ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

24 september 2019*

„Institutioneel recht – Europees burgerinitiatief – Bescherming van nationale en taalkundige minderheden – Vergroting van de culturele en taalkundige diversiteit – Gedeeltelijke registratie – Beginsel van bevoegdheidstoedeling – Geen kennelijk ontbreken van wetgevende bevoegdheden van de Commissie – Motiveringsplicht – Artikel 5, lid 2, VEU – Artikel 4, lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 211/2011 – Artikel 296 VWEU"

In zaak T-391/17,

Roemenië, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane en L. Lițu, vervolgens door C.-M. Florescu, E. Gane, L. Lițu en C.-R. Canțăr als gemachtigden,

verzoekende partij,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer, L. Radu Bouyon en H. Stancu als gemachtigden,

verwerende partij,

ondersteund door

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Fehér, G. Koós en G. Tornyai als gemachtigden,

interveniërende partij,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van besluit (EU) 2017/652 van de Commissie van 29 maart 2017 over het voorgestelde burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (PB 2017, L 92, blz. 100),

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, E. Buttigieg (rapporteur) en M. J. Costeira, rechters,

griffier: I. Dragan, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 april 2019,

het navolgende

* Procestaal: Roemeens.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Op 15 juli 2013 heeft het Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe (burgercomité voor het burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe"; hierna: „comité" of „organisatoren") bij de Europese Commissie het voorgestelde Europese burgerinitiatief (hierna: „EBI") getiteld „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (hierna: „voorgesteld EBI") ingediend.

2 Bij besluit C(2013) 5969 final van 13 september 2013 heeft de Commissie het verzoek om registratie van het voorgestelde EBI afgewezen op grond dat het kennelijk buiten haar bevoegdheden viel op grond waarvan zij een voorstel voor een rechtshandeling van de Europese Unie ter uitvoering van de Verdragen kon indienen.

3 Het comité heeft beroep ingesteld bij het Gerecht, dat bij arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie (T-646/13, EU:T:2017:59), besluit C(2013) 5969 final nietig heeft verklaard op grond dat de Commissie haar motiveringsplicht niet was nagekomen.

4 Op 29 maart 2017 heeft de Commissie besluit (EU) 2017/652 over het voorgestelde burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (PB 2017, L 92, blz. 100; hierna: „bestreden besluit") aangenomen. Artikel 1 van dit besluit luidt als volgt:

„1. Het voorgestelde burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" wordt hierbij geregistreerd.

2. Er kunnen steunbetuigingen voor dit voorgestelde burgerinitiatief worden verzameld, met dien verstande dat daarmee voorstellen van de Commissie worden beoogd voor

– een aanbeveling van de Raad ‚met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie';

– een besluit of een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van ‚financieringsprogramma's ter facilitering van de toegang tot kleine regionale en minderheidstalen';

– een besluit of een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een centrum van taalkundige diversiteit dat het bewustzijn omtrent het belang van de regionale en minderheidstalen zal versterken en de diversiteit op alle niveaus zal bevorderen en dat voornamelijk zal worden gefinancierd door de Unie;

– een verordening tot aanpassing van de algemene regels die van toepassing zijn op de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen zodat rekening wordt gehouden met de bescherming van minderheden en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit, mits de te financieren acties leiden tot de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie;

– een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de verordening aangaande het programma ‚Horizon 2020', teneinde het onderzoek te verbeteren naar de toegevoegde waarde die nationale minderheden en culturele en taalkundige diversiteit kunnen inbrengen in de maatschappelijke en economische ontwikkeling in de regio's van de Unie;

– de wijziging van Uniewetgeving teneinde een nagenoeg gelijke behandeling te waarborgen tussen staatlozen en Unieburgers;

– een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter invoering van een uniform auteursrecht, waardoor de gehele Unie als een interne markt op het gebied van auteursrechten kan worden beschouwd;

– een wijziging van richtlijn 2010/13/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB 2010, L 95, blz. 1)] om de vrije verlening van diensten en de ontvangst van audiovisuele inhoud te verzekeren in regio's waar nationale minderheden wonen;

– een verordening of een besluit van de Raad om per categorie van projecten die nationale minderheden en hun cultuur bevorderen, een uitzondering te maken wat betreft de procedure waarin artikel 108, lid 2, VWEU voorziet."

5 Volgens overweging 2 van het bestreden besluit kan het onderwerp van het voorgestelde EBI als volgt worden samengevat: „Wij verzoeken de [...] Unie de bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, te verbeteren en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te vergroten."

6 Volgens overweging 3 van het bestreden besluit bestaan de doelstellingen die door het voorgestelde EBI worden nagestreefd erin:

„de [...] Unie te verzoeken ‚een reeks wetgevende handelingen vast te stellen om de bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, te verbeteren en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te vergroten. Die handelingen zouden maatregelen moeten omvatten met betrekking tot regionale en minderheidstalen, onderwijs en cultuur, regionaal beleid, participatie, gelijkheid, media-inhoud en door regionale instanties verleende overheidssteun'."

7 In overweging 4 van het bestreden besluit wordt verklaard dat in het voorgestelde EBI specifiek wordt verwezen naar elf rechtshandelingen van de Unie waarvoor de Commissie volgens het burgerinitiatief in wezen voorstellen zou moeten doen, namelijk:

a) een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie „met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie", op grondslag van artikel 167, lid 5, tweede streepje, VWEU en artikel 165, lid 4, tweede streepje, VWEU;

b) een besluit of een verordening van het Europees Parlement en de Raad, op grondslag van artikel 167, lid 5, eerste streepje, VWEU en artikel 165, lid 4, eerste streepje, VWEU tot vaststelling van „financieringsprogramma's ter facilitering van de toegang tot kleine regionale en minderheidstalen";

c) een besluit of een verordening van het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 167, lid 5, eerste streepje, VWEU en artikel 165, lid 4, eerste streepje, VWEU tot oprichting van een centrum van taalkundige diversiteit dat het bewustzijn omtrent het belang van de regionale en minderheidstalen zal versterken en de diversiteit op alle niveaus zal bevorderen en dat voornamelijk zal worden gefinancierd door de Unie;

d) een verordening van het Europees Parlement en de Raad, op grondslag van de artikelen 177 en 178 VWEU tot aanpassing van de gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot de regionale fondsen van de Unie zodat de bescherming van minderheden en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit als thematische doelstellingen hieronder vallen;

e) een verordening van het Europees Parlement en de Raad op grondslag van artikel 173, lid 3, VWEU en artikel 182, lid 1, VWEU tot wijziging van de verordening aangaande het programma „Horizon 2020", teneinde het onderzoek te verbeteren naar de toegevoegde waarde die nationale minderheden en culturele en taalkundige diversiteit kunnen inbrengen in de maatschappelijke en economische ontwikkeling in de regio's van de Unie;

f) een richtlijn, een verordening of een besluit van de Raad op grondslag van artikel 20, lid 2, VWEU en artikel 25 VWEU om binnen de Unie de positie van burgers die tot een nationale minderheid behoren, te versterken, met als doel ervoor te zorgen dat tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement met hun legitieme zorgen rekening wordt gehouden;

g) doeltreffende maatregelen in de strijd tegen discriminatie en de bevordering van gelijke behandeling, met inbegrip van die van nationale minderheden, en dit met name door een herziening van de bestaande richtlijnen van de Raad op het gebied van gelijke behandeling, op grondslag van artikel 19, lid 1, VWEU;

h) de wijziging van Uniewetgeving teneinde een nagenoeg gelijke behandeling te waarborgen tussen staatlozen en Unieburgers op grondslag van artikel 79, lid 2, VWEU;

i) een verordening van het Europees Parlement en de Raad, op grondslag van artikel 118 VWEU ter invoering van een uniform auteursrecht, waardoor de gehele Unie als een interne markt op het gebied van auteursrechten kan worden beschouwd;

j) een wijziging van richtlijn 2010/13 om de vrije verlening van diensten en de ontvangst van audiovisuele inhoud te verzekeren in regio's waar nationale minderheden wonen, op grondslag van artikel 53, lid 1, VWEU en artikel 63 VWEU;

k) een verordening of een besluit van de Raad om per categorie van projecten die nationale minderheden en hun cultuur bevorderen, een uitzondering te maken op grondslag van artikel 109 VWEU, artikel 108, lid 4, VWEU of artikel 107, lid 3, onder e), VWEU.

