ja edistettävä sitä politiikoissaan. Toisaalta kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojelun alalla unionilla ei ole nimenomaista lainsäädäntövaltaa, vaan tämä ala kuuluu edelleen jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, mikä seuraa erityisesti SEU 2, SEU 3, SEU 7 ja SEU 8 artiklasta, SEUT 4 artiklan 2 kohdasta sekä edellä 2 kohdassa mainitusta päätöksestä C(2013) 5969 final.

24 Romania väittää toiseksi, että ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa tarkoitettuja ja sen liitteessä esitettyjä konkreettisia toimialoja on tarkasteltava objektiivisesti niiden asiayhteydessä, joka määritellään ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen aiheen ja tavoitteiden perusteella. Ei riitä, että ehdotetut toimet kuuluvat unionin toimivallan piirissä olevaan alaan. Koska SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetun annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unionin toimivaltuuksia voidaan käyttää vain perussopimuksissa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, kyseisillä toimilla on lisäksi sisältönsä ja tavoitteidensa perusteella voitava edistää unionin toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista merkityksellisen toimivallan alalla. Mistään perussopimusten määräyksistä ei kuitenkaan ilmene, että politiikan tavoitteet niillä aloilla, joilla unionin toimia vaaditaan, liittyisivät jonkinlaiseen kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan toimintaan. Näin ollen, koska ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite on aiheeltaan ja tavoitteiltaan selvästi unionin toimivallan ulkopuolella, minkään kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotettavan toimenpiteen ei voida katsoa kuuluvan tämän toimivallan piiriin.

25 Romania väittää kolmanneksi, että mikään lisätiedoissa mainituista toimenpiteistä ei ole irrallinen eurooppalaisen kansalaisaloitteen aiheesta ja tavoitteista, sellaisina kuin ne on ilmoitettu edellytetyissä tiedoissa, joten niiden erillinen tutkiminen ei voi johtaa muuhun päätelmään unionin toimivallasta. Ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittainen rekisteröinti olisi käsiteltävässä asiassa tehoton, koska komissio ei voi hyväksyä eurooppalaista kansalaisaloitetta toteuttaakseen muita kuin järjestäjien ilmoittamia tavoitteita loukkaamatta järjestäjien itsemääräämisoikeutta eikä muuttaa tarpeettomasti eurooppalaisen kansalaisaloitteen ilmoitettua aihetta.

26 Romania väittää neljänneksi ja viimeiseksi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen konkreettisista aloista ensinnäkin, siltä osin kuin on kyse kieliin, opetukseen ja kulttuuriin liittyvistä ehdotetuista toimenpiteistä, että järjestäjät perustavat ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 2 kohdassa esitetyt kieliin liittyvät toimenpiteet virheellisesti SEUT 167 artiklan 5 kohdan toiseen luetelmakohtaan ja SEUT 165 artiklan 4 kohdan toiseen luetelmakohtaan, sillä nämä artiklat eivät sisällä yhtään kieliin tai kielipolitiikkaan liittyvää määräystä. Lisäksi mikään SEUT 165 – SEUT 167 artiklan tavoitteista, kuten korkealaatuisen koulutuksen kehittäminen, myötävaikuttaminen siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta, tai Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen

parantaminen, ei liity kansallisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Näin ollen millään kasvatus- tai kulttuurialan toimenpiteellä, jolla on tarkoitus tukea näihin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, ei myöskään ole oikeudellista perustaa perussopimuksissa, eikä SEU 3 artiklalla voida korjata tätä tilannetta. Toimivalta toteuttaa toimenpiteitä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kielellisen identiteetin alalla kuuluu jäsenvaltioille, ja sen yhteydessä sovelletaan 10.11.1994 tehdyn kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen, johon tietyt unionin jäsenvaltiot ovat liittyneet, 10 artiklaa.

27 Toiseksi aluepolitiikan ja tarkemmin ottaen niiden ehdotusten osalta, jotka perustuvat yhtäältä SEUT 177 ja SEUT 178 artiklaan alueellista rahoitusta koskevien yleisten säännösten mukauttamiseksi ja toisaalta SEUT 173 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 182 artiklan 1 kohtaan tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020” (2014–2020) ja päätöksen N:o 1982/2006/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1291/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 104) muuttamiseksi, Romania väittää, että SEUT 174 artiklan nojalla koheesiopolitiikan alalla merkitystä on eri alueiden kehittämisellä eikä alueiden kansallisilla, etnisillä, kulttuurisilla, uskonnollisilla tai kielellisillä ominaispiirteillä, etenkin kun tietyn alueen etnisen rakenteen ja kehitysasteen välillä ei pääsääntöisesti ole mitään selkeää ja pätevää yhteyttä. SEUT 177 artiklan nojalla annetulla säädöksellä ei voida vahvistaa SEUT 174 artiklassa mainittuihin tavoitteisiin nähden täydentäviä tavoitteita. Sama koskee Horisontti 2020 -ohjelmaa, sillä SEUT 173 artiklassa (teollisuus) ja SEUT 179 artiklassa (tieteellinen ja teknologinen tutkimus ja kehitys sekä tutkimusalue) lueteltujen toimenpiteiden tavoitteet eivät millään tavoin liity kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojeluun. Romania lisää, että unionilla ei ole toimivaltansa puitteissa perustetta antaa säädöstä, joka olisi – kuten käsiteltävässä asiassa – SEU 2 artiklassa vahvistettujen arvojen vastainen siten, että sillä luotaisiin epäsuoraa etnistä syrjintää ja ylitettäisiin kansainvälisen oikeuden mukaiset rajat emämaan puuttumiselle toisen valtion alueella olevan kansallisen vähemmistönsä suojeluun.

