Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 24 september 2019*

”Institutionell rätt – Europeiskt medborgarinitiativ – Skydd av nationella och språkliga minoriteter – Främjande av kulturell och språklig mångfald – Delvis registrering – Principen om tilldelade befogenheter – Inte uppenbart att kommissionen saknar lagstiftningsbefogenhet – Motiveringsskyldighet – Artikel 5.2 FEU – Artikel 4.2 b i förordning (EU) nr 211/2011 – Artikel 296 FEUF”

I mål T-391/17,

Rumänien, inledningsvis företrädd av R. Radu, C.-M. Florescu, E. Gane och L. Lițu, därefter av Florescu, Gane, Lițu och C.-R. Canțăr, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Krämer, L. Radu Bouyon och H. Stancu, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Ungern, företrädd av M. Fehér, G. Koós och G. Tornyai, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2017/652 av den 29 mars 2017 om det föreslagna medborgarinitiativet med rubriken Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (EUT L 92, 2017, s. 100),

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen),

sammansatt av ordföranden M. Prek samt domarna E. Buttigieg (referent) och M. J. Costeira,

justitiesekreterare: handläggaren I. Dragan,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 9 april 2019,

följande

* Rättegångsspråk: rumänska.

Dom

Bakgrunden till tvisten

1 Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (medborgarkommittén för det föreslagna medborgarinitiativet med rubriken Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe), (nedan kallad kommittén) ingav den 15 juli 2013 förslaget till det europeiska medborgarinitiativet med rubriken Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe (nedan kallat förslaget) till Europeiska kommissionen.

2 Genom beslut C (2013) 5969 final av den 13 september 2013 avslog kommissionen ansökan om registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet med motiveringen att det var uppenbart att detta låg utanför kommissionens befogenheter att för tillämpningen av fördragen lägga fram förslag till unionsrättsakter.

3 Kommittén väckte talan vid tribunalen som genom dom av den 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), ogiltigförklarade beslut C (2013) 5969 final med motiveringen att kommissionen hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

4 Den 29 mars 2017 antog kommissionen beslut (EU) 2017/652 om det föreslagna medborgarinitiativet med rubriken Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe (EUT L 92, 2017, s. 100), (nedan kallat det angripna beslutet). Artikel 1 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”1. Det föreslagna medborgarinitiativet med rubriken *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* är härmed registrerat.

2. Stödförklaringar för detta föreslagna medborgarinitiativ får samlas in i vetskap om att det syftar till förslag från kommissionen till

– en rådets rekommendation om skydd och främjande av kulturell och språklig mångfald i unionen,

– ett/en Europaparlamentets och rådets beslut/förordning om att anpassa stödprogram så att de öppnas för små språkgemenskaper med regional förankring eller i minoritetsställning,

– ett/en Europaparlamentets och rådets beslut/förordning om att skapa ett centrum för språklig mångfald för att stärka insikten om hur viktiga regionala språk och minoritetsspråk är och främja mångfald på alla nivåer, varvid centrumet ska finansieras främst av EU,

– en förordning om anpassning av de allmänna reglerna för strukturfondernas uppgifter, prioriterade mål och organisation, så att hänsyn tas till skyddet av minoriteter och främjandet av kulturell och språklig mångfald, varvid de åtgärder som finansieras måste leda till en förstärkning av den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i EU,

– en Europaparlamentets och rådets förordning om att ändra förordningen om programmet Horisont 2020 i syfte att förbättra forskningen om det mervärde nationella minoriteter samt kulturell och språklig mångfald innebär för den sociala och ekonomiska utvecklingen i EU:s regioner,

– ändring av EU-lagstiftningen för att säkerställa i stort sett likabehandling mellan statslösa personer och medborgare i unionen,

– en Europaparlamentets och rådets förordning om enhetlig upphovsrätt, så att hela EU kan utgöra en inre upphovsrättslig marknad,

– ändring av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (EUT L 95, 2010, s. 1)] för att säkra friheten att tillhandahålla tjänster och att ta emot audiovisuellt innehåll i regioner där nationella minoriteter bor,

– en/ett rådets förordning/beslut om gruppundantag för projekt som främjar nationella minoriteter och deras kultur från det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 i EUF-fördraget.”

5 Enligt skäl 2 i det angripna beslutet har ämnet för det föreslagna medborgarinitiativet följande lydelse: ”Vi uppmanar EU att förbättra skyddet av personer som tillhör nationella och språkliga minoriteter samt främja den kulturella och språkliga mångfalden i EU.”

6 Enligt skäl 3 i det angripna beslutet har de mål som eftersträvas genom det föreslagna medborgarinitiativet följande lydelse:

”Vi uppmanar EU att anta en uppsättning rättsakter för att förbättra skyddet för personer som tillhör nationella och språkliga minoriteter samt främja den kulturella och språkliga mångfalden i unionen. [I dessa rättsakter] ska politiska åtgärder på områdena för regionala språk och minoritetsspråk, utbildning och kultur, regionalpolitik, deltagande, jämlikhet, audiovisuellt och annat medieinnehåll ingå, samt även regionala instansers statliga stöd.”

7 I skäl 4 i det angripna beslutet anges att det i bilagan till det föreslagna medborgarinitiativet särskilt hänvisas till elva unionsrättsakter, som kommissionen enligt det föreslagna medborgarinitiativet bör lägga fram förslag på, nämligen följande:

a) En rådets rekommendation om skydd och främjande av kulturell och språklig mångfald i unionen baserad på artiklarna 167.5 andra strecksatsen och 165.4 andra strecksatsen i EUF-fördraget.

b) Ett/en Europaparlamentets och rådets beslut/förordning baserad på artiklarna 167.5 första strecksatsen och 165.4 första strecksatsen i EUF-fördraget om att anpassa stödprogram så att de öppnas för små språkgemenskaper med regional förankring eller i minoritetsställning.

c) Ett/en Europaparlamentets och rådets beslut/förordning baserad på artiklarna 167.5 första strecksatsen och artikel 165.4 första strecksatsen i EUF-fördraget om att skapa ett centrum för språklig mångfald för att stärka insikten om hur viktiga regionala språk och minoritetsspråk är och främja mångfald på alla nivåer, varvid centrumet ska finansieras främst av EU.

d) En Europaparlamentets och rådets förordning baserad på artiklarna 177 och 178 i EUF-fördraget om att anpassa de allmänna bestämmelserna om EU:s regionalfonder, så att skydd för minoriteter och främjande av kulturell och språklig mångfald inbegrips såsom tematiska mål.