8 In overweging 5 van het bestreden besluit wordt gesteld dat rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen kunnen worden vastgesteld:

– op het gebied van de verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren; de instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang; de culturele uitwisseling op niet-commerciële basis, en het scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector;

– op het gebied van de ontwikkeling van de Europese dimensie in het onderwijs, met name door onderricht in en verspreiding van de talen der lidstaten;

– bij de vaststelling van de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen, mits de te financieren acties leiden tot de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie;

– met betrekking tot specifieke maatregelen ter ondersteuning van de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen ter verwezenlijking van de volgende doelstellingen: het bespoedigen van de aanpassing van de industrie aan structurele wijzigingen; het bevorderen van een gunstig klimaat voor het ontplooien van initiatieven en voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Unie, met name van het midden- en kleinbedrijf; het bevorderen van een gunstig klimaat voor de samenwerking tussen ondernemingen, en het stimuleren van een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling;

– op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling, in de vorm van een meerjarig kaderprogramma tot vaststelling van de wetenschappelijke en technologische doelstellingen die met de activiteiten van de Unie moeten worden verwezenlijkt en tot vaststelling van de daarmee samenhangende prioriteiten, onder vermelding van de grote lijnen van deze activiteiten en van het totale maximumbedrag van en nadere regels voor de financiële deelneming van de Unie aan het kaderprogramma alsmede de onderscheiden deelbedragen voor elk van de overwogen activiteiten;

– op het gebied van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten van de Unie;

– voor de invoering van Europese titels om een eenvormige bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten in de gehele Unie te bewerkstelligen, en voor de instelling van op het niveau van de Unie gecentraliseerde machtigings-, coördinatie- en controleregelingen;

– voor de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan;

– voor de bepaling van de soorten staatssteun die zijn vrijgesteld van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU.

9 In overweging 6 van het bestreden besluit leidt de Commissie uit de voorgaande overwegingen af dat het voorgestelde EBI, voor zover het gericht is op voorstellen van deze instelling voor rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen, zoals bedoeld in overweging 4, onder a) tot en met e) en h) tot en met k), van het bestreden besluit, kennelijk niet buiten het kader van haar bevoegdheden valt om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen conform artikel 4, lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB 2011, L 65, blz. 1).

10 Met betrekking tot de twee andere voorstellen waarnaar het voorgestelde EBI verwijst, zoals bedoeld in overweging 4, onder f) en g), van het bestreden besluit, concludeert de Commissie in de overwegingen 7 tot en met 9 van dat besluit echter dat het voorgestelde EBI kennelijk buiten het kader van haar bevoegdheden valt om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen conform artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.

Procedure en conclusies van partijen

11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 juni 2017, heeft Roemenië het onderhavige beroep ingesteld.

12 Bij op dezelfde dag ter griffie neergelegde afzonderlijke akte heeft Roemenië op grond van de artikelen 278 en 279 VWEU een verzoek in kort geding ingediend strekkende tot opschorting van de uitvoering van het bestreden besluit door het Gerecht. Dit verzoek is afgewezen bij beschikking van 13 november 2017, Roemenië/Commissie (T-391/17 R, niet gepubliceerd, EU:T:2017:805).

13 Bij beslissing van de president van de Tweede kamer van 27 september 2017 is de Slowaakse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van Roemenië. Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 oktober 2017, heeft de Slowaakse Republiek het Gerecht meegedeeld dat zij haar interventie introk, zodat zij bij beschikking van 16 november 2017, Roemenië/Commissie (T-391/17, niet gepubliceerd, EU:T:2017:823), in de onderhavige zaak als interveniënte is geschrapt.

14 Bij beslissing van de president van de Tweede kamer van 15 november 2017 is Hongarije toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Aangezien de memorie in interventie van Hongarije is ingediend na het verstrijken van de door de president gestelde termijn, is deze niet bij het dossier gevoegd.

15 Bij beschikking van 16 november 2017, Roemenië/Commissie (T-391/17, niet gepubliceerd, EU:T:2017:831), in hogere voorziening bevestigd bij beschikking van 5 september 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Roemenië en Commissie [C-717/17 P(I), niet gepubliceerd, EU:C:2018:691], is het verzoek tot interventie van het comité afgewezen.

16 Roemenië verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie in de kosten te verwijzen.

17 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep ongegrond te verklaren;

– Roemenië in de kosten te verwijzen.

In rechte

Opmerkingen vooraf

18 Tijdens de pleitzitting heeft de Commissie in antwoord op vragen van het Gerecht de ontvankelijkheid van het beroep ter discussie gesteld door op te werpen dat het te laat is ingesteld en dat het bestreden besluit bovendien niet vatbaar is voor beroep.

19 Er zij aan herinnerd dat de Unierechter op grond van de omstandigheden van elke zaak mag beoordelen of het in het belang van een goede rechtsbedeling is, het beroep ten gronde te verwerpen, zonder eerst uitspraak te doen over de door de verwerende partij aangevoerde redenen van niet-ontvankelijkheid (zie in die zin arresten van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punten 51 en 52; 23 maart 2004, Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 26, en 15 juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, EU:T:2005:219, punt 155).

20 In de omstandigheden van het onderhavige geval is het Gerecht van oordeel dat de door Roemenië aangevoerde middelen om redenen van proceseconomie meteen moeten worden onderzocht zonder eerst uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep, aangezien dit hoe dan ook en om de hieronder uiteengezette redenen ongegrond is.

Ten gronde

21 Tot staving van zijn beroep voert Roemenië twee middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van artikel 5, lid 2, VEU en van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, en het tweede aan schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU.

Eerste middel: schending van artikel 5, lid 2, VEU en van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011

22 Roemenië voert in de eerste plaats aan dat uit de analyse van de informatie en de gedetailleerde maatregelen die in de bijlage bij het voorgestelde EBI zijn opgenomen, blijkt dat dit ondanks de gestelde doelen in feite uitsluitend gericht is op de verbetering van de bescherming van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, terwijl het geen enkel rechtstreeks verband vertoont met de culturele verscheidenheid in de zin van artikel 3 VEU en artikel 167 VWEU, die hoogstens wordt versterkt als intrinsiek gevolg van de verbetering van de bescherming van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren.

23 Wat betreft ten eerste de versterking van de culturele verscheidenheid overeenkomstig artikel 167, leden 1 en 4, VWEU, heeft de Unie bevoegdheden voor ondersteuning, coördinatie en aanvulling, maar geen exclusieve of met de lidstaten gedeelde bevoegdheid om beleid te bevorderen waarmee enkel culturele verscheidenheid wordt beoogd. Krachtens artikel 167, lid 4, VWEU kan een wetgevingshandeling van de Unie niet uitsluitend gericht zijn op culturele verscheidenheid, maar moet de Unie daarmee rekening houden en deze in het kader van haar beleid bevorderen. Wat ten tweede de bescherming betreft van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, beschikt de Unie niet over uitdrukkelijke wetgevende bevoegdheid en valt dat gebied nog steeds onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, zoals met name blijkt uit de artikelen 2, 3, 7 en 8 VEU, artikel 4, lid 2, VWEU en het in punt 2 hierboven vermelde besluit C(2013) 5969 final.