28 Kolmanneksi Romania väittää kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten tasavertaisen kohtelun takaamiseksi ehdotettujen toimenpiteiden osalta, että erityisaseman myöntäminen tietylle ryhmälle, kuten kansalaisuudettomille henkilöille, kansalliseen vähemmistöön kuulumista koskevan arviointiperusteen nojalla ei vastaa SEUT 79 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja tavoitteita. Sikäli kuin ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa ehdotetaan vain, että kansalaisuudettomia henkilöitä kohdeltaisiin muita edullisemmin, se ei vastaa mainitun ehdotuksen aihetta ja siitä voisi enintään esittää erillisen eurooppalaisen kansalaisaloitteen. Sovellettaessa EUT-sopimuksen V osastoa, johon SEUT 79 artikla kuuluu, kansalaisuudettomat henkilöt rinnastetaan kolmansien maiden kansalaisiin, kuten SEUT 67 artiklan 2 kohdasta seuraa. Myöskään tästä näkökulmasta perussopimuksissa ei anneta oikeudellista perustaa sellaisten toimien hyväksymiselle, joilla pyritään takaamaan kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten lähes yhdenvertainen kohtelu.

29 Siltä osin kuin on neljänneksi kysymys ehdotuksesta ottaa unionissa käyttöön yksi ainoa SEUT 118 artiklaan perustuva tekijänoikeuksia koskeva järjestelmä, Romania toteaa, että ehdotuksen tarkoituksena vaikuttaa olevan se, että vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden olisi nykyistä helpompaa käyttää tavaroita ja palveluita omalla kielellään, joka on usein naapurimaan kieli, ja täten kyseinen ehdotus poikkeaa SEUT 118 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden tarkoituksesta ja tuo jälleen esiin edellä mainitun ongelman emämaan puuttumisesta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojeluun. Kansainvälisellä tasolla näissä kysymyksissä esitettyjen suositusten mukaan emämaan myöntämän etuuskohtelun olisi perustuttava kahdenväliseen lähestymistapaan ja toimivaltaisen valtion suostumukseen ja sen olisi rajoituttava ”opetuksen ja kulttuurin aloihin siltä osin kuin sillä pyritään oikeutettuun tavoitteeseen edistää kulttuuriyhteyksiä ja [etuuskohtelu] on oikeassa suhteessa tähän päämäärään nähden”. Lopuksi eurooppapatentin kielijärjestelyihin liittyvistä hankaluuksista voidaan nähdä, millaisia ongelmia yhtenäisen immateriaalioikeusjärjestelmän luomiseen koko Euroopassa liittyisi.

30 Romania väittää viidenneksi direktiivin 2010/13 muutosehdotuksesta, että poikkeuskohtelun myöntäminen ”niille alueille, joilla kansalliset vähemmistöt elävät” loukkaa SEU 2 artiklassa vahvistettuja arvoja, merkitsee SEUT 56 artiklassa kiellettyä välitöntä syrjintää palvelujen tarjoamisen vapauden alalla ja aiheuttaa myös edellä 29 kohdassa mainitun ongelman emämaan puuttumisesta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojeluun.

31 Romania väittää lopulta kuudenneksi, että siltä osin kuin on kyse SEUT 109 artiklaan ja SEUT 108 artiklan 4 kohtaan tai SEUT 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaan perustuvasta ehdotuksesta, joka koskee valtiontukialaa, suunniteltu poikkeustoimenpide on sellaisten toimenpiteiden tavoitteiden vastainen, jotka kansainvälisen oikeuden mukaan voidaan toteuttaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden hyväksi ja jotka rajoittuvat koulutuksen, kulttuurin, kielten ja uskonnon alaan. Se, että emämaa myöntää ”rajat ylittävää” valtiontukea voittoa tavoitteleville oikeushenkilöille, joiden tarkoituksena on edistää naapurivaltion kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia, on ristiriidassa niiden kansainvälisen oikeuden periaatteiden kanssa, jotka koskevat emämaan puuttumista muiden valtioiden alueella olevien kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojeluun, haittaa kilpailua ja johtaa unionin kansalaisten etnisiin syihin perustuvaan syrjintään ja on siten unionin arvojen vastaista.

32 Komissio, jota Unkari tukee, kiistää Romanian väitteet.

33 Aluksi on muistutettava, että Lissabonin sopimuksella käyttöön otetussa SEU 11 artiklan 4 kohdassa unionin kansalaisille tunnustetaan oikeus tehdä tietyin edellytyksin aloite, jossa komissiota kehotetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 23 kohta).

34 Oikeus tehdä eurooppalainen kansalaisaloite on muun muassa parlamentille esitettävää vetoomusta koskevan oikeuden tavoin väline, joka liittyy SEU 10 artiklan 3 kohdassa määrättyyn kansalaisten oikeuteen osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, koska kansalaiset voivat sen nojalla kääntyä suoraan komission puoleen ja pyytää sitä tekemään perussopimusten soveltamista koskevan ehdotuksen unionin säädökseksi (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 24 kohta). Kuten asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, tällä oikeudella on tarkoitus vahvistaa unionin kansalaisuuden merkitystä ja edistää unionin demokraattista toimintaa (tuomio 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio, T-646/13, EU:T:2017:59, 18 kohta ja tuomio 10.5.2017, Efler v. komissio, T-754/14, EU:T:2017:323, 24 kohta).

35 SEUT 24 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset on täsmennetty asetuksessa N:o 211/2011. Kyseisen asetuksen 4 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä komissio rekisteröi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 25 kohta).

36 Asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan mukaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintimenettelyssä komission on tutkittava, täyttääkö tällainen ehdotus muun muassa kyseisen artiklan 2 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset. Mainitun säännöksen mukaan komissio rekisteröi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen, jos ”ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi” (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 26 ja 45 kohta).

37 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan huomioon on otettava ne tiedot ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen aiheesta ja tavoitteista, jotka eurooppalaisen kansalaisaloitteen järjestäjien on asetuksen N:o 211/2011 liitteen II mukaisesti joko

pitänyt toimittaa tai ne ovat voineet toimittaa (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 45 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 51 kohta).