e) En Europaparlamentets och rådets förordning baserad på artiklarna 173.3 och 182.1 i EUF-fördraget om att ändra förordningen om programmet Horisont 2020 i syfte att förbättra forskningen om det mervärde nationella minoriteter samt kulturell och språklig mångfald kan innebära för den sociala och ekonomiska utvecklingen i EU:s regioner.

f) Ett/en rådets direktiv, förordning eller beslut baserat på artiklarna 20.2 och 25 i EUF-fördraget för att stärka nationella minoriteters ställning i EU genom att säkerställa att deras legitima intressen beaktas vid val av Europaparlamentets ledamöter.

g) Verksamma åtgärder baserade på artikel 19.1 i EUF-fördraget för att motverka diskriminering och främja likabehandling, inklusive med avseende på nationella minoriteter, särskilt genom att se över de nu gällande rådsdirektiven om likabehandling.

h) Ändring av EU-lagstiftningen baserad på artikel 79.2 i EUF-fördraget för att säkerställa i stort sett likabehandling mellan statslösa personer och EU-medborgare.

i) En Europaparlamentets och rådets förordning baserad på artikel 118 i EUF-fördraget om enhetlig upphovsrätt, så att hela EU kan utgöra en inre upphovsrättslig marknad.

j) Ändring baserad på artiklarna 53.1 och 63 i EUF-fördraget av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (EUT L 95, 2010, s. 1) … för att säkra friheten att tillhandahålla tjänster och att ta emot audiovisuellt innehåll i regioner där nationella minoriteter bor.

k) En/ett rådets förordning/beslut baserat på artikel 109, 108.4 eller 107.3 e i EUF-fördraget om gruppundantag för projekt som främjar nationella minoriteter och deras kultur.

8 I skäl 5 i det angripna beslutet anges att unionsrättsakter för att genomföra fördragen kan antas

– på områdena förbättring av kunskapen om och spridningen av de europeiska folkens kultur och historia, bevarande och skydd av det kulturarv som har europeisk betydelse, icke-kommersiellt kulturutbyte, konstnärligt och litterärt skapande, även inom den audiovisuella sektorn,

– på områdena utveckling av den europeiska dimensionen inom utbildning, exempelvis genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk,

– vid fastställande av strukturfondernas uppgifter, prioriterade mål och organisation, varvid de åtgärder som finansieras måste leda till en förstärkning av den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i EU,

– om särskilda åtgärder till stöd för insatser i medlemsstaterna för att förverkliga målen att påskynda industrins anpassning till strukturförändringar, främja en miljö som är gynnsam för initiativ och för utveckling av företag i hela EU, särskilt de små och medelstora företagen, främja en miljö som är gynnsam för samarbete mellan företag, främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom politiken på områdena innovation, forskning och teknisk utveckling,

– på området forskning och teknisk utveckling i form av ett flerårigt ramprogram där man lägger fast de vetenskapliga och tekniska mål som EU ska uppnå, fastställer relevanta prioriteringar, anger huvudlinjer för verksamheten samt anger det högsta totalbelopp och de närmare villkor som gäller för EU:s finansiella deltagande i ramprogrammet samt fördelningen mellan de typer av verksamhet som ingår,

– på området rättigheter för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater i EU,

– för att skapa europeiska immateriella rättigheter som ger enhetligt immaterialrättsligt skydd i hela unionen och inrätta central, EU-täckande tillståndsgivning, samordning och övervakning,

– för att samordna medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare,

– för att fastställa vilka kategorier av statligt stöd som får undantas från förfarandet i artikel 108.2 i EUF-fördraget.

9 Mot denna bakgrund bedömde kommissionen i skäl 6 i det angripna beslutet att det föreslagna medborgarinitiativet, i den utsträckning det syftar till förslag från kommissionen till unionsrättsakter inriktade på att genomföra fördragen på det sätt som avses i punkterna a–e och h–k i skäl 4, inte uppenbart ligger utanför kommissionens behörighet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för genomförande av fördragen i enlighet med artikel 4.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, 2011, s. 1).

10 När det däremot gäller de två andra förslag som det föreslagna medborgarinitiativet hänvisar till, nämligen de förslag som anges i skäl 4 f och g i det angripna beslutet, bedömde kommissionen, i skälen 7–9 i beslutet, att det föreslagna europeiska medborgarinitiativet uppenbart ligger utanför kommissionens behörighet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för genomförande av fördragen i enlighet med artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011.

Förfarandet och parternas yrkanden

11 Rumänien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 juni 2017.

12 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte Rumänien med stöd av artiklarna 278 och 279 FEUF om interimistiska åtgärder för att tribunalen skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet. Ansökan avslogs genom beslut av den 13 november 2017, Rumänien/kommissionen, (T-391/17 R, ej publicerat, EU:T:2017:805).

13 Republiken Slovakien tilläts att intervenera till stöd för Rumäniens yrkanden genom beslut av den 27 september 2017 av ordföranden på andra avdelningen. Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 18 oktober 2017 underrättade Republiken Slovakien tribunalen om att den återkallade sin ansökan, så att den, genom beslut av den 16 november 2017, Rumänien/kommissionen (T-391/17, ej publicerat, EU:T:2017:823), ströks från förevarande mål i egenskap av intervenient.

14 Ungern tilläts att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden genom beslut av den 15 november 2017 av ordföranden på andra avdelningen. Eftersom Ungerns interventionsinlaga inkom efter utgången av den frist som ordföranden hade fastställt lades den inte till handlingarna i målet.

15 Genom beslut av den 16 november 2017, Rumänien/kommissionen (T-391/17, ej publicerat, EU:T:2017:831), som efter överklagande fastställts genom beslut av den 5 september 2018, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Rumänien och kommissionen (C-717/17 P (I), ej publicerat, EU:C:2018:691), avslogs kommitténs interventionsansökan.

16 Rumänien har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att betala rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Inledande synpunkter

18 Under den muntliga förhandlingen har kommissionen, som svar på tribunalens frågor, ifrågasatt huruvida talan kan tas upp till sakprövning och anfört dels att talan väckts för sent, dels att det angripna beslutet inte kan överklagas.

19 Det ankommer på unionsdomstolen att med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall bedöma huruvida det av processekonomiska skäl är påkallat att ogilla talan i sak utan att dessförinnan pröva de invändningar om rättegångshinder som svaranden har anfört (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkterna 51 och 52, dom av den 23 mars 2004, Frankrike/kommissionen, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 26, och dom av den 15 juni 2005, Regione autonoma della Sardegna/kommissionen, T-171/02, EU:T:2005:219, punkt 155).