24 In de tweede plaats betoogt Roemenië dat de concrete actiegebieden die in het voorgestelde EBI zijn beoogd en die in de bijlage bij het initiatief worden gepresenteerd, objectief moeten worden onderzocht in het licht van hun context, die wordt bepaald door het onderwerp en de doelstellingen van dat EBI. Het volstaat niet dat de voorgestelde handelingen betrekking hebben op een gebied dat tot de bevoegdheidssfeer van de Unie behoort. Aangezien de Uniebevoegdheden overeenkomstig het in artikel 5, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling slechts kunnen worden uitgeoefend om de in de Verdragen vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken, moeten de betrokken handelingen, gelet op de inhoud en de doelstellingen ervan, ook kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld voor het optreden van de Unie op het gebied waarvoor zij bevoegd is. Uit geen enkele Verdragsbepaling blijkt echter dat de beleidsdoelstellingen op de gebieden waarop om Uniehandelingen wordt verzocht, gericht zijn op enigerlei optreden inzake de bescherming van nationale minderheden. Aangezien het onderwerp en de doelstellingen van het voorgestelde EBI kennelijk buiten de bevoegdheid van de Unie vallen, kan geen enkele maatregel die mogelijk wordt voorgesteld om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken, worden geacht onder die bevoegdheid te vallen.

25 In de derde plaats stelt Roemenië dat geen van de in de aanvullende informatie genoemde maatregelen vreemd is aan het onderwerp van het burgerinitiatief en de hiermee nagestreefde doelstellingen, zoals vermeld in de vereiste informatie, zodat een individueel onderzoek niet tot een andere conclusie over de Uniebevoegdheden kan leiden. In dit verband is de gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI in casu niet ter zake dienend, aangezien de Commissie geen gevolg kan geven aan een EBI om andere doelstellingen dan die van de organisatoren te verwezenlijken zonder afbreuk te doen aan hun autonomie, noch het opgegeven onderwerp van het EBI ten onrechte te wijzigen.

26 In de vierde en laatste plaats voert Roemenië aan dat de organisatoren met betrekking tot de concrete gebieden in het voorgestelde EBI, wat ten eerste de voorgestelde maatregelen op het gebied van talen, onderwijs en cultuur betreft, de voorstellen met betrekking tot „talen” in punt 2 van het EBI ten onrechte baseren op artikel 167, lid 5, tweede streepje, en artikel 165, lid 4, tweede streepje, VWEU, aangezien deze artikelen geen enkele bepaling inzake „talen” of „taalbeleid” bevatten. Bovendien heeft geen van de door de artikelen 165 tot en met 167 VWEU nagestreefde doelstellingen – met name de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte, de bijdrage tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen of de

verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren – betrekking op personen die tot nationale of taalkundige minderheden behoren. Een specifieke maatregel op het gebied van „onderwijs" of „cultuur" die bedoeld is ter ondersteuning van personen die tot deze minderheden behoren, zou daarom evenmin een rechtsgrondslag in de Verdragen hebben, wat niet door artikel 3 VEU kan worden ondervangen. De bevoegdheid tot vaststelling van maatregelen op het gebied van de taalidentiteit van personen die tot nationale minderheden behoren, komt toe aan de lidstaten, met dien verstande dat artikel 10 van het op 10 november 1994 aangenomen Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van nationale minderheden, waarbij een aantal lidstaten van de Unie partij is, in dit verband van toepassing is.

27 Ten tweede betoogt Roemenië, met betrekking tot regionaal beleid, en meer in het bijzonder de voorstellen op grond van de artikelen 177 en 178 VWEU, strekkende tot aanpassing van de bepalingen inzake de regionale fondsen van de Unie, en voorts artikel 173, lid 3, VWEU en artikel 182, lid 1, VWEU tot wijziging van verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie „Horizon 2020" (2014-2020) en tot intrekking van besluit nr. 1982/2006/EG (PB 2013, L 347, blz. 104), dat, overeenkomstig artikel 174 VWEU, in het kader van het cohesiebeleid de ontwikkeling van de verschillende regio's als criterium van belang is, en niet de nationale, etnische, culturele, godsdienstige en taalkundige kenmerken van de regio's, temeer daar er geen duidelijk en algemeen geldend verband bestaat tussen de etnische component van bepaalde regio's en hun ontwikkelingsniveau. In een op grond van artikel 177 VWEU vastgestelde handeling kunnen geen doelstellingen worden vastgelegd die een aanvulling vormen op de in artikel 174 VWEU neergelegde doelstellingen. Hetzelfde geldt voor het programma „Horizon 2020", aangezien de doelstellingen van de in artikel 173 VWEU („Industrie") en artikel 179 VWEU („Onderzoek en technologische ontwikkeling en ruimte") genoemde specifieke maatregelen geen enkel verband houden met de bescherming van de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren. Voorts stelt Roemenië dat er in het kader van de Uniebevoegdheid geen grondslag bestaat voor de vaststelling van een handeling die, zoals in het onderhavige geval, strijdig is met de in artikel 2 VEU verankerde waarden, doordat deze indirecte etnische discriminatie met zich meebrengt en het probleem doet rijzen dat de internationaalrechtelijk bepaalde grenzen aan de betrokkenheid van de moederstaat bij de bescherming van een nationale minderheid uit die staat die zich op het grondgebied van een andere staat bevindt, worden overschreden.

28 Wat betreft ten derde de voorgestelde maatregelen ten aanzien van staatlozen om de gelijke behandeling van deze personen en Unieburgers te waarborgen, stelt Roemenië dat de toepassing van het criterium van het behoren tot een nationale minderheid voor de toekenning van een status die afwijkt van een specifieke categorie, zoals staatlozen, niet strookt met de in artikel 79, lid 1, VWEU neergelegde doelstellingen. Aangezien in het EBI enkel wordt voorgesteld personen zonder nationaliteit gunstiger te behandelen, strookt dat niet met het onderwerp van het voorstel en kan het hooguit het voorwerp van een afzonderlijk EBI vormen. Voor de toepassing van titel V VWEU, waarvan artikel 79 VWEU deel uitmaakt, worden staatlozen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen, zoals voortvloeit uit artikel 67, lid 2, VWEU. De Verdragen bieden vanuit dit oogpunt evenmin een rechtsgrondslag voor de vaststelling van handelingen waarmee wordt beoogd een vrijwel gelijke behandeling van personen zonder nationaliteit en onderdanen van de Unie te waarborgen.

29 Ten vierde stelt Roemenië met betrekking tot het voorstel om op grond van artikel 118 VWEU één enkel systeem voor auteursrechten binnen de Unie in te stellen, dat daarmee lijkt te worden beoogd dat personen die tot minderheden behoren, gemakkelijker goederen en diensten kunnen gebruiken in hun eigen taal, vaak die van een buurland, zodat het voorstel afwijkt van het doel van de in artikel 118 VWEU bedoelde maatregelen en eveneens het reeds genoemde probleem doet rijzen van betrokkenheid van de moederstaat bij de bescherming van personen die tot nationale minderheden behoren. Volgens internationale aanbevelingen ter zake moet de voorkeursbehandeling door de moederstaat worden verleend op basis van een bilaterale benadering met de instemming van de bevoegde staat en beperkt blijven tot „onderwijs en cultuur, voor zover hiermee het legitieme doel van

bevordering van culturele banden wordt nagestreefd en [de voorkeursbehandeling] in verhouding tot dat doel staat". Tot slot tekenen zich tegen de problemen met het Europees octrooi inzake de regeling van het taalgebruik de problemen af met de invoering van een eenvormig stelsel van intellectuele-eigendomsrechten in de gehele Unie.

30 Ten vijfde betoogt Roemenië met betrekking tot het voorstel tot wijziging van richtlijn 2010/13 dat een afwijkende behandeling van „regio's waar nationale minderheden wonen" in strijd is met de in artikel 2 VEU neergelegde waarden, directe discriminatie op het gebied van het vrije verkeer van diensten vormt die op grond van artikel 56 VWEU verboden is, en eveneens het in punt 29 hierboven genoemde probleem doet rijzen van de betrokkenheid van de moederstaat bij de bescherming van personen die tot nationale minderheden behoren.