38 Asetuksen N:o 211/2011 ”liitteessä II esitetyt tiedot”, joihin saman asetuksen 4 artiklassa viitataan, eivät nimittäin ole pelkkiä vähimmäistietoja, jotka on kyseisen liitteen nojalla toimitettava hakemuksen rekisteröimiseksi. Kun asetuksen N:o 211/2011 liitteessä II tunnustetaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen järjestäjille oikeus toimittaa lisätietoja ja jopa luonnos unionin säädökseksi, tällaisen oikeuden välittömänä seurauksena on komission velvollisuus tutkia kyseiset tiedot samalla tavalla kuin mikä tahansa muukin kyseisen liitteen mukaisesti toimitettu tieto noudattaen hyvän hallinnon periaatetta, johon liittyy toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat. Näin ollen komission on tutkittava lisätiedot voidakseen arvioida, täyttääkö ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainitut rekisteröinnin edellytykset (tuomio 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio, T-646/13, EU:T:2017:59, 30–32 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 47, 48 ja 50 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 52–54 kohta).

39 Ehdotetulla eurooppalaisella kansalaisaloitteella tavoiteltujen päämäärien – sellaisina kuin ne on esitetty asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa ja joina ovat muun muassa tavoite rohkaista kansalaisten osallistumista ja tehdä unionista helpommin lähestyttävä – mukaisesti komission, jonka käsiteltäväksi ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite on saatettu, on tulkittava ja sovellettava kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä siten, että eurooppalainen kansalaisaloite on helppo tehdä (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53 ja 64 kohta).

40 Komissio voi siis evätä ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ainoastaan, jos kyseinen ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite ylittää selvästi – kun otetaan huomioon sen kohde ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmenevät niistä pakollisista tiedoista ja mahdollisesti niistä lisätiedoista, jotka järjestäjät ovat toimittaneet mainitun asetuksen liitteen II mukaisesti – komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 50 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 54 kohta).

41 Asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodosta käy ilmi, että komission on tutkittava ensiksi käytettävissään olevat tiedot sen arvioimiseksi, ylittääkö ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite selvästi komission toimivallan, sillä täsmennyksellä, että siinä tapauksessa, että ehdotettu aloite rekisteröidään, on säädetty täydellisemmän tutkinnan suorittamisesta. Kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nimittäin säädetään, että vastaanotettuaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen komissio antaa kolmen kuukauden kuluessa tiedonannon, jossa esitetään komission oikeudelliset ja poliittiset päätelmät eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta sekä toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa, ja sen perustelut näiden toimien toteuttamiselle, tai jos se ei aio toteuttaa toimia, niistä pidättymiselle (tuomio 19.4.2016, Costantini v. komissio, T-44/14, EU:T:2016:223, 17 kohta). Näin ollen ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintipäätös, joka edellyttää, että aloitteeseen kohdistetaan ensin oikeudellinen arviointi, ei vaikuta arviointiin, jonka komissio tekee tiedonannossa, jonka se antaa asetuksen N:o 211/2011 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella ja jossa komissio vahvistaa lopullisen kantansa siihen, aikooko se tehdä riidanalaisen kansalaisaloitteen johdosta ehdotetun säädöksen (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2018, One of Us ym. v. komissio, T-561/14, valitus vireillä, EU:T:2018:210, 79 ja 117 kohta).

42 Unionin tuomioistuin on vielä todennut, että komission tehtävänä siinä vaiheessa, kun se saa käsiteltäväkseen ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintiä koskevan hakemuksen, ei ole tarkastaa, että kaikista tosiseikoista, joihin vedotaan, on esitetty näyttö tai että aloitteen ja ehdotettujen toimenpiteiden taustalla olevat perustelut ovat riittävät. Komission on vain tutkittava asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn rekisteröintiedellytyksen täyttymisen arvioimiseksi, voitaisiinko objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuina tällaisia abstraktisti kaavailtuja toimenpiteitä toteuttaa perussopimusten nojalla, jotta ei jätettäisi huomioimatta, että eurooppalainen kansalaisaloite on voitava tehdä helposti (tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 62 ja 64 kohta).

43 Jotta käsiteltävässä asiassa voitaisiin selvittää, onko komissio soveltanut asianmukaisesti asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainittua edellytystä, on siis tutkittava, saattoiko komissio ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen tapauksessa ja käytettävissään olleiden seikkojen ensimmäisen tutkinnan perusteella pätevästi päätellä rekisteröintivaiheessa – toisin kuin Romania väittää –, että siltä osin kuin kyseinen ehdotus koski riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa abstraktisti kaavailtuja ehdotuksia säädöksiksi, se ei selvästi ylittänyt komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

44 Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, että SEU 5 artiklan mukaan annetun toimivallan periaate määrittelee unionin toimivallan rajat ja SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 97 ja 98 kohta ja tuomio 19.4.2016, Costantini v. komissio, T-44/14, EU:T:2016:223, 16 kohta). Eurooppalaisia kansalaisaloitteita koskevan mekanismin taustalla oleva unionin kansalaisten demokraattista osallistumista koskeva tavoite ei voi estää annetun toimivallan periaatteen soveltamista ja mahdollistaa sitä, että unioni antaa lainsäädäntöä alalla, jolla sille ei ole annettu toimivaltaa (tuomio 19.4.2016, Costantini v. komissio, T-44/14, EU:T:2016:223, 53 kohta).

45 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myöskin unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa todetaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa lueteltujen komission säädösehdotusten aiheesta ja tavoitteista riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaisesti, että ehdotuksessa pyydetään antamaan joukko säädöksiä, joilla parannetaan kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelua ja lujitetaan unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta. Näihin säädöksiin tulisi sisältyä poliittisia toimia, jotka liittyvät alueellisiin kieliin ja vähemmistökieliin, koulutukseen ja kulttuuriin, aluepolitiikkaan, osallistumiseen, tasa-arvoon, audiovisuaaliseen ja muuhun mediasisältöön sekä alueelliseen (valtion)tukeen. Ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä viitataan nimenomaisesti erilaisiin säädöksiin, joista komissiota pyydetään tekemään ehdotuksia.