20 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall anser tribunalen att det av processekonomiska skäl finns anledning att omedelbart pröva de grunder som Rumänien har åberopat, utan att först ta ställning till frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning, eftersom talan under alla omständigheter och av de skäl som anges nedan saknar grund.

Prövning i sak

21 Till stöd för sin talan åberopar Rumänien två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 5.2 FEU och artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 5.2 FEU och artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011

22 Rumänien har i första hand anfört att en närmare granskning av uppgifterna och åtgärderna i bilagan till det föreslagna medborgarinitiativet visar att detta, trots de angivna målen, i själva verket uteslutande avser att förbättra skyddet för nationella och språkliga minoriteters rättigheter. Medborgarinitiativet har således inte något direkt samband med den kulturella mångfalden i den mening som avses i artikel 3 FEU och artikel 167 FEUF, vars främjande på sin höjd blir en automatisk följd av att skyddet för nationella och språkliga minoriteters rättigheter förbättras.

23 När det gäller främjandet av den kulturella mångfalden enligt artikel 167.1 FEUF och 167.4 FEUF, har unionen befogenhet att stödja, samordna och komplettera detta, men inte en exklusiv eller med medlemsstaterna delad behörighet att främja en politik vars enda ändamål är den kulturella mångfalden. Enligt artikel 167.4 FEUF kan en lagstiftningsakt från unionen inte enbart avse den kulturella mångfalden, men unionen ska beakta och främja denna inom ramen för sin politik. När det vidare gäller skyddet för nationella och språkliga minoriteter, har unionen inte någon uttrycklig lagstiftningsbefogenhet, och detta område omfattas alltjämt av medlemsstaternas exklusiva behörighet, vilket bland annat framgår av artiklarna 2, 3, 7 och 8 FEU, artikel 4.2 FEUF och beslut C (2013) 5969 final som nämnts ovan i punkt 2.

24 Rumänien har i andra hand anfört att de konkreta åtgärder som avses i det föreslagna medborgarinitiativet, och som anges i bilagan till detta, ska bedömas objektivt med hänsyn till deras sammanhang, vilket kan fastställas med ämnet och målen för det föreslagna medborgarinitiativet som utgångspunkt. Det är inte tillräckligt att de föreslagna rättsakterna ingår i ett område som omfattas av unionens befogenhet. Eftersom unionens befogenheter i enlighet med principen om tilldelning i artikel 5.2 FEU endast kan utövas för att uppnå de mål som anges i fördragen, är det även nödvändigt att de aktuella rättsakterna genom sitt innehåll och syfte är ägnade att bidra till förverkligandet av de

mål som fastställts för unionens verksamhet på det relevanta området. Det framgår emellertid inte av någon bestämmelse i fördragen att de mål som eftersträvas med politiken inom de områden där det föreslås att unionsrättsakter ska antas avser åtgärder för att stärka skyddet för nationella minoriteter. Eftersom det är uppenbart att det föreslagna medborgarinitiativet, genom sitt ämne och mål, uppenbarligen skulle ligga utanför unionens befogenhet, kan ingen åtgärd som skulle kunna föreslås för att uppnå de eftersträvade målen anses ingå i denna befogenhet.

25 Rumänien har i tredje hand anfört att ingen av de angivna åtgärderna i de kompletterande uppgifterna är främmande för medborgarinitiativets ämne eller de mål som eftersträvas genom detta, såsom dessa har återgetts i den efterfrågade informationen, på så sätt att en individuell prövning inte skulle kunna leda till någon annan bedömning gällande unionens befogenhet. I detta avseende saknar den partiella registreringen av det föreslagna medborgarinitiativet verkan i förevarande fall, eftersom kommissionen inte kan godta ett medborgarinitiativ för att uppnå andra mål än dem som organisatörerna har angett, utan att inkräkta på deras självständighet eller på ett otillbörligt sätt ändra det angivna ämnet för medborgarinitiativet.

26 Rumänien har i fjärde och i sista hand anfört att organisatörerna, vad särskilt beträffar de konkreta områden som avses i det föreslagna medborgarinitiativet, avseende, för det första, de föreslagna åtgärderna gällande språk, utbildning och kultur, felaktigt har baserat sina förslag om ”språk” i punkt 2 i medborgarinitiativet på artiklarna 167.5 andra strecksatsen och 165.4 andra strecksatsen FEUF. Dessa artiklar innehåller nämligen inte någon bestämmelse om ”språk” eller ”språkpolitik”. Inget av de mål som eftersträvas genom artiklarna 165–167 FEUF, bland annat utvecklingen av en utbildning av god kvalitet, att bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna med respekt för deras nationella och regionala mångfald eller förbättra kunskaperna om och att sprida de europeiska folkens kultur och historia, avser vidare personer som tillhör nationella eller språkliga minoriteter. Eftersom en specifik åtgärd inom området ”utbildning” eller ”kultur”, som är avsedd att stödja personer som tillhör dessa minoriteter, följaktligen inte har någon rättslig grund i fördragen, kan detta förhållande inte heller avhjälpas genom artikel 3 FEU. Behörigheten att vidta åtgärder gällande den språkliga identiteten hos personer som tillhör nationella minoriteter ankommer på medlemsstaterna, med beaktande av att artikel 10 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, som antogs den 10 november 1994 och till vilken vissa medlemsstater är parter, ska tillämpas i detta sammanhang.

27 Vad gäller regionalpolitik, och närmare bestämt de förslag som grundar sig dels på artiklarna 177 och 178 FEUF, vilka syftar till att anpassa bestämmelserna om unionens regionala fonder, dels på artiklarna 173.3 och 182.1 FEUF, vilkas syfte är att ändra Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut 1982/2006/EG (EUT L 347, 2013, s. 104), har Rumänien för det andra gjort gällande att enligt artikel 174 FEUF är det kriteriet avseende utvecklingen av de olika regionerna som är av betydelse inom ramen för sammanhållningspolitiken och inte de nationella, etniska, kulturella, religiösa eller språkliga egenskaperna i regionerna, i synnerhet eftersom det inte finns något klart och giltigt samband mellan de etniska komponenterna i vissa regioner och deras respektive utvecklingsnivåer. Ytterligare mål i förhållande till dem som anges i artikel 174 FEUF kan inte fastställas genom en rättsakt som antas med stöd av artikel 177 FEUF. Samma sak gäller för programmet Horisont 2020, eftersom målen med de specifika åtgärder som anges i artikel 173 FEUF (”Industri”) och artikel 179 FEUF (”Forskning och teknisk utveckling samt rymden”) inte har något samband med skyddet för de rättigheter som tillkommer personer som tillhör nationella minoriteter. Rumänien har tillagt att det, inom ramen för unionens behörighet, saknas grund för att anta en rättsakt som, såsom i förevarande fall, står i strid med de värderingar som fastställs i artikel 2 FEU, genom att en indirekt diskriminering på grund av etnicitet införs, vilken medför ett problem gällande överskridandet av den internationella rättens gränser för hemlandets delaktighet i skyddet av sina nationella minoriteter som kan befinna sig inom en annan medlemsstats territorium.