31 Ten zesde en ten slotte stelt Roemenië met betrekking tot het voorstel op grond van artikel 109 en artikel 108, lid 4, of artikel 107, lid 3, onder d), VWEU, die betrekking hebben op staatssteun, dat de voorgenomen vrijstellingsmaatregel indruist tegen de doelstellingen van maatregelen die internationaalrechtelijk kunnen worden getroffen ten behoeve van personen die tot nationale minderheden behoren, en die beperkt zijn tot onderwijs, cultuur, taal en godsdienst. De toekenning van „grensoverschrijdende" staatssteun door de moederstaat aan rechtspersonen met winstoogmerk die tot doel hebben de rechten van personen die tot de nationale minderheden van het buurland behoren, te bevorderen, is onverenigbaar met de internationaalrechtelijke beginselen inzake de betrokkenheid van moederstaten bij de bescherming van personen die tot nationale minderheden behoren en die zich op het grondgebied van andere staten bevinden, ondermijnt de mededinging, leidt tot discriminatie van Unieburgers op grond van etnische criteria en is derhalve strijdig met de waarden van de Unie.

32 De Commissie, ondersteund door Hongarije, betwist de argumenten van Roemenië.

33 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 11, lid 4, VEU, ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon, bepaalt dat de burgers van de Unie onder bepaalde voorwaarden het initiatief kunnen nemen de Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel in te dienen over aangelegenheden ten aanzien waarvan deze burgers van oordeel zijn dat een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 23).

34 Het recht om een EBI te nemen vormt, net als het recht om verzoekschriften in te dienen bij het Parlement, een instrument met betrekking tot het in artikel 10, lid 3, VEU bedoelde recht van de burgers om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen, in die zin dat zij zich op grond daarvan rechtstreeks tot de Commissie kunnen wenden met een verzoek om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 24). Zoals in overweging 1 van verordening nr. 211/2011 is opgemerkt, wordt dit recht geacht het Europese burgerschap te versterken en de democratische werking van de Unie te verbeteren (arresten van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 18, en 10 mei 2017, Efler/Commissie, T-754/14, EU:T:2017:323, punt 24).

35 Overeenkomstig artikel 24, eerste alinea, VWEU zijn de procedures en de verplichte voorwaarden voor de indiening van een EBI vastgesteld in verordening nr. 211/2011. Artikel 4 van die verordening stelt de voorwaarden vast waaronder de Commissie een voorgesteld EBI registreert (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 25).

36 Wat het registratieproces van een voorgesteld EBI betreft, staat het krachtens artikel 4 van verordening nr. 211/2011 dus aan de Commissie om te onderzoeken of dat voorstel voldoet aan de voorwaarden van met name lid 2, onder b), van dat artikel, waarin is bepaald dat een voorgesteld EBI door de Commissie wordt geregistreerd voor zover het „niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden

van de Commissie [valt] om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen" (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punten 26 en 45).

37 Zoals blijkt uit de rechtspraak, moet overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 rekening worden gehouden met de informatie betreffende het onderwerp en de doelstellingen van het voorgestelde EBI die door de organisatoren van dat EBI, hetzij verplicht, hetzij facultatief, conform bijlage II bij genoemde verordening wordt verstrekt (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 45, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 51).

38 De „in bijlage II [bij verordening nr. 211/2011] genoemde informatie" waarnaar artikel 4 van die verordening verwijst, is immers niet beperkt tot de minimuminformatie die krachtens die bijlage in het register moet worden verstrekt. Het in bijlage II bij verordening nr. 211/2011 erkende recht van de organisatoren van het voorgestelde EBI om aanvullende informatie en zelfs een ontwerprechtshandeling van de Unie voor te stellen, heeft tot logisch gevolg dat de Commissie verplicht is die informatie op dezelfde wijze te onderzoeken als alle andere informatie die ingevolge die bijlage wordt verstrekt, in overeenstemming met het beginsel van behoorlijk bestuur, waarop in overweging 10 van verordening nr. 211/2011 wordt gewezen en dat voor de bevoegde instelling de verplichting omvat om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. De Commissie moet de aanvullende informatie dan ook onderzoeken om te beoordelen of een voorgesteld EBI aan de in artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 gestelde registratievoorwaarden voldoet (arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punten 30-32; zie in die zin ook arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punten 47, 48 en 50, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punten 52-54).

39 Daarenboven moet de in artikel 4, lid 2, onder b), van deze verordening gestelde voorwaarde voor registratie, in overeenstemming met de doelstellingen die met het EBI worden nagestreefd – zoals die zijn vermeld in de overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 211/2011 en die met name bestaan in het aanmoedigen van de burgerparticipatie en het toegankelijker maken van de Unie – door de Commissie, wanneer zij een voorgesteld EBI ontvangt, worden uitgelegd en toegepast op een wijze die het EBI eenvoudig toegankelijk maakt (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 49, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punten 53 en 64).

40 De Commissie is bijgevolg alleen bevoegd om de registratie van een voorgesteld EBI krachtens artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 te weigeren ingeval dit voorgestelde EBI, gelet op het onderwerp en de doelstellingen ervan zoals die naar voren komen uit de verplichte en, in voorkomend geval, aanvullende informatie die ingevolge bijlage II bij verordening nr. 211/2011 door de organisatoren is verstrekt, zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie valt om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 50, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 54).

41 Dienaangaande volgt uit de bewoordingen van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 dat de Commissie een eerste onderzoek moet verrichten van de gegevens waarover zij beschikt, om te beoordelen of het voorgestelde EBI niet zichtbaar buiten het kader van haar bevoegdheden valt, met dien verstande dat in geval van registratie van het voorgestelde EBI een vollediger onderzoek moet worden verricht. Artikel 10, lid 1, onder c), van die verordening bepaalt immers dat, wanneer de Commissie het EBI ontvangt, zij binnen drie maanden in een mededeling haar juridische en politieke conclusies over het EBI meedeelt, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt (arrest van 19 april 2016, Costantini/Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 17). Met het besluit om een voorgesteld EBI te registreren, dat inhoudt

dat een eerste beoordeling op juridisch vlak wordt verricht, wordt dus niet vooruitgelopen op de beoordeling die de Commissie in voorkomend geval in het kader van de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling verricht en waarin het definitieve standpunt van deze instelling is vervat om in antwoord op het EBI al dan geen rechtshandeling voor te stellen (zie in die zin arrest van 23 april 2018, One of Us e.a./Commissie, T-561/14, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2018:210, punten 79 en 117).

42 Zoals opnieuw is geoordeeld, mag de Commissie, wanneer zij een verzoek tot registratie van een voorgestelde EBI ontvangt, in dat stadium niet nagaan of het bewijs van alle aangehaalde feitelijke elementen is geleverd, en evenmin of het voorstel en de voorgestelde maatregelen toereikend zijn gemotiveerd. Teneinde na te gaan of de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 is vervuld, dient de Commissie zich ertoe te beperken na te gaan of, objectief gezien, dergelijke in abstracto voorgenomen maatregelen zouden kunnen worden vastgesteld op basis van de Verdragen (arrest van 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punten 62 en 64).

43 Om te bepalen of de Commissie de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 correct heeft toegepast, moet in casu worden onderzocht of de Commissie, in het licht van het voorgestelde EBI en in het kader van een eerste onderzoek van de gegevens waarover zij beschikte, en anders dan Roemenië beweert, in het stadium van de registratie op goede gronden kon vaststellen dat dit voorstel, voor zover het betrekking had op in abstracto voorgenomen voorstellen voor rechtshandelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit, niet zichtbaar buiten haar bevoegdheden viel op grond waarvan die instelling een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen kan indienen.

44 In dit verband zij eraan herinnerd dat de afbakening van de bevoegdheden van de Unie volgens artikel 5 VEU wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling en dat elke instelling volgens artikel 13, lid 2, VEU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld (zie in die zin arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punten 97 en 98, en 19 april 2016, Costantini/Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 16). De aan het EBI-mechanisme ten grondslag liggende doelstelling van participatie van de burgers van de Unie in het democratische bestel mag het beginsel van toegedeelde bevoegdheden namelijk niet uithollen en mag de Unie niet toestaan regels op te stellen op gebieden waarvoor haar geen enkele bevoegdheid is toegedeeld (arrest van 19 april 2016, Costantini/Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 53).