47 Toisin kuin Romania väittää, ehdotetulla eurooppalaisella kansalaisaloitteella ei ole yksinomaan tarkoitus varmistaa kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien kunnioittamista, vaan sillä pyritään myös lujittamaan unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta, kuten ilmenee sekä kyseisessä ehdotuksessa esitetyistä aiheesta ja tavoitteista että erilaisista ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä luetelluista säädösehdotuksista, joita järjestäjät pyytävät komissiota tekemään Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

48 Tässä yhteydessä on korostettava, että kuten edellä 37 kohdassa on todettu, komission on ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintiä varten otettava huomioon ehdotuksen aihe ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmenevät paitsi pakollisista tiedoista myös lisätiedoista, joita järjestäjät

ovat toimittaneet asetuksen N:o 211/2011 liitteen II mukaisesti (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 45 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 51 ja 54 kohta).

49 Kyseisen oikeuskäytännön nojalla komissio arvioi edellä 2 kohdassa mainitun päätöksen C(2013) 5969 final kumoamisesta 3.2.2017 annetun tuomion Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio (T-646/13, EU:T:2017:59) johdosta ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen uudelleen kaikkien järjestäjien toimittamien tietojen pohjalta ottaen erityisesti huomioon ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä luetellut säädösehdotukset ja totesi, että siltä osin kuin aloite koski riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen a–e sekä h–k kohdassa esitettyjä yhdeksää ehdotusta 11:stä komission ehdotuksesta unionin säädöksiksi, ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite ei selvästi ylittänyt asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vahvistettua komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

50 Kuten edellä 47 kohdassa kuitenkin on todettu ja kuten komissio on perustellusti huomauttanut, ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteessä lueteltujen kaltaisilla säädöksillä, jotka kyseisen toimielimen mukaan kuuluvat sen toimivaltaan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi kyseisillä aloilla, on selvästi pyrittävä yhtäältä edistämään yleistä tavoitetta, joka on vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien kunnioittamisen varmistaminen, mutta toisaalta, niin ikään välittömästi, edistämään yleistä tavoitetta, joka on unionin kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen ja lujittaminen.

51 Tässä yhteydessä on todettava yhtäältä, että SEU 2 artiklan mukaan vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen on yksi niistä arvoista, joihin unioni perustuu, ja toisaalta, että SEU 3 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa määrätään, että unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta.

52 Tarkemmin ottaen kulttuurien monimuotoisuuden lujittamisesta määrätään SEUT 167 artiklan 4 kohdassa, että unioni ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perussopimusten määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi.

53 Toisin kuin Romania väittää, tästä ei kuitenkaan seuraa, että komissio olisi riidanalaisella päätöksellä antanut unionille yleisen lainsäädäntötoimivallan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suojelun alalla, vaan ainoastaan, että vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen ja kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden lujittaminen on unionin arvoina ja tavoitteina otettava huomioon unionin toiminnassa ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen kattamilla aloilla. Kuten Romania itsekin on tässä yhteydessä myöntänyt, yhtäältä SEU 3 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa annetaan väistämättä yleisiä ohjeita unionin toimintaan muillakin aloilla ja toisaalta SEU 2 artiklassa tarkoitettu vähemmistöjen kunnioittaminen kuuluu erottamattomasti niihin unionin arvoihin, joita komission on kunnioitettava, kun se käyttää toimivaltaansa.

54 On erityisesti syytä tuoda tässä yhteydessä esiin, että Romania ei kyseenalaista unionin toimivaltaa antaa säädöksiä konkreettisilla toimialoilla, joita riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen a–e ja h–k kohdassa luetellut säädökset (ks. edellä 7 kohta) koskevat ja jotka on mainittu riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa (ks. edellä 8 kohta), edellä mainituilla määräyksillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Romania katsoo kuitenkin, että unionin toimivalta näillä aloilla ei tarkoita, että komissio voi kehottaa parlamenttia ja neuvostoa antamaan säädöksiä ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa ilmoitettujen ja aloitteen ulottuvuuden kannalta olennaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, koska tällaisilla säädöksillä ei edistetä merkityksellisen toimivallan alalla unionin toiminnalle vahvistettujen tavoitteiden toteuttamista. Näin tehdessään komissio käyttäisi unionin toimivaltaa kulttuurin, koulutuksen, aluepolitiikan ja valtiontuen kaltaisilla aloilla muuhun kuin sellaiseen tarkoitukseen, joka sille on perussopimuksissa tunnustettu.

55 Tätä näkemystä ei voida hyväksyä.

56 Vaikka komissiolla on unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla oikeus esittää EUT-sopimuksen asiaa koskevien määräysten tavoitteiden toteuttamiseksi säädösehdotuksia, jotka ovat ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen kohteena olevien arvojen ja tavoitteiden mukaisia, mikään ei voi myöskään lähtökohtaisesti estää tätä toimielintä tekemästä ehdotuksia sellaisiksi erityisiksi säädöksiksi, joilla – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – on tarkoitus täydentää unionin toimintaa sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla SEU 2 artiklassa vahvistettujen arvojen sekä SEU 3 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun kulttuurisen ja kielellisen rikkauden ja monimuotoisuuden kunnioittamisen varmistamiseksi.