28 När det för det tredje gäller de åtgärder som föreslagits avseende statslösa personer i syfte att säkerställa en likabehandling av statslösa och unionsmedborgare, har Rumänien hävdat att tillämpningen av kriteriet att de ska tillhöra en viss nationell minoritet för att beviljas en särskild ställning i förhållande till en viss kategori, såsom statslösa personer, inte motsvarar de mål som anges i artikel 79.1 FEUF. Eftersom endast statslösa personer enligt det föreslagna medborgarinitiativet ska ges en gynnsammare behandling, överensstämmer det inte med ämnet för förslaget och skulle på sin höjd kunna bli föremål för ett separat medborgarinitiativ. I avdelning V i EUF-fördraget, i vilken artikel 79 FEUF ingår, jämställs statslösa personer med tredjelandsmedborgare, vilket framgår av artikel 67.2 FEUF. Inte heller ur denna synvinkel innebär fördragen någon rättslig grund för att anta rättsakter som syftar till att säkerställa att statslösa personer ska medges i princip samma behandling som unionsmedborgare.

29 När det, för det fjärde, gäller förslaget att inrätta ett gemensamt system för upphovsrätt inom ramen för unionen, med stöd av artikel 118 FEUF, har Rumänien anfört att syftet med förslaget förefaller vara att underlätta minoriteters användning av varor och tjänster på sitt eget språk som ofta är språket i ett angränsande land. Förslaget frångår således syftet med de åtgärder som avses i artikel 118 FEUF och ger även upphov till det redan omnämnda problemet vad gäller hemlandets delaktighet i skyddet av nationella minoriteter. Enligt de rekommendationer som formulerats på internationell nivå i dessa frågor ska hemlandets förmånliga behandling beviljas på grundval av ett bilateralt synsätt med den behöriga statens samtycke och begränsas till ”områdena för utbildning och kultur, i den utsträckning som den har det legitima syftet att främja kulturella band och där [den förmånliga behandlingen] är proportionerlig i förhållande till detta mål”. Genom de svårigheter som är förbundna med europapatent i språkfrågor kan slutligen svårigheterna med att skapa ett enhetligt system för immateriella rättigheter i hela Europa anas.

30 Vad för det femte gäller förslaget till ändring av direktiv 2010/13, har Rumänien anfört att en särskild behandling av ”de regioner där nationella minoriteter bor” skulle strida mot de värden som föreskrivs i artikel 2 FEU, utgöra en direkt diskriminering vad gäller den fria rörligheten för tjänster, vilket är förbjudet enligt artikel 56 FEUF och ge upphov till det ovan nämnda problemet i punkt 29 vad gäller hemlandets delaktighet i skyddet av nationella minoriteter.

31 När det i sjätte och sista hand gäller förslaget med stöd av artiklarna 109 och 108.4 FEUF, eller artikel 107.3 d FEUF, som avser statligt stöd, har Rumänien gjort gällande att det planerade undantaget är oförenligt med syftena med de åtgärder som kan vidtas i enlighet med internationell rätt till förmån för nationella minoriteter, vilka är begränsade till områdena för utbildning, kultur, språk och religion. Hemlandets beviljande av ”gränsöverskridande” statligt stöd till juridiska personer med vinstsyfte med målet att främja nationella minoriteters rättigheter i en angränsande stat skulle vara oförenligt med internationella rättsprinciper om hemlandets delaktighet i skyddet av nationella minoriteter som befinner sig på andra staters territorium. Sådant stöd skulle snedvrida konkurrensen och leda till diskriminering mellan unionsmedborgare på grundval av etnicitet, och det skulle följaktligen strida mot unionens värderingar.

32 Kommissionen har med stöd av Ungern bestritt Rumäniens argument.

33 Tribunalen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 11.4 i EUF, vilken införts genom Lissabonfördraget, ges unionsmedborgarna en rätt att på vissa villkor ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 23).

34 Rätten att ta initiativ till ett europeiskt medborgarinitiativ är, i likhet med bland annat rätten att göra framställningar till parlamentet, ett redskap som syftar till att medborgarna ska kunna utnyttja sin rätt att delta i unionens demokratiska liv, vilket föreskrivs i artikel 10.3 EUF. Medborgarna får nämligen därigenom möjlighet att direkt vända sig till kommissionen med en ansökan, i vilken den uppmanas

att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen (se dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 24). Såsom anges i skäl 1 i förordning nr 211/2011 är denna rätt avsedd att stärka unionsmedborgarskapet och ytterligare förstärka unionens demokratiska funktion (dom av den 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, punkt 18, och dom av den 10 maj 2017, Efler/kommissionen, T-754/14, EU:T:2017:323, punkt 24).

35 De förfaranden och de villkor som krävs för framläggande av ett europeiskt medborgarinitiativ har i enlighet med artikel 24 första stycket FEUF preciserats i förordning nr 211/2011. I artikel 4 i den förordningen fastställs villkoren för att kommissionen ska registrera ett föreslaget medborgarinitiativ (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 25).

36 Vad gäller förfarandet för registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ, ankommer det enligt artikel 4 i förordning nr 211/2011 på kommissionen att pröva huruvida ett sådant förslag uppfyller de villkor som anges bland annat i punkt 2 b i artikeln. I artikel 4.2 b föreskrivs att ett medborgarinitiativ ska registreras av kommissionen förutsatt att det ”… inte uppenbart [faller] utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen” (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkterna 26 och 45).

37 Såsom framgår av rättspraxis ska, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 211/2011, den information om det föreslagna medborgarinitiativets ämne och mål, som har lämnats in av organisatörerna av det europeiska medborgarinitiativet, antingen frivilligt eller för att det är obligatoriskt, enligt bilaga II till nämnda förordning, beaktas (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 45, och dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 51).