45 Volgens eveneens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Met betrekking tot het onderwerp en de doelstellingen van de door de Commissie voor te stellen handelingen, zoals opgesomd in artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit, wordt in het voorgestelde EBI, zoals in de overwegingen 2 en 3 van het bestreden besluit is opgemerkt, aangegeven dat daarin wordt verzocht een reeks wetgevende handelingen vast te stellen om de bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren te verbeteren en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te vergroten. Die handelingen zouden maatregelen moeten omvatten met betrekking tot regionale en minderheidstalen, onderwijs en cultuur, regionaal beleid, gelijkheid, media-inhoud en door regionale instanties verleende overheidssteun. In de bijlage bij het voorgestelde EBI wordt uitdrukkelijk verwezen naar verschillende rechtshandelingen waarvoor de organisatoren de Commissie om voorstellen verzoeken.

47 Anders dan Roemenië stelt, strekt het voorgestelde EBI er niet uitsluitend toe de eerbiediging van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, te waarborgen, maar wordt daarmee tevens beoogd de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie te versterken, zoals blijkt uit zowel het onderwerp en de doelstellingen van dat voorstel als het feit dat rekening is gehouden met de verschillende voorstellen voor rechtshandelingen zoals opgesomd en toegelicht in de bijlage bij het voorgestelde EBI, die de organisatoren ingediend willen zien bij het Parlement en de Raad.

48 In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie, zoals in punt 37 hierboven is opgemerkt, met het oog op de registratie van een voorgesteld EBI het onderwerp en de doelstellingen ervan in aanmerking moet nemen zoals die naar voren komen uit niet alleen de verplichte, maar ook de aanvullende informatie die ingevolge bijlage II bij verordening nr. 211/2011 door de organisatoren is verstrekt (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 45, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punten 51 en 54).

49 Overeenkomstig deze rechtspraak heeft de Commissie het voorgestelde EBI na het arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie (T-646/13, EU:T:2017:59), waarbij het in punt 2 hierboven genoemde besluit C(2013) 5969 final nietig was verklaard, op basis van alle door de organisatoren verstrekte informatie opnieuw geanalyseerd, en daarbij met name rekening gehouden met de in de bijlage bij het voorgestelde EBI opgenomen voorstellen voor rechtshandelingen. De Commissie is daarbij tot de slotsom gekomen dat het voorgestelde EBI, voor zover het betrekking had op de indiening door de Commissie van negen van de elf voorstellen voor rechtshandelingen van de Unie zoals bedoeld in overweging 4, onder a) tot en met e), en onder h) tot en met k), van het bestreden besluit, kennelijk niet buiten het kader van haar bevoegdheden viel om krachtens artikel 4, lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 211/2011 een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen.

50 Zoals in punt 47 hierboven is opgemerkt en zoals de Commissie terecht heeft gesteld, worden de rechtshandelingen die in de bijlage bij het voorgestelde EBI zijn opgesomd en die volgens deze instelling binnen het kader vallen van de bevoegdheden op grond waarvan zij een voorstel voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen op de betrokken gebieden kan indienen, kennelijk geacht bij te dragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling om de eerbiediging van de rechten van personen die tot minderheden behoren te waarborgen, maar tevens, ook rechtstreeks, tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van eerbiediging en bevordering van de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie.

51 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat, volgens artikel 2 VEU, eerbied voor de rechten van minderheden een van de waarden is waarop de Unie berust, en dat in artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU is vastgelegd dat de Unie de rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt.

52 Wat meer bepaald de versterking van de culturele verscheidenheid betreft, is in artikel 167, lid 4, VWEU bepaald dat de Unie bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening houdt met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.

53 Anders dan Roemenië stelt, volgt daaruit nog niet dat de Commissie met het bestreden besluit de Unie een algemene wetgevende bevoegdheid heeft toegekend op het gebied van de bescherming van de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren, maar enkel dat de eerbiediging van de rechten van minderheden en de versterking van de culturele en taalkundige verscheidenheid, als waarden en doelstellingen van de Unie, bij het optreden van de Unie op de gebieden waarop het voorgestelde EBI betrekking heeft, in aanmerking moeten worden genomen. Zoals Roemenië in dit verband zelf heeft gesteld, bevat artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU noodzakelijkerwijs algemene

richtsnoeren voor het optreden van de Unie op andere gebieden, en maakt de in artikel 2 VEU bedoelde eerbiediging van minderheden integrerend deel uit van de waarden van de Unie die de Commissie in het kader van haar bevoegdheden in acht moet nemen.

54 In dit verband zij er in het bijzonder op gewezen dat Roemenië geen vraagtekens plaatst bij de bevoegdheid van de Unie om rechtshandelingen vast te stellen op de concrete gebieden waarnaar wordt verwezen in de rechtshandelingen zoals vermeld in overweging 4, onder a) tot en met e) en h) tot en met k), van het bestreden besluit (zie punt 7 hierboven) en in overweging 5 van dat besluit (zie punt 8 hierboven), teneinde de doelstellingen van de betrokken bepalingen te verwezenlijken. Volgens Roemenië kan de Commissie het Parlement en de Raad op grond van de Uniebevoegdheden op deze gebieden echter niet verzoeken om rechtshandelingen vast te stellen ter verwezenlijking van de in het voorgestelde EBI aangekondigde doelstellingen, als fundamentele elementen die de draagwijdte ervan afbakenen, aangezien die handelingen niet kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld voor het optreden van de Unie op het gebied waarvoor zij bevoegd is. Op die manier zou de Commissie de bevoegdheden van de Unie op gebieden als cultuur, onderwijs, regionaal beleid en staatssteun die haar in de Verdragen zijn toegekend, voor een oneigenlijk doel gebruiken.

55 Deze stelling kan niet worden aanvaard.

56 Net zoals de Commissie op gebieden waarvoor de Unie bevoegd is, ter verwezenlijking van de doelstellingen die door de relevante VWEU-bepalingen specifiek worden nagestreefd, voorstellen voor een rechtshandeling mag indienen waarin rekening wordt gehouden met de waarden en doelstellingen van het voorgestelde EBI, mag namelijk ook niets deze instelling in beginsel beletten om voorstellen voor specifieke handelingen in te dienen die, zoals in casu, worden geacht het optreden van de Unie op de gebieden waarvoor zij bevoegd is, aan te vullen teneinde de eerbiediging van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden en van de in artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU bedoelde rijke verscheidenheid van cultuur en taal te waarborgen.

57 Voor zover Roemenië in dit verband stelt dat de uitoefening van de Uniebevoegdheden wordt beperkt door artikel 4, lid 2, VEU, volgens hetwelk de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, eerbiedigt, volstaat het op te merken dat Roemenië deze stelling niet heeft geschraagd, en met name niet heeft aangetoond dat die bepaling zich noodzakelijkerwijs verzet tegen de vaststelling van in abstracto voorgenomen maatregelen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit, voor zover zij beogen te waarborgen dat de Unie op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is de waarden eerbiedigt waarop zij berust, zoals de eerbiediging van de rechten van personen die tot minderheden behoren, en tegen het nastreven van de in artikel 3 VEU neergelegde doelstellingen, waaronder de eerbiediging van de rijke verscheidenheid van cultuur en taal van de Unie.