57 Siltä osin kuin Romania väittää tässä yhteydessä, että unionin toimivallan käyttöä tällä alalla rajoittaa SEU 4 artiklan 2 kohta, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, on riittävää todeta, ettei Romania ole perustellut tätä väitettä eikä etenkään osoittanut, että kyseinen määräys väistämättä estää riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa abstraktisti kaavailtujen kaltaisten toimenpiteiden toteuttamisen, kun näillä toimenpiteillä pyritään varmistamaan, että unioni kunnioittaa toimivaltaansa kuuluvilla aloilla arvoja, joille unioni perustuu ja joita ovat muun muassa vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien kunnioittaminen, sekä edistämään SEU 3 artiklassa ilmaistuja tavoitteita, joihin kuuluu muun muassa unionin kulttuurisen ja kielellisen rikkauden ja monimuotoisuuden kunnioittaminen.

58 Romanian väitteestä, jonka mukaan komissio saattaa ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittaisella rekisteröinnillä loukata järjestäjien itsemääräämisoikeutta ja muuttaa tarpeettomasti ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen ilmoitettua kohdetta, riittää, kun todetaan, että järjestäjät ovat mainitun ehdotuksen 8 kohdassa, jonka otsikko on ”Suojalauseke”, ilmaisseet toiveensa siitä, että kutakin yhdestätoista ehdotuksesta tarkasteltaisiin erikseen ja että, jos jokin ehdotuksista olisi jätettävä tutkimatta, tämä ei saisi vaikuttaa muihin ehdotuksiin. Näin ollen ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittainen rekisteröinti ei suinkaan loukkaa järjestäjien itsemääräämisoikeutta eikä muuta kyseisen ehdotuksen ilmoitettua kohdetta, vaan se noudattaa järjestäjien itsensä ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa ilmaisemaa toivetta siinä tapauksessa, että komissio katsoisi, että jotkin kyseessä olevista toimenpiteistä eivät selvästikään kuulu sen toimivaltaan.

59 Lopuksi on hylättävä myös Romanian väitteet, joiden mukaan kyseessä olevat erilaiset säädösehdotukset eivät ole millään tavalla omiaan edistämään merkityksellisen toimivallan alalla unionin toiminnalle vahvistettujen tavoitteiden toteuttamista.

60 Ensinnäkin ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 2 kohdassa tarkoitetuista kieleen, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä toimenpiteistä, joille järjestäjät ehdottavat oikeudelliseksi perustaksi SEUT 167 artiklan 5 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa ja SEUT 165 artiklan 4 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa, komissio tuo aiheellisesti esiin, että EUT-sopimuksen XIII osaston, johon SEUT 167 artikla kuuluu, otsikkona olevalla kulttuurin käsitteellä viitataan kyseisen artiklan 4 kohdassa kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden kunnioittamiseen, joka vahvistetaan SEU 3 artiklassa unionin tavoitteeksi, ja että EUT-sopimuksen XII osaston, johon SEUT 165 artikla kuuluu, otsikossa mainittu koulutuksen käsite liittyy myös unionin kielellisen monimuotoisuuden edistämiseen, joka on lisäksi ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa mainittujen kieleen liittyvien säädösten tavoin SEUT 165 artiklan 4 kohdan pohjalta unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelman ”Erasmus+” perustamisesta ja päätösten N:o 1719/2006/EY, 1720/2006/EY ja 1298/2008/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1288/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 50) 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittu erityistavoite.

61 Lisäksi neuvosto voi SEUT 167 artiklan 5 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla antaa komission ehdotuksesta suosituksia mainitussa artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, joten abstraktisti kaavaillun säädösehdotuksen, joka koskee ”neuvoston suositusta kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden suojelemisesta ja edistämisestä unionissa”, ei voida katsoa selvästi ylittävän komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi kyseisen määräyksen soveltamiseksi.

62 Lopuksi, kuten edellä 56 kohdassa on todettu, se, että SEUT 165 – SEUT 167 artiklassa ei mainita erityistavoitteiden joukossa kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kunnioittamista, ei estä unionia toteuttamasta näiden määräysten perusteella käyttämänsä toimivallan puitteissa toimenpiteitä, joissa tämä tavoite otetaan huomioon.

63 Toiseksi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 3.1 ja 3.2 kohdassa tarkoitetuista aluepolitiikkaan liittyvistä toimenpiteistä ja tarkemmin ottaen SEUT 177 ja SEUT 178 artiklaan perustuvista alueelliseen rahoitukseen liittyvistä ehdotuksista sekä SEUT 173 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 182 artiklan 1 kohtaan perustuvista Horisontti 2020 -ohjelmaa koskevan asetuksen N:o 1291/2013 muuttamiseen liittyvistä ehdotuksista on todettava, ettei näilläkään toimenpiteillä ole tarkoitus laajentaa unionin toimivaltaa vaan käyttää nykyistä toimivaltaa ohjelmien rahoittamiseksi. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan neljännessä luetelmakohdassa mainitaankin alueellisen rahoituksen alalla ”asetus, jolla mukautetaan rakennerahastojen tehtäviin, ensisijaisiin tavoitteisiin ja rakenteeseen sovellettavat yleiset säännöt siten, että otetaan huomioon vähemmistöjen suojelu ja kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistäminen edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen”. Horisontti 2020 -ohjelmasta komissio perustellusti totesi, että asetuksen N:o 1291/2013 mahdollisella muuttamisella olisi tarkoitus tehostaa tutkimusta lisäarvosta, jota kansalliset vähemmistöt ja kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus saattavat tuoda unionin alueiden sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen.

64 Lisäksi, kuten erityisesti edellä 56 kohdassa on todettu, – toisin kuin Romania väittää – se, että SEUT 173, SEUT 177, SEUT 178 ja SEUT 182 artiklassa ei mainita erityistavoitteiden joukossa kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kunnioittamista, ei estä unionia toteuttamasta näiden määräysten perusteella käyttämänsä toimivallan puitteissa toimenpiteitä, joissa tämä tavoite otetaan huomioon.