38 Den ”information som anges i bilaga II” till förordning nr 211/2011, till vilken det hänvisas i artikel 4 i samma förordning, begränsar sig nämligen inte till de uppgifter som enligt samma bilaga ska tillhandahållas i registret. Den rätt, som enligt bilaga II till förordning nr 211/2011, tillerkänns organisatörerna av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet att lämna in kompletterande information, eller till och med ett utkast till en unionsrättsakt, medför naturligt en skyldighet för kommissionen att beakta denna information i enlighet med principen om god förvaltningssed, som det hänvisas till i skäl 10 i förordning nr 211/2011 och som har anknytning till den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet. För att bedöma huruvida ett föreslaget medborgarinitiativ uppfyller villkoren för registrering i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 ska kommissionen således granska den kompletterande informationen (dom av den 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, punkterna 30–32, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkterna 47, 48 och 50, samt dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkterna 52–54).

39 Det villkor för registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 ska dessutom i enlighet med de mål som eftersträvas med detta instrument – såsom de anges i skälen 1 och 2 i nämnda förordning och som bland annat innebär att medborgarna ska uppmuntras att delta och att unionen ska göras mer lättillgänglig – tolkas och tillämpas av kommissionen, när den har att pröva ett föreslaget medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49, samt dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkterna 53 och 64).

40 Härav följer att det endast är när ett föreslaget medborgarinitiativ – med hänsyn till dess ämne och mål, såsom dessa framgår av den obligatoriska informationen och i förekommande fall av den ytterligare information som har lämnats av organisatörerna i enlighet med bilaga II till förordning

nr 211/2011 – uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen som den har befogenhet att vägra registrera det föreslagna europeiska medborgarinitiativet med stöd av artikel 4.2 b i nämnda förordning (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50, samt dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 54).

41 I detta avseende framgår det av ordalydelsen i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 att kommissionen ska göra en första prövning av de omständigheter som den förfogar över för att bedöma huruvida det föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför dess befogenhet, samtidigt som det däri även klargörs att en mer fullständig prövning kommer att ske om förslaget registreras. I artikel 10.1 c i förordningen föreskrivs nämligen att kommissionen när den mottar ett europeiskt medborgarinitiativ inom tre månader i ett meddelande ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa (dom av den 19 april 2016, Costantini/kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 17). Beslutet att registrera ett föreslaget medborgarinitiativ, vilket förutsätter en första bedömning av detta på det rättsliga planet, utgör inte hinder för den bedömning som kommissionen i förekommande fall gör i det meddelande som upprättas enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, där kommissionen redogör för sin slutsats huruvida en rättsakt ska läggas fram som svar på det europeiska medborgarinitiativet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkterna 79 och 117).

42 När kommissionen mottar en begäran om registrering av ett medborgarinitiativ, ankommer det således inte på denna att i detta skede kontrollera alla bevis för de faktiska omständigheter som åberopats och inte heller den motivering som ligger till grund för förslaget och om de förslagna åtgärderna är tillräckliga. Kommissionen ska, för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, endast kontrollera huruvida de åtgärder som anges i sammanfattningen i objektiv bemärkelse kan vidtas med stöd av fördragen, utan att åsidosätta målet att säkerställa att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkterna 62 och 64).

43 För att i förevarande fall avgöra huruvida kommissionen har tillämpat villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 på ett korrekt sätt, ska det prövas om kommissionen - med beaktande av det föreslagna medborgarinitiativet och i samband med den första bedömningen av de uppgifter den förfogade över - i motsats till vad Rumänien har hävdat, hade fog för att detta förslag vid registreringen, i den mån det avsåg de abstrakt angivna förslagen till sådana rättsakter som avses i artikel 1.2 i det angripna beslutet, inte uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram en unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

44 Det ska påpekas att det följer av artikel 5 FEU att principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter och att varje institution enligt artikel 13.2 FEU ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkterna 97 och 98, samt dom av den 19 april 2016, Costantini/kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 16). Syftet med medborgarnas demokratiska deltagande i unionen som ligger till grund för mekanismen med europeiska medborgarinitiativ får emellertid inte åsidosätta principen om tilldelade befogenheter och ge unionen rätt att lagstifta inom ett område där den inte har tilldelats någon befogenhet (dom av den 19 april 2016, Costantini/kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 53).

45 Av fast rättspraxis framgår även att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. (se dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

46 Vad avser ämnet och målen för de föreslagna rättsakterna, som kommissionen kan lägga fram, vilka anges i artikel 1.2 i det angripna beslutet, framgår av det föreslagna medborgarinitiativet att, såsom anges i skäl 2 och 3 i det angripna beslutet, detta förslag avser antagandet av ett antal rättsakter för att förbättra skyddet för nationella och språkliga minoriteter och att stärka unionens kulturella och språkliga mångfald. Dessa rättsakter bör omfatta åtgärder avseende regionala språk och minoritetsspråk, utbildning och kultur, regionalpolitik, likabehandling, innehållet i audiovisuella medier och i andra medier samt stöd till regionala myndigheter. I bilagan till det föreslagna medborgarinitiativet hänvisas uttryckligen till olika rättsakter som organisatörerna uppmanar kommissionen att lägga fram förslag till.

47 I motsats till vad Rumänien har anfört är avsikten med det föreslagna medborgarinitiativet inte enbart att säkerställa respekten för nationella och språkliga minoriteters rättigheter. Initiativet syftar även till att stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen, vilket framgår såväl av ämnet för och målen med nämnda förslag som av att de olika rättsakter som föreslås och som det redogörs för i bilagan till det föreslagna medborgarinitiativet, vilka organisatörerna har önskat ska framföras i parlamentet och rådet.

48 Tribunalen erinrar härvid om att kommissionen, såsom har angetts ovan i punkt 37, vid registreringen av ett föreslaget medborgarinitiativ är skyldig att beakta ämnet för och målen med det föreslagna initiativet, inte bara utifrån den obligatoriska informationen utan även utifrån de kompletterande uppgifter som organisatörerna har tillhandahållit med tillämpning av bilaga II till förordning nr 211/2011 (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 45, samt dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkterna 51 och 54).

49 Med tillämpning av denna rättspraxis har kommissionen, till följd av domen av den 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), genom vilken det ovan i punkt 2 nämnda beslutet C (2013) 5969 ogiltigförklarades, gjort en ny prövning av det föreslagna medborgarinitiativet, på grundval av samtliga uppgifter som organisatörerna har lämnat, i synnerhet med beaktande av de förslag till rättsakter som anges i bilagan till initiativet. Kommissionen bedömde därvid att i den mån det föreslagna medborgarinitiativet avsåg att den skulle lägga fram förslag till nio av de elva rättsakter som angavs i skäl 4a–e och h–k i det angripna beslutet, var det inte uppenbart att det föreslagna medborgarinitiativet låg utanför kommissionens lagstiftningsbefogenhet enligt vilken den kan föreslå antagandet av unionsrättsakter för att genomföra fördragen i enlighet med artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011

50 Såsom angetts i punkt 47 ovan och såsom kommissionen med fog har påpekat, förmodas de rättsakter som anges i bilagan till det föreslagna europeiska medborgarinitiativet, vilka enligt kommissionen omfattas av de befogenheter enligt vilka den kan lägga fram förslag till unionsrättsakter för att genomföra fördragen på de aktuella områdena, uppenbarligen att bidra dels till förverkligandet av det allmänna målet att säkerställa minoriteters rättigheter, dels, även direkt, till förverkligandet av det allmänna målet att respektera och främja den kulturella och språkliga mångfalden i unionen.