58 Voor zover Roemenië betoogt dat de Commissie met de gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI afbreuk dreigt te doen aan de autonomie van de organisatoren en het opgegeven onderwerp van het voorgestelde EBI ten onrechte dreigt te wijzigen, volstaat het vast te stellen dat de organisatoren in punt 8 van hun voorstel met het opschrift „Vrijwaringsclausule” de wens hebben geuit dat alle elf voorstellen afzonderlijk werden onderzocht en dat de eventuele niet-ontvankelijkheid van een van de voorstellen geen gevolgen voor de andere voorstellen had. Bijgevolg doet de gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI juist geen afbreuk aan de autonomie van de organisatoren en vormt zij geen wijziging van het opgegeven onderwerp van dat voorstel, maar strookt zij met een wens die de organisatoren zelf formeel in het voorgestelde EBI hebben geuit voor het geval dat de Commissie tot de slotsom zou komen dat een aantal van de betrokken maatregelen kennelijk niet onder haar bevoegdheden valt.

59 Ten slotte moet ook het betoog van Roemenië worden afgewezen volgens hetwelk de betrokken voorstellen voor rechtshandelingen op geen enkele wijze kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor het optreden van de Unie op het gebied waarvoor zij bevoegd is.

60 Met betrekking tot, ten eerste, de maatregelen inzake „taal", „onderwijs" en „cultuur", als bedoeld in punt 2 van het voorgestelde EBI, voor de vaststelling waarvan de organisatoren artikel 167, lid 5, eerste streepje, VWEU en artikel 165, lid 4, eerste streepje, VWEU als rechtsgrondslag voorstellen, merkt de Commissie terecht op dat het begrip „cultuur", dat titel XIII VWEU vormt, waarvan artikel 167 VWEU deel uitmaakt, in lid 4 van dat artikel verwijst naar de eerbiediging van de culturele en taalkundige verscheidenheid, die in artikel 3 VEU tot doelstelling van de Unie is verheven, en dat het begrip „onderwijs", dat deel uitmaakt van het opschrift van titel XII VWEU, waarin artikel 165 VWEU is opgenomen, elementen omvat die betrekking hebben op de bevordering van de taalkundige verscheidenheid van de Unie, die overigens als specifieke doelstelling wordt vermeld in artikel 5, lid 1, onder e), van verordening (EU) nr. 1288/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van „Erasmus+": het programma van de Unie voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport en tot intrekking van besluiten nr. 1719/2006/EG, nr. 1720/2006/EG en nr. 1298/2008/EG (PB 2013, L 347, blz. 50), die is vastgesteld op grond van artikel 165, lid 4, VWEU, net zoals de in het voorgestelde EBI vermelde handelingen inzake „taal".

61 Voorts kan de Raad op grond van artikel 167, lid 5, tweede streepje, VWEU op voorstel van de Commissie aanbevelingen vaststellen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dat artikel, zodat het voorstel voor een handeling betreffende een in abstracto voorgenomen „aanbeveling van de Raad ‚inzake de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige verscheidenheid binnen de Unie'" niet kan worden geacht kennelijk buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie te vallen om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van deze bepaling.

62 Ten slotte staat de omstandigheid dat de eerbiediging van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, niet in de specifieke doelstellingen van de artikelen 165 tot en met 167 VWEU wordt vermeld, er niet aan in de weg dat de Unie in het kader van de bevoegdheden die zij op grond van die bepalingen uitoefent, maatregelen vaststelt waarin die doelstelling in aanmerking wordt genomen, zoals in punt 56 hierboven is opgemerkt.

63 Met betrekking tot, ten tweede, de in de punten 3.1 en 3.2 van het voorgestelde EBI bedoelde maatregelen inzake „regionaal beleid", en meer in het bijzonder de voorstellen op grond van de artikelen 177 en 178 VWEU betreffende de regionale fondsen, alsook die op grond van artikel 173, lid 3, en artikel 182, lid 1, VWEU betreffende de wijziging van verordening nr. 1291/2013 inzake het programma „Horizon 2020", wordt met deze maatregelen evenmin beoogd de bevoegdheden van de Unie uit te breiden, maar wel bestaande bevoegdheden in te zetten om programma's te financieren. Wat de regionale fondsen betreft, heeft artikel 1, lid 2, vierde streepje, van het bestreden besluit betrekking op „een verordening tot aanpassing van de algemene regels die van toepassing zijn op de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen zodat rekening wordt gehouden met de bescherming van minderheden en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit, mits de te financieren acties leiden tot de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie". Wat het programma „Horizon 2020" betreft, heeft de Commissie er terecht op gewezen dat een eventuele wijziging van verordening nr. 1291/2013 strekt tot versterking van het onderzoek naar de toegevoegde waarde die nationale minderheden en culturele en taalkundige verscheidenheid kunnen bieden voor de sociaal-economische ontwikkeling in de regio's van de Unie.

64 Hier komt bij dat, zoals in punt 56 hierboven is opgemerkt, de omstandigheid dat de eerbiediging van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren niet in de specifieke doelstellingen van de artikelen 173, 177, 178 en 182 VWEU wordt vermeld, er, anders dan Roemenië stelt, niet aan in de weg staat dat de Unie in het kader van de bevoegdheden die zij op grond van die bepalingen uitoefent, maatregelen vaststelt die rekening houden met die doelstelling.

65 Met betrekking tot de grief van Roemenië, ontleend aan de vermeende overschrijding van internationaalrechtelijk vastgestelde grenzen aan de inmenging van een staat in de bescherming van zijn nationale minderheid op het grondgebied van een andere staat, merkt de Commissie nogmaals terecht op dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de in het EBI voorgestelde rechtshandelingen met dergelijke normen geen invloed heeft op het onderzoek van de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.

66 Met betrekking tot, ten derde, de voorgestelde maatregelen ten aanzien van „staatlozen" teneinde de gelijke behandeling van deze personen en Unieburgers te waarborgen, zoals bedoeld in punt 5.2 van het voorgestelde EBI en voor de vaststelling waarvan de organisatoren artikel 79, lid 2, VWEU voorstellen, heeft de Commissie terecht opgemerkt dat er op Unieniveau verschillende, met name op staatlozen toepasselijke, rechtshandelingen zijn vastgesteld, zoals richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PB 2011, L 132, blz. 1), ook op het gebied van de gelijke behandeling van staatlozen en Unieburgers. Met het verzoek aan de Commissie om wijzigingen in regelgeving „inzake staatlozen teneinde de rechten van langdurig staatlozen en hun gezinnen in overeenstemming te brengen met de rechten van Unieburgers", kon het voorgestelde EBI, in abstracto beschouwd, worden geacht niet kennelijk buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie te vallen om voorstellen voor rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen.

67 Met betrekking tot, ten vierde, het voorstel om op grond van artikel 118 VWEU „één enkel systeem voor auteursrechten" in te stellen waarmee de gehele Unie als een interne markt op het gebied van auteursrechten kan worden beschouwd, zoals bedoeld in punt 6.1 van het voorgestelde EBI, moet worden vastgesteld dat in die bepaling is vastgelegd dat de Unie bevoegd is om maatregelen vast te stellen voor de invoering van Europese titels om een eenvormige bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten in de hele Unie te bewerkstelligen.

68 Zoals in punt 56 hierboven is opgemerkt, staat de omstandigheid dat de eerbiediging van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren niet in de specifieke doelstellingen van artikel 118 VWEU wordt vermeld, er niet aan in de weg dat de Unie in het kader van de bevoegdheden die zij op grond van die bepaling uitoefent, maatregelen vaststelt waarin die doelstelling in aanmerking wordt genomen.

69 Met betrekking tot de grief van Roemenië inzake de overschrijding van internationaalrechtelijk vastgestelde grenzen aan de inmenging van een staat in de bescherming van zijn nationale minderheid op het grondgebied van een andere staat, zij er nogmaals op gewezen dat de vraag of de in het EBI voorgestelde rechtshandelingen verenigbaar zijn met dergelijke normen, geen invloed heeft op het onderzoek van de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.