65 Mitä taas tulee Romanian väitteeseen, jonka mukaan olisi ylitetty kansainvälisessä oikeudessa asetetut rajat valtion puuttumiselle toisen valtion alueella olevan kansallisen vähemmistönsä suojeluun, komissio tuo jälleen perustellusti esiin, ettei ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa ehdotettujen säädösten ja tällaisten normien välisen yhdenmukaisuuden arviointi vaikuta asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn rekisteröinnin edellytyksen tarkasteluun.

66 Komissio on kolmanneksi perustellusti todennut kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten tasavertaisen kohtelun takaamiseksi ehdotetuista toimenpiteistä, jotka mainitaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 5.2 kohdassa ja joiden perustaksi järjestäjät ehdottavat SEUT 79 artiklan 2 kohtaa, että unionissa on annettu useita erityisesti kansalaisuudettomiin henkilöihin sovellettavia säädöksiä, kuten neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä 11.5.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/51/EU (EUVL 2011, L 132, s. 1), joka kattaa myös kansalaisuudettomien henkilöiden ja unionin kansalaisten tasavertaisen kohtelun. Kun ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa kehotetaan abstraktisti komissiota esittämään säännöstöihin muutoksia, ”jotka koskevat kansalaisuudettomia henkilöitä, pitkään oleskelleiden kansalaisuudettomien henkilöiden ja heidän perheidensä oikeuksien saattamiseksi lähemmäs unionin kansalaisten oikeuksia”, on voitu katsoa, että se ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotuksia unionin säädöksiksi perussopimusten soveltamiseksi.

67 Neljänneksi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 6.1 kohdassa mainitusta ehdotuksesta, joka koskee SEUT 118 artiklan perusteella käyttöön otettavaa yhtenäistä tekijänoikeutta, jonka ansiosta koko unionin voitaisiin katsoa muodostavan tekijänoikeuden alalla sisämarkkinat, on todettava, että mainitun määräyksen mukaan unioni on toimivaltainen säätämään toimenpiteistä, joilla luodaan eurooppalainen teollis- ja tekijänoikeuksien suoja yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi unionissa.

68 Kuten edellä 56 kohdassa on todettu, se, että SEUT 118 artiklassa ei mainita erityistavoitteiden joukossa kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kunnioittamista, ei estä unionia toteuttamasta tämän säännöksen perusteella käyttämänsä toimivallan puitteissa toimenpiteitä, joissa tämä tavoite otetaan huomioon.

69 Mitä taas tulee Romanian väitteeseen, jonka mukaan olisi ylitetty kansainvälisessä oikeudessa asetetut rajat valtion puuttumiselle toisen valtion alueella olevan kansallisen vähemmistönsä suojeluun, on syytä toistaa, ettei kysymys ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa ehdotettujen säädösten ja tällaisten normien välisestä yhdenmukaisuudesta vaikuta asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn rekisteröinnin edellytyksen tarkasteluun.

70 Viidenneksi ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 6.2 kohdassa mainitusta audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 2010/13 muutosehdotuksesta, joka perustuu SEUT 53 artiklan 1 kohtaan ja SEUT 62 artiklaan ja jolla on tarkoitus varmistaa palvelujen tarjoamisen vapaus ja audiovisuaalisen sisällön vastaanotto kansallisten vähemmistöjen asuttamilla alueilla, on niin ikään syytä tuoda esiin, että mikään ei estä komissiota ehdottamasta kyseiseen direktiiviin muutosta, jossa otetaan huomioon kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kunnioittamiseen liittyvät huolenaiheet, kun taas Romanian väitteet, jotka perustuvat yhtäältä SEUT 56 artiklan ja SEU 2 artiklan väitettyyn rikkomiseen ja toisaalta kansainvälisessä oikeudessa valtion puuttumiselle toisen valtion alueella olevan kansallisen vähemmistönsä suojeluun asetettujen rajojen ylittämiseen, ovat tehottomia arvioitaessa asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vahvistettua rekisteröinnin edellytystä. Siltä osin kuin tässä väitteessä viitataan nimenomaisesti SEU 2 artiklan rikkomiseen, sitä voitaisiin enintään tutkia siltä kannalta, täyttyykö asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan d alakohdassa asetettu edellytys, jonka mukaan komissio ei voi rekisteröidä ehdotettua eurooppalaista kansalaisaloitetta, jos se on selvästi SEU 2 artiklassa esitettyjen unionin arvojen vastainen, mutta käsiteltävä kanneperuste ei koske tätä määräystä.

71 Kuudenneksi komissio on perustellusti muistuttanut kansallisia vähemmistöjä ja niiden kulttuuria edistäviin hankkeisiin sovellettavaa ryhmäpoikkeusta koskevasta ehdotuksesta, joka perustuu SEUT 107 artiklan 3 kohdan e alakohtaan ja joka mainitaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen 7 kohdassa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen tarkoitettua tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana komission tekemän analyysin jälkeen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Siltä osin kuin Romania väittää, että kyseinen ehdotus johtaa etnisiin syihin perustuvaan syrjintään, haittaa kilpailua ja ylittää rajat, jotka on asetettu emämaan puuttumiselle toisen jäsenvaltion alueella olevan kansallisen vähemmistönsä suojeluun, on syytä viitata edellä esitettyihin päätelmiin, joiden mukaan nämä väitteet eivät vaikuta asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa esitetyn rekisteröintiedellytyksen arviointiin eikä Romania ole vedonnut käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan d alakohdan rikkomiseen.