51 Enligt artikel 2 FEU är respekten för rättigheter för personer som tillhör minoriteter ett av de värden som ligger till grund för unionen. I artikel 3.3 fjärde stycket FEU anges vidare att unionen ska respektera rikedomen hos sin kulturella och språkliga mångfald.

52 Vad närmare gäller stärkandet av den kulturella mångfalden, föreskrivs i artikel 167.4 FEUF att unionen ska beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördragen, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald

53 I motsats till vad Rumänien har hävdat följer det emellertid inte av detta att kommissionen, i det angripna beslutet, tillerkänner unionen en allmän lagstiftningsbefogenhet vad gäller nationella minoriteters rättigheter, utan endast att respekten för minoriteters rättigheter samt stärkandet av den

kulturella och språkliga mångfalden, vilka är några av unionens värderingar och mål, ska beaktas vad gäller unionens åtgärder inom de områden som det föreslagna medborgarinitiativet avser. Såsom Rumänien i detta sammanhang själv har påpekat innehåller artikel 3.3 fjärde stycket FEU vad som måste anses vara allmänna riktlinjer för unionens åtgärder inom andra områden. Det skydd för minoriteter som avses i artikel 2 FEU utgör vidare en integrerad del av unionens värderingar som kommissionen är skyldig att iaktta inom ramen för sina befogenheter.

54 Tribunalen påpekar särskilt att Rumänien inte ifrågasätter unionens befogenhet att anta rättsakter inom de konkreta områden som avses i de rättsakter som anges i skäl 4 a–e och h–k i det angripna beslutet (se ovan punkt 7) samt skäl 5 i detta (se ovan punkt 8) för att uppnå de mål som eftersträvas genom de ifrågavarande bestämmelserna. Rumänien anser emellertid att unionens befogenhet på dessa områden inte innebär att kommissionen kan föreslå parlamentet och rådet att anta rättsakterna för att uppnå de mål som anges i det föreslagna medborgarinitiativet, vilka är grundläggande faktorer som begränsar räckvidden av detta initiativ. Dessa rättsakter är nämligen inte ägnade att bidra till att uppnå de fastställda målen för unionens åtgärder inom det relevanta kompetensområdet. Kommissionen har härigenom missbrukat de befogenheter som unionen har tilldelats inom områden såsom kultur, utbildning, regionalpolitik och statligt stöd, i förhållande till det syfte för vilket de har tillerkänts unionen enligt fördragen.

55 Detta argument kan inte godtas.

56 Inom unionens kompetensområden har kommissionen visserligen befogenhet att föreslå rättsakter för att uppnå de mål som särskilt eftersträvas genom de relevanta bestämmelserna i EUF-fördraget, med beaktande av de värderingar och mål som är föremål för det föreslagna medborgarinitiativet. Inget kan emellertid i princip hindra kommissionen från att lägga fram förslag till specifika rättsakter som, såsom i förevarande fall, antas komplettera unionens åtgärder inom dess kompetensområden för att säkerställa respekten för de värden som anges i artikel 2 FEU och för rikedomen hos sin kulturella och språkliga mångfald i enlighet med artikel 3.3 fjärde stycket FEU.

57 I den mån Rumänien i detta sammanhang har hävdat att utövandet av unionens befogenheter begränsas av artikel 4.2 FEU, enligt vilken unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, är det tillräckligt att påpeka att det inte har anförts något argument till stöd för detta påstående. I synnerhet har Rumänien inte visat att denna bestämmelse nödvändigtvis utgör hinder för antagandet av sådana åtgärder som avses i artikel 1.2 i det angripna beslutet, vilka anges i abstrakt bemärkelse, i den mån de syftar till att inom unionens kompetensområden säkerställa att den respekterar sina grundläggande värderingar, såsom respekten för minoriteters rättigheter, och eftersträvar de mål som anges i artikel 3 FEU, bland vilka ingår respekten för den kulturella och språkliga mångfalden i unionen.

58 I den mån Rumänien har gjort gällande att kommissionen, genom att delvis registrera det föreslagna medborgarinitiativet, riskerar att påverka organisatörernas oberoende och på ett otillbörligt sätt ändra ämnet för initiativet, är det tillräckligt att konstatera att organisatörerna i punkt 8 i nämnda förslag med rubriken ”Skyddsklausul” har uttryckt en önskan om att vart och ett av de elva förslagen ska prövas separat och att om ett av förslagen inte kan tas upp till sakprövning bör detta inte påverka övriga förslag. Den omständigheten att medborgarinitiativet delvis registrerades utgör långt ifrån ett åsidosättande av organisatörernas oberoende eller en otillbörlig ändring av förslagets angivna ämne, utan motsvarar en önskan som organisatörerna formellt uttryckt i det föreslagna medborgarinitiativet för det fall kommissionen skulle bedöma att vissa av de aktuella åtgärderna uppenbart inte omfattades av dess befogenhet.

59 Slutligen kan tribunalen inte heller godta Rumäniens argument att de olika förslagen till rättsakter som är i fråga inte på något sätt skulle vara ägnade att bidra till förverkligandet av målen för unionens åtgärder inom det relevanta kompetensområdet.

60 Vad för det första gäller åtgärderna avseende ”språk”, ”utbildning” och ”kultur”, som avses i punkt 2 i det föreslagna medborgarinitiativet, till vilka organisatörerna som rättslig grund har föreslagit artiklarna 167.5 första strecksatsen och 165.4 första strecksatsen FEUF, har kommissionen med fog påpekat att begreppet ”kultur” - som är rubriken på avdelning XIII i EUF-fördraget i vilken artikel 167 FEUF återfinns - hänvisar, i punkt 4 i samma artikel, till respekten för den kulturella och språkliga mångfalden, vilket är ett unionsmål som uppställs i artikel 3 EUF. Kommissionen har vidare med fog angett att begreppet ”utbildning” - som ingår i rubriken till avdelning XII i EUF-fördraget där artikel 165 FEUF återfinns - omfattar främjandet av den språkliga mångfalden i unionen. Detta är för övrigt ett särskilt mål som anges i artikel 5.1 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ”Erasmus +”: Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott och om upphävande av besluten nr 1719/2006/EG, nr 1720/2006/EG och nr 1298/2008/EG (EUT L 347, 2013, s. 50), som antagits med stöd av artikel 165.4 FEUF, i likhet med de rättsakter som avser ”språk” vilka omnämns i det föreslagna medborgarinitiativet.