70 Met betrekking tot, ten vijfde, het voorstel tot wijziging van richtlijn 2010/13 betreffende „audiovisuele mediadiensten", op de grondslag van artikel 53, lid 1, VWEU en artikel 62 VWEU, waarnaar in punt 6.2 van het voorgestelde EBI wordt verwezen en dat ertoe strekt de vrije verlening van diensten en de ontvangst van audiovisuele inhoud te waarborgen in regio's waar nationale minderheden wonen, dient eveneens te worden opgemerkt dat niets eraan in de weg staat dat de Commissie een wijziging van die richtlijn voorstelt waarin rekening wordt gehouden met de bezorgdheid over de eerbiediging van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, terwijl de argumenten van Roemenië die zijn ontleend aan ten eerste vermeende schending van artikel 56 VWEU en artikel 2 VEU, en ten tweede overschrijding van de internationaalrechtelijk vastgestelde grenzen aan de inmenging van een staat in de bescherming van zijn nationale minderheid op het grondgebied van een andere staat, in het stadium van de beoordeling van de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 niet ter zake dienend zijn. Voor zover deze grief meer in het bijzonder betrekking heeft op schending van artikel 2 VEU, kan zij hooguit worden onderzocht uit hoofde van de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder d), van verordening nr. 211/2011, op grond

waarvan de Commissie geen voorgestelde EBI's mag registreren die kennelijk in strijd zijn met de waarden van de Unie die zijn neergelegd in artikel 2 VEU, welke bepaling in het onderhavige middel echter niet aan de orde is.

71 Met betrekking tot, ten zesde, het in punt 7 van het voorgestelde EBI bedoelde voorstel om „per categorie van projecten die nationale minderheden en hun cultuur bevorderen, een uitzondering te maken" op de grondslag van artikel 107, lid 3, onder e), VWEU, heeft de Commissie er terecht aan herinnerd dat steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder d), VWEU na een door de Commissie verrichte analyse als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Voor zover Roemenië stelt dat dit voorstel kan leiden tot discriminatie op grond van etnische criteria, de mededinging ondermijnt en in strijd is met de grenzen aan de betrokkenheid van de moederstaat bij de bescherming van een nationale minderheid uit die staat die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, moet worden verwezen naar de voorgaande overwegingen volgens welke deze argumenten geen afbreuk doen aan de beoordeling van de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 en Roemenië in het kader van het onderhavige middel geen schending van artikel 4, lid 2, onder d), van deze verordening heeft aangevoerd.

72 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat Roemenië ten onrechte stelt dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt en artikel 5, lid 2, VWEU en artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 heeft geschonden door in het stadium van de registratie van het voorgestelde EBI te concluderen – onverminderd, in voorkomend geval, een grondiger onderzoek in het kader van de toepassing van artikel 10 van verordening nr. 211/2011 – dat de voorstellen voor rechtshandelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit en in abstracto beschouwd, objectief gezien „kennelijk niet buiten" het kader van de bevoegdheden van de Commissie vielen om een voorstel voor een handeling ter uitvoering van de Verdragen in te dienen.

73 Derhalve moet het eerste middel worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU

74 Roemenië betoogt dat de in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht niet uitputtend in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011 is geregeld. Die verplichting vormt een wezenlijk vormvoorschrift dat strekt tot de eerbiediging van zijn rechten van verdediging als bevoorrechte verzoeker en draagt bij tot de verwezenlijking van een meer algemene doelstelling, namelijk waarborgen dat de Unierechter zijn rechtmatigheidstoetsing kan uitvoeren. De motivering moet worden aangepast aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft opgesteld daarin duidelijk en ondubbelzinnig naar voren doen komen. Voorts moet de instelling van de Unie volgens de rechtspraak haar beweegredenen uitdrukkelijk uiteenzetten wanneer de beslissing aanzienlijk afwijkt van eerdere beslissingen, zoals in het onderhavige geval, waarin het standpunt fundamenteel is gewijzigd ten opzichte van het in punt 2 hierboven vermelde besluit C(2013) 5969 final. Bovendien is de motiveringsplicht bij registratie van het voorgestelde EBI des te belangrijker, omdat met de in artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 genoemde voorwaarde wordt beoogd te waarborgen dat het fundamentele beginsel van bevoegdheidstoedeling wordt geëerbiedigd. Aangezien de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de vraag of het voorgestelde EBI al dan niet kennelijk buiten het kader van haar bevoegdheden valt om een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, is ten slotte de nakoming van de motiveringsplicht van fundamenteel belang om te kunnen nagaan of er geen sprake is van een onjuiste beoordeling en of er voldaan is aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid afhangt.

75 Volgens Roemenië worden het onderwerp en de doelstellingen van het voorgestelde EBI in de overwegingen 2 en 3 van het bestreden besluit vermeld, maar zet de Commissie daarbij evenwel niet uiteen waarom zij bevoegd is om de handelingen voor te stellen die bij dat onderwerp aansluiten en waarmee de daarin vervatte doelstellingen inzake bescherming worden nagestreefd. De Commissie beperkt zich in overweging 4 van het bestreden besluit tot een opsomming van de negen geregistreerde voorstellen voor handelingen. Hoewel de Commissie in de overwegingen van het bestreden besluit stelt dat voorstellen voor wetgevingshandelingen die worden ingediend op grond van beleid dat tot de Uniebevoegdheden behoort en in algemene zin in overweging 5 van het bestreden besluit wordt uiteengezet, worden toegelaten, staat zij in het dispositief toe dat handtekeningen worden verzameld voor voorstellen voor wetgevingshandelingen die weliswaar tot de algemene bevoegdheden van de Commissie behoren, maar waarmee nationale of taalkundige minderheden en culturele en taalkundige verscheidenheid worden bevorderd. Bovendien bevat het bestreden besluit geen enkele verwijzing naar de in de artikelen 2 en 3 VEU neergelegde waarden en doelstellingen van de Unie.

76 Hoewel de Commissie in de overwegingen 2 en 3 van het bestreden besluit de doelstellingen en het onderwerp van het EBI uiteenzet, namelijk de bescherming van personen die tot nationale minderheden behoren en culturele en taalkundige diversiteit, geeft deze instelling bovendien geen enkele toelichting waaruit blijkt dat zij op deze gebieden, en meer bepaald op het gebied van de bescherming van personen die tot nationale minderheden behoren, niet bevoegd is, zoals zij bijvoorbeeld wel doet door de niet-ontvankelijkheidverklaring van de twee andere voorstellen te motiveren. Een dergelijke kennelijk ontoereikende motivering kan er ten eerste aan in de weg staan dat de belanghebbenden kennisnemen van de redenen waarom het voorgestelde EBI wordt geregistreerd en dienovereenkomstig reageren, en ten tweede dat het Gerecht zijn toezicht op de wettigheid van het bestreden besluit uitoefent.

77 Bovendien is het bestreden besluit op algemene en stereotiepe wijze geformuleerd en worden daarin niet de redenen aangegeven op grond waarvan de Commissie tot de slotsom komt dat een voorgesteld EBI gedeeltelijk kan worden geregistreerd, terwijl zij in besluit C(2013) 5969 final een haaks daarop staand standpunt heeft ingenomen.

78 De Commissie, ondersteund door Hongarije, betwist de argumenten van Roemenië.

79 Er zij aan herinnerd dat de in artikel 296, tweede alinea, VWEU bedoelde verplichting om rechtshandelingen met redenen te omkleden geldt voor elke voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling (arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 42). Hieruit volgt dat, ondanks de omstandigheid dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011 de Commissie enkel verplicht de organisatoren in kennis te stellen van de motivering van haar besluit wanneer zij weigert het voorgestelde EBI te registreren, het bestreden besluit dient te worden gemotiveerd, aangezien daarin de beslissing van de Commissie is vervat om het voorgestelde EBI te registreren voor zover het betrekking heeft op negen van de elf voorstellen voor rechtshandelingen in de bijlage bij het initiatief.

80 Volgens vaste rechtspraak inzake artikel 296 VWEU moet de motivering van rechtshandelingen beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Zoals ook uit vaste rechtspraak naar voren komt, moet het motiveringsvereiste aan de hand van de omstandigheden van het geval worden beoordeeld. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden

geslagen op de bewoordingen van die handeling, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Voorts moet een onderscheid worden gemaakt tussen de motiveringsplicht als wezenlijk vormvoorschrift en het toezicht op de gegrondheid van de motivering, dat onderdeel is van het toezicht op de wettigheid van de handeling ten gronde en dat veronderstelt dat de rechter nagaat of de gronden waarop de handeling berust onjuistheden bevatten of niet (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punten 66-68).