72 Edellä esitetyn perusteella on syytä päätellä, että Romania väittää virheellisesti komission tehneen arviointivirheen ja rikkoneen SEUT 5 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa todetessaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintivaiheessa ja asetuksen N:o 211/2011 10 artiklan nojalla tarvittaessa tehtävän kattavamman tutkinnan tätä rajoittamatta, että objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuina riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kaltaiset abstraktisti kaavaillut säädösehdotukset eivät selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

73 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomista

74 Romania väittää, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa ei säännellä tyhjentävästi SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä perusteluvelvollisuutta. Kyseinen velvollisuus on kantajan mukaan olennainen menettelymääräys, jolla on tarkoitus taata Romanian puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen etuoikeutettuna kantajana ja edistää yleisempänä päämääränä olevaa unionin tuomioistuimien harjoittaman laillisuusvalvonnan turvaamista. Perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen toimielimen päättely. Lisäksi oikeuskäytännön mukaan unionin toimielimen on nimenomaisesti selostettava päättelyään silloin, kun päätös poikkeaa huomattavasti aiemmista päätöksistä, kuten tässä tapauksessa, koska siinä on kyse edellä 2 kohdassa mainittuun päätökseen C(2013) 5969 final nähden perustavanlaatuisesta muutoksesta. Lisäksi perusteluvelvollisuus on ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröintitapauksessa erityisen tärkeä siksi, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa asetetulla edellytyksellä on tarkoitus varmistaa annetun toimivallan perusperiaatteen kunnioittaminen. Lopuksi, koska komissiolla on laaja harkintavalta, kun se arvioi, ylittääkö ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus säädökseksi, perusteluvelvollisuuden noudattaminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan tarkastaa, ettei arviointivirhettä ole tapahtunut ja että toimivallan käytön edellytyksenä olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat olemassa.

75 Romanian mukaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa kuitenkin mainitaan ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen aihe ja tavoitteet esittämättä syitä, joiden vuoksi komissiolla on toimivalta ehdottaa tätä aihetta koskevia säädöksiä, joilla pyritään ehdotuksessa mainittuihin suojelutavoitteisiin. Komissio tyytyy luettelemaan yhdeksän rekisteröityä säädösehdotusta riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa. Vaikka komissio totesi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa, että unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla tehdyt ja riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa yleisluonteisesti kuvaillut säädösehdotukset ovat hyväksyttäviä, se sallii artiklaosassa allekirjoitusten keräämisen sellaisia säädösehdotuksia varten, jotka toki kuuluvat komission yleisen toimivallan piiriin mutta edistävät kansallisten tai kielellisten vähemmistöjen oikeuksia sekä kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta. Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä ei viitata mitenkään SEU 2 ja SEU 3 artiklassa vahvistettuihin unionin arvioihin ja tavoitteisiin.

76 Lisäksi on todettava, että vaikka komissio esittää riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa eurooppalaisen kansalaisaloitteen tavoitteet ja viitealueen, nimittäin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelun sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden lujittamisen, kyseinen toimielin ei täsmennä millään tavoin, että se ei olisi toimivaltainen näillä aloilla ja erityisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelun alalla, kuten se tekee esimerkiksi perustellessaan kahden muun ehdotuksen hylkäämisen sillä, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat. Tällainen selkeästi riittämätön perustelu estää yhtäältä henkilöitä, joita toimenpide koskee, saamasta selville ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin perusteita ja reagoimasta niihin ja toisaalta unionin yleistä tuomioistuinta harjoittamasta riidanalaisen päätöksen laillisuusvalvontaa.

77 Lisäksi riidanalainen päätös on muotoiltu yleisesti ja stereotyyppisesti, eikä siinä esitetä perusteluja, joiden pohjalta komissio toteaa, että ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittainen rekisteröinti on mahdollista, vaikka päätöksessä C(2013) 5969 final komission kanta oli täysin vastakkainen.

78 Komissio, jota Unkari tukee, kiistää Romanian väitteet.

79 On syytä muistuttaa, että SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä velvollisuutta perustella säädökset sovelletaan kaikkiin toimiin, joista voidaan nostaa kumoamiskanne (tuomio 1.10.2009, komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 42 kohta). Tästä seuraa, että vaikka asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainitaan komission velvollisuus ilmoittaa järjestäjille päätöksensä perusteet vain silloin, kun se epää ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin, riidanalaiseen päätökseen sovellettava perusteluvelvollisuus kattaa myös siihen sisältyvän komission päätöksen rekisteröidä ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite, siltä osin kuin se koskee yhdeksää aloitteen liitteessä mainituista yhdestätoista säädösehdotuksesta.

80 SEUT 296 artiklaan liittyvän vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädösten perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa (ks. tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä myös ilmenee, perusteluvaatimusta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut SEUT 296 artiklan mukaiset vaatimukset, on otettava huomioon toimenpiteen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Lisäksi on erotettava toisistaan perusteluvelvollisuus, joka on olennainen menettelymääräys, ja perustelujen oikeellisuuden valvonta, joka kuuluu toimen asiasisällön lainmukaisuuden valvontaan ja edellyttää, että tuomioistuin selvittää, ovatko toimen perusteet asianmukaiset vai rasittaako niitä virhe (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 66–68 kohta).

83 Romania katsoo, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. vastaavasti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta ja tuomio 13.12.2007, Angelidis v. parlamentti, T-113/05, EU:T:2007:386, 61 kohta) perusteluvelvollisuuden noudattamisella on erityisen perustavanlaatuinen merkitys tilanteissa, joissa unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, kuten käsiteltävässä asiassa. Unionin tuomioistuimet voivat näet ainoastaan tällä tavoin tutkia, ovatko harkintavallan käytön tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset täyttyneet.

84 Toisin kuin Romania väittää, komissiolla ei kuitenkaan ole laajaa harkintavaltaa ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin alalla, sillä asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen toimielin ”rekisteröi” tällaisen aloitteen, jos saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a–d alakohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät, eli muun muassa silloin, kun ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi. Käänteisesti, jos ensimmäisen arvioinnin perusteella on selvää, että viimeksi mainittu edellytys ei täyty, komissio ”epää” ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

85 Komissiolla ei siksikään ole tällaista harkintavaltaa, että on katsottu, että eurooppalaisella kansalaisaloitteella tavoiteltujen päämäärien – sellaisina kuin ne on esitetty asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa ja joina ovat muun muassa tavoite rohkaista kansalaisten osallistumista ja tehdä unionista helpommin lähestyttävä – mukaisesti komission, jonka käsiteltäväksi ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite on saatettu, on tulkittava ja sovellettava kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä siten, että eurooppalainen kansalaisaloite on helppo tehdä (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53 ja 64 kohta).