61 Med tillämpning av artikel 167.5 andra strecksatsen FEUF kan rådet dessutom, på förslag av kommissionen, anta rekommendationer för att bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås, på så sätt att en föreslagen rättsakt som avser ”rådets rekommendation om skydd och främjande av den kulturella och språkliga mångfalden inom unionen”, i abstrakt bemärkelse, inte uppenbart kan anses gå utanför kommissionens befogenhet att föreslå rättsakter för tillämpningen av denna bestämmelse.

62 Såsom har påpekats ovan i punkt 56 hindrar inte den omständigheten att respekten för nationella och språkliga minoriteter inte omnämns i artiklarna 165–167 FEUF som något specifikt mål, att unionen, inom ramen för sina befogenheter som den utövar med stöd av dessa bestämmelser, vidtar åtgärder med beaktande av ett sådant mål.

63 Vad för det andra gäller åtgärderna avseende ”regionalpolitiken”, som avses i punkterna 3.1 och 3.2 i det föreslagna medborgarinitiativet, och närmare bestämt de förslag som grundar sig på artiklarna 177 och 178 FEUF om regionalfonder, samt de åtgärder som grundar sig på artikel 173.3 och artikel 182.1 FEUF, avseende ändring av förordning nr 1291/2013 om programmet Horisont 2020, syftar inte heller dessa åtgärder till att utvidga unionens kompetensområde, utan till att de befintliga befogenheterna ska användas för att finansiera program. Beträffande regionala medel avser det angripna beslutet, i artikel 1.2 fjärde strecksatsen, ”en förordning om anpassning av de allmänna reglerna för strukturfondernas uppgifter, prioriterade mål och organisation, så att hänsyn tas till skyddet av minoriteter och främjandet av kulturell och språklig mångfald, varvid de åtgärder som finansieras måste leda till en förstärkning av den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i EU”. Såsom kommissionen med fog har angett syftar en eventuell ändring av förordning nr 1291/2013, vad avser programmet Horisont 2020, till att främja forskningen gällande det mervärde som nationella minoriteter samt kulturell och språklig mångfald kan tillföra den sociala och ekonomiska utvecklingen i unionens regioner.

64 Härtill kommer den omständigheten att unionen, såsom angetts i punkt 56 ovan, i motsats till vad Rumänien har hävdat, inom ramen för sina befogenheter som den utövar med stöd av artiklarna 173, 177, 178 och 182 FEUF, inte är förhindrad att vidta åtgärder med beaktande av respekten för nationella och språkliga minoriteter trots att ett sådant mål inte specifikt omnämns i dessa bestämmelser.

65 När det gäller Rumäniens invändning om att de gränser som fastställts i enlighet med internationell rätt har överskridits av statens delaktighet i skyddet av sina nationella minoriteter som befinner sig inom en annan medlemsstat, har kommissionen vidare med fog påpekat att bedömningen av huruvida de rättsakter som föreslås i medborgarinitiativet är förenliga med sådana normer inte påverkar bedömningen av det villkor för registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011.

66 Vad för det tredje gäller de föreslagna åtgärderna avseende statslösa personer för att säkerställa en likabehandling av dem och unionsmedborgare, vilka avses i punkt 5.2 i det föreslagna medborgarinitiativet och för vilka artikel 79.2 FEUF har föreslagits av organisatörerna som rättslig grund, har kommissionen med fog gjort gällande att flera av de rättsakter som är tillämpliga på bland annat statslösa personer hade antagits på unionsnivå, såsom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG, för att utsträcka dess tillämpningsområde till att omfatta personer som beviljats internationellt skydd (EUT L 132, 2011, s. 1), inbegripet vad gäller likabehandling av statslösa personer och unionsmedborgare. Genom att anmoda kommissionen att föreslå ändringar av reglerna gällande ”statslösa personer för en tillnärmning av rättigheterna för varaktigt statslösa och deras familjemedlemmar, med dem som gäller unionsmedborgare”, kan det föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte anses uppenbart falla utanför kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till unionens rättsakter för tillämpning av fördragen.

67 Vad för det fjärde gäller förslaget om att med stöd av artikel 118 FEUF införa en ”enda upphovsrätt” som gör det möjligt att betrakta hela unionen som en inre marknad i fråga om upphovsrätt, enligt punkt 6.1 i det föreslagna medborgarinitiativet, konstaterar tribunalen att det i nämnda artikel föreskrivs att unionen är behörig att föreskriva åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen.

68 Såsom har påpekats i punkt 56 ovan hindrar inte den omständigheten att det i artikel 118 FEUF inte som specifikt mål omnämns respekten för nationella och språkliga minoriteters rättigheter, att unionen inom ramen för sina befogenheter som den utövar med stöd av denna bestämmelse vidtar åtgärder med beaktande av ett sådant mål.

69 När det gäller Rumäniens invändning om att de gränser som fastställts i enlighet med internationell rätt har överskridits avseende hemlandets delaktighet i skyddet av sina nationella minoriteter som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, kan det upprepas att bedömningen av huruvida de rättsakter som föreslås i medborgarinitiativet är förenliga med sådana normer inte påverkar bedömningen av det villkor för registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011.

70 Vad för det femte gäller förslaget till ändring av direktiv 2010/13 om ”audiovisuella medietjänster”, med stöd av artikel 53.1 och artikel 62 FEUF, som avses i punkt 6.2 i det föreslagna medborgarinitiativet och som syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster och motta audiovisuellt innehåll i de regioner där nationella minoriteter är bosatta, ska det även påpekas att det inte finns något som hindrar att kommissionen föreslår en ändring av direktivet med beaktande av skyddet för nationella och språkliga minoriteter. De argument som Rumänien har anfört avseende dels det påstådda åsidosättandet av artikel 56 FEUF och artikel 2 FEU, dels ett överskridande av de gränser som fastställts i enlighet med internationell rätt för hemlandets delaktighet i skyddet av sina nationella minoriteter som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, är emellertid verkningslösa vid bedömningen av det villkor för registrering av medborgarinitiativet som anges i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. I den mån som denna invändning särskilt avser ett åsidosättande av artikel 2 FEU kan den på sin höjd prövas mot bakgrund av det villkor som anges i artikel 4.2 d i förordning nr 211/2011, enligt vilket kommissionen inte får registrera ett föreslaget medborgarinitiativ som uppenbart strider mot unionens värderingar enligt artikel 2 FEU. Denna bestämmelse omfattas emellertid inte av förevarande grund.