83 Volgens Roemenië is, overeenkomstig de rechtspraak (zie in die zin arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14, en 13 december 2007, Angelidis/Parlement, T-113/05, EU:T:2007:386, punt 61), de naleving van de motiveringsplicht van des te groter fundamenteel belang wanneer de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, hetgeen in casu het geval is. De Unierechter kan immers alleen dan nagaan of er voldaan is aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid afhangt.

84 Anders dan Roemenië stelt, beschikt de Commissie echter niet over een ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van de registratie van een voorgesteld EBI, aangezien in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 211/2011 is bepaald dat deze instelling een dergelijk voorstel „registreert" wanneer aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2, onder a) tot en met d), van die verordening is voldaan, te weten met name wanneer het voorgestelde EBI niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie valt om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen. Indien na een eerste onderzoek daarentegen blijkt dat niet aan deze laatste voorwaarde is voldaan, „weigert" de Commissie het voorgestelde EBI te registreren zoals in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 211/2011 is bepaald.

85 De Commissie beschikt des te minder over een dergelijke beoordelingsbevoegdheid, omdat is geoordeeld dat de in artikel 4, lid 2, onder b), van deze verordening gestelde voorwaarde voor registratie, in overeenstemming met de doelstellingen die met het EBI worden nagestreefd – zoals die zijn vermeld in de overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 211/2011 en die met name bestaan in het aanmoedigen van de burgerparticipatie en het toegankelijker maken van de Unie – bij ontvangst van een voorgesteld EBI door de Commissie moet worden uitgelegd en toegepast op een wijze die het EBI eenvoudig toegankelijk maakt (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 49, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punten 53 en 64).

86 In casu moet worden vastgesteld dat in de overwegingen van het bestreden besluit de elementen zijn uiteengezet die tot de vaststelling ervan hebben geleid en dat Roemenië in staat is geweest om de gronden te onderzoeken waarop het bestreden besluit berustte, zoals eveneens blijkt uit alle argumenten die het ter ondersteuning van het onderhavige beroep heeft aangevoerd.

87 Zo heeft de Commissie in overweging 6 van het bestreden besluit duidelijk gesteld dat het voorgestelde EBI, voor zover het gericht was op voorstellen van de Commissie voor rechtshandelingen van de Unie, zoals bedoeld in overweging 4, onder a) tot en met e) en h) tot en met k), van dat besluit, ter uitvoering van de Verdragen, kennelijk niet buiten het kader van haar bevoegdheden viel om een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen. Die conclusie vloeit voort uit de uiteenzetting in overweging 5 van het bestreden besluit, die in punt 8 hierboven is overgenomen, van de gebieden waarop rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen kunnen worden vastgesteld.

88 Het kan niet als strijdig met de motiveringsplicht worden beschouwd dat de Commissie zich in het stadium van de registratie van een voorgesteld EBI – die inhoudt dat een eerste beoordeling op juridisch vlak wordt verricht en dat er niet wordt vooruitgelopen op de beoordeling die deze instelling

in voorkomend geval in het kader van de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling verricht (arrest van 23 april 2018, One of Us e.a./Commissie, T-561/14, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2018:210, punt 117) – beperkt tot een algemene uiteenzetting van de gebieden waarop rechtshandelingen van de Unie kunnen worden vastgesteld, zoals zij in overweging 5 van het bestreden besluit heeft gedaan en welke gebieden overeenkomen met die waarop de organisatoren van het EBI om rechtshandelingen verzoeken, om daaruit af te leiden dat het voorgestelde EBI kennelijk niet buiten het kader van haar bevoegdheden valt, zonder de omstandigheid op te merken dat met de maatregelen waarnaar het voorgestelde EBI verwijst betere bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren alsook versterking van de culturele en taalkundige verscheidenheid van de Unie worden beoogd.

89 Voor zover Roemenië in dit verband stelt dat de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen doordat zij haar standpunt ten aanzien van het in punt 2 genoemde besluit C(2013) 5969 final heeft herzien zonder de redenen voor die herziening toe te lichten, moet ten eerste worden opgemerkt dat uit de motivering van het bestreden besluit duidelijk blijkt dat de Commissie, anders dan bij besluit C(2013) 5969 final het geval was, voor de gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI, ingevolge de rechtspraak van het Hof en het Gerecht, rekening heeft gehouden met zowel de door de organisatoren verstrekte aanvullende informatie als de verplichte informatie om na te gaan of aan de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 was voldaan. Bovendien had de Commissie in besluit C(2013) 5969 final reeds te verstaan gegeven dat een aantal van de voorstellen voor rechtshandelingen in de bijlage bij het voorgestelde EBI afzonderlijk beschouwd binnen het kader kon vallen van haar bevoegdheden om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen.

90 Ten tweede heeft de Commissie met betrekking tot haar besluit om het voorgestelde EBI gedeeltelijk te registreren, dat volgens Roemenië in het bestreden besluit evenmin toereikend wordt gemotiveerd, voor het Gerecht aangevoerd dat zij sinds de vaststelling van het hierboven in punt 2 genoemde besluit C(2013) 5969 final een ander standpunt had ingenomen en nu van mening was dat die registratie de burgerparticipatie in het democratisch bestel kon bevorderen en de Unie toegankelijker kon maken.

91 In dit verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat in overweging 10 van het bestreden besluit wordt gesteld dat de democratische werking van de Unie met het EBI wordt verbeterd door iedere burger in staat te stellen aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen en, in de tweede plaats, dat de procedures en voorwaarden voor het EBI volgens overweging 11 van dat besluit duidelijk, eenvoudig, gebruiksvriendelijk en evenredig met de aard van het EBI moeten zijn om de burgerparticipatie aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken, waarna de Commissie in overweging 12 van het bestreden besluit concludeert dat het voorgestelde EBI gedeeltelijk moet worden geregistreerd.

92 Hoewel de in artikel 296 VWEU vereiste motivering in beginsel niet inhoudt dat de opsteller van een besluit de redenen uiteenzet waarom hij zich op een bepaalde uitlegging van de relevante rechtsregel heeft gebaseerd, en die instelling kan volstaan met een uiteenzetting van de feiten en overwegingen rechtens die in het bestek van haar besluit van wezenlijk belang zijn, moet worden vastgesteld dat in het bestreden besluit de redenen voor gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI hoe dan ook rechtens genoegzaam worden uiteengezet.

93 Daarbij komt dat, voor zover Roemenië de Commissie tevens verwijt in het bestreden besluit niet naar de artikelen 2 en 3 VEU te hebben verwezen aangezien, volgens deze lidstaat, in die bepalingen op zich geen wetgevende bevoegdheid van de Unie is vervat, kan worden volstaan met de vaststelling dat deze laatste conclusie blijkt uit de algemene context van het bestreden besluit en in het bijzonder uit het hierboven in punt 2 genoemde besluit C(2013) 5969 final, waarop het bestreden besluit voortborduurt, en waarin in overweging 8 met betrekking tot de maatregelen waarvan de registratie is geweigerd en die in het onderhavige beroep niet aan de orde zijn, overigens wordt gesteld dat artikel 3, lid 3, VEU op zich geen rechtsgrondslag voor enig optreden van de instellingen vormt.

94 Bijgevolg dient het tweede middel te worden afgewezen en dient derhalve het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

95 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Roemenië in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie, de kosten van de procedure in kort geding daaronder begrepen.

96 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten. Hieruit volgt dat Hongarije zijn eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Roemenië wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie, de kosten van de procedure in kort geding daaronder begrepen.

3) Hongarije zal zijn eigen kosten dragen.

Prek Buttigieg Costeira

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 september 2019.

ondertekeningen