86 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään päätöksen tekemiseen johtaneet seikat ja että Romania on voinut tarkastella riidanalaisen päätöksen perustana olevia syitä, kuten kaikki sen tämän kanteen tueksi esittämät väitteet osoittavat.

87 Näin ollen komissio on selvästi todennut riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa, että ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite, siltä osin kuin sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotukset johdanto-osan neljännen perustelukappaleen a–e ja h–k kohdassa tarkoitetuista unionin säädöksistä perussopimusten soveltamiseksi, ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Edellä mainittu päätelmä perustuu riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen sisältyvään ja edellä 8 kohdassa toistettuun selvitykseen aloista, joilla voidaan antaa unionin säädöksiä perussopimusten soveltamiseksi.

88 Perusteluvelvollisuuden vastaisena ei voida pitää sitä, että kun ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröiminen edellyttää, että siihen kohdistetaan ensin oikeudellinen arviointi, eikä tämä vaikuta komission siinä tiedonannossa tekemään arvioon, joka annetaan asetuksen N:o 211/2011 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella (tuomio 23.4.2018, One of Us ym. v. komissio, T-561/14, valitus vireillä, EU:T:2018:210, 117 kohta), tämä toimielin tyytyy esittämään – kuten se on tehnyt riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa – yleisesti alat, joilla voidaan antaa unionin säädöksiä ja jotka vastaavat aloja, joilla ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen järjestäjät ovat pyytäneet komissiota antamaan säädösehdotuksia, ja päättelee tästä, että ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa, ottamatta kantaa siihen, että toimenpiteillä, joihin ehdotetussa eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa viitataan, pyritään parantamaan kansallisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelua sekä lujittamaan unionin kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta.

89 Romanian tässä yhteydessä esittämästä väitteestä, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan, koska se on muuttanut kantaansa siitä, jonka se esitti edellä 2 kohdassa mainitussa päätöksessä C(2013) 5969 final, selittämättä tämän muutoksen syitä, on yhtäältä todettava, että riidanalaisen päätöksen perusteluista käy selkeästi ilmi, että toisin kuin päätöksen C(2013) 5969 final tapauksessa, komissio on ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittaista rekisteröintiä varten ottanut unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla järjestäjien toimittamat lisätiedot huomioon samalla tavalla kuin pakolliset tiedot, kun se on varmistanut asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn edellytyksen täyttymisen. Lisäksi komissio oli jo päätöksessä C(2013) 5969 final antanut ymmärtää, että tietyt ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen liitteeseen sisältyneet säädösehdotukset saattoivat erikseen tarkasteltuina kuulua komission toimivaltaan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

90 Toisaalta komission päätöksestä hyväksyä ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittainen rekisteröinti, jota ei Romanian mielestä ole myöskään perusteltu riidanalaisessa päätöksessä, on todettava, että komissio esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa, että sen kanta on kehittynyt edellä 2 kohdassa mainitun päätöksen C(2013) 5969 final tekemisen jälkeen ja että se katsoo vastedes, että tällainen rekisteröinti on omiaan rohkaisemaan kansalaisten osallistumista demokratian toteuttamiseen ja tekemään unionista helpommin lähestyttävän.

91 Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin yhtäältä, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 10 perustelukappaleessa todetaan, että eurooppalaisella kansalaisaloitteella edistetään unionin demokraattista toimintaa antamalla jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, ja toisaalta, että mainitun päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan tämän vuoksi eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekemistä varten edellytettyjen menettelyjen ja edellytysten olisi oltava selkeitä ja oikeasuhteisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden siten, että rohkaistaan kansalaisten osallistumista ja tehdään unionista helpommin lähestyttävä, minkä jälkeen komissio toteaa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 12 perustelukappaleessa, että ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite olisi rekisteröitävä osittain.

92 Näin ollen on niin, että vaikka SEUT 296 artiklassa edellytetty perusteleminen ei lähtökohtaisesti edellytä, että päätöksen tekijä esittää syyt, joiden vuoksi se on päätynyt tiettyyn merkityksellisen oikeussäännön tulkintaan, ja vaikka on riittävää, että kyseinen toimielin esittää ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys päätöksen kannalta, on katsottava, että riidanalaisessa päätöksessä esitetään joka tapauksessa oikeudellisesti riittävällä tavalla perustelut, jotka ovat ehdotetun eurooppalaisen kansalaisaloitteen osittaisen rekisteröinnin perustana.

93 Tähän on lisättävä, että siltä osin kuin Romanian mukaan komission olisi pitänyt viitata riidanalaisessa päätöksessä SEU 2 ja SEU 3 artiklaan, koska kyseisen jäsenvaltion mukaan mainitut määräykset eivät yksinään anna unionille lainsäädäntövaltaa, on riittävää todeta, että viimeksi mainittu päätelmä ilmenee riidanalaisen päätöksen yleisestä asiayhteydestä ja erityisesti edellä 2 kohdassa mainitusta päätöksestä C(2013) 5969 final, johon riidanalainen päätös liittyy ja jonka johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa muistutetaan myös niiden toimenpiteiden osalta, joiden rekisteröinti on evätty ja jotka eivät ole tämän kanteen kohteena, että SEU 3 artiklan 3 kohta ei yksinään tarjoa oikeudellista perustaa toimielinten minkäänlaiselle toiminnalle.

94 Näin ollen toinen kanneperuste ja siten koko kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

95 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Romania on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut.

96 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Romania vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut.

3) Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Prek Buttigieg Costeira

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä syyskuuta 2019.

Allekirjoitukset