71 Vad för det sjätte gäller förslaget i punkt 7 i det föreslagna medborgarinitiativet till ett ”gruppundantag i fråga om stöd som främjar nationella minoriteter och deras kultur”, med stöd av artikel 107.3 e FEUF, hade kommissionen fog för sin bedömning att stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet enligt artikel 107.3 d FEUF kan anses förenligt med den inre marknaden, efter det att kommissionen hade bedömt att det inte påverkade handeln och konkurrensen inom unionen på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset. I den mån Rumänien har hävdat att detta förslag kan leda till diskriminering på grundval av etnicitet, snedvrider konkurrensen och överskrider gränserna för

hemlandets delaktighet i skyddet av sina minoriteter som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, hänvisar tribunalen till föregående resonemang enligt vilket dessa argument inte påverkar bedömningen av villkoren för registrering av medborgarinitiativet enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Rumänien har vidare inte gjort gällande att artikel 4.2 d i denna förordning har åsidosatts inom ramen för denna grund.

72 Av ovanstående överväganden följer att Rumänien saknar stöd för sin invändning att kommissionen gjorde en felaktig bedömning samt åsidosatte artikel 5.2 FEUF och artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 genom att, vid registreringen av det föreslagna medborgarinitiativet, och utan att det i förekommande fall har betydelse att det saknas en närmare granskning enligt artikel 10 i förordning nr 211/2011, fastställa att förslag till rättsakter såsom de som avses i artikel 1.2 i det angripna beslutet, i abstrakt bemärkelse, inte objektivt sett ”uppenbart faller utanför” kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till rättsakter för att genomföra fördragen.

73 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF

74 Rumänien har gjort gällande att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF inte regleras på ett uttömmande sätt i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 211/2011. Denna motiveringsskyldighet utgör en väsentlig formföreskrift som syftar till iakttagandet av Rumäniens rätt till försvar i egenskap av privilegierad sökande och utgör en del av förverkligandet av ett mer allmänt mål vilket är att unionsdomstolen ges möjlighet att utöva sin laglighetsprövning. Motiveringen ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och av den ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat. Enligt rättspraxis ska unionsinstitutionen vidare utveckla sitt resonemang uttryckligen om beslutet väsentligen avviker från tidigare beslut, såsom i förevarande fall då det sker en grundläggande förändring i förhållande till det ovan i punkt 2 nämnda beslutet C (2013) 5969 final. Dessutom har motiveringsskyldigheten desto större betydelse när det föreslagna medborgarinitiativet registreras, eftersom syftet med villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är att säkerställa iakttagandet av den grundläggande principen om tilldelade befogenheter. Eftersom kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller frågan huruvida det föreslagna medborgarinitiativet uppenbart faller utanför dess befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakter, är iakttagandet av motiveringsskyldigheten av grundläggande betydelse för att pröva huruvida en oriktig bedömning har gjorts och om de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för denna skönsmässighet är uppfyllda.

75 Enligt Rumänien anges emellertid ämnet och målen för det föreslagna medborgarinitiativet i skäl 2 och 3 i detta, utan någon precisering av anledningen till varför kommissionen är behörig att föreslå rättsakter som omfattas av detta ämne och som eftersträvar de mål som initiativet avser. Kommissionen har endast räknat upp de nio förslagen till rättsakter som registrerats i skäl 4 i det angripna beslutet. I skälen till det angripna beslutet har kommissionen visserligen uppgett att förslag till rättsakter som ingetts med tillämpning av den politik som omfattas av unionens befogenheter och som presenterats allmänt i skäl 5 i det angripna beslutet, skulle kunna godtas. I själva beslutsdelen har kommissionen emellertid tillåtit en namninsamling till stöd för förslag till lagstiftningsakter som fastän de avser områden där kommissionen har allmän behörighet, men som innebär ett främjande av nationella och språkliga minoriteter samt kulturell och språklig mångfald. Vidare innehåller det angripna beslutet inte någon hänvisning till de värden och mål som enligt artiklarna 2 och 3 FEU ska eftersträvas av unionen.

76 Även om kommissionen i skälen 2 och 3 i det angripna beslutet anger målen och referensområdet för medborgarinitiativet, det vill säga att skyddet av nationella minoriteter samt den kulturella och språkliga mångfalden, preciseras inte hur kommissionen skulle sakna behörighet inom dessa områden, och i synnerhet vad avser skyddet av nationella minoriteter, vilket den till exempel skulle göra för att

motivera att de båda andra förslagen inte kunde tas upp till sakprövning. En sådan uppenbart otillräcklig motivering hindrar dels de berörda personerna från att få kännedom om skälen till registreringen av medborgarinitiativet och att kunna handla därefter, dels tribunalen från att pröva huruvida det angripna beslutet är lagenligt.

77 Det angripna beslutet har dessutom formulerats på ett allmänt och standardiserat sätt och där anges inte skälen till att kommissionen bedömde att en delvis registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ skulle vara möjlig, trots att en diametralt motsatt ståndpunkt intogs i beslut C (2013) 5969 final.

78 Kommissionen har med stöd av Ungern bestritt Rumäniens argument.

79 Tribunalen erinrar om att motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 andra stycket FEUF gäller för varje rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 42). Av detta följer att även om det i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 211/2011 anges att kommissionen endast är skyldig att informera organisatörerna om skälen för sitt beslut när den nekar registrering av det föreslagna medborgarinitiativet, omfattas det angripna beslutet av motiveringsskyldigheten, fastän kommissionens beslut att registrera medborgarinitiativet avser nio av de elva förslagen till rättsakter som anges i bilagan till detta beslut.

80 Det följer av fast rättspraxis avseende artikel 296 FEUF att motiveringen ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

81 Det framgår även av fast rättspraxis att frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

82 Det är dessutom nödvändigt att skilja motiveringsskyldigheten i dess egenskap av väsentlig formföreskrift, från prövningen av huruvida motiveringen är välgrundad, vilken omfattar en prövning av om rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende och som erfordrar att domstolen bedömer huruvida de skäl som rättsakten grundas på är felaktiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 66–68).

83 Rumänien har anfört att iakttagandet av motiveringsskyldigheten enligt rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom av den 13 december 2007, Angelidis/parlamentet, T-113/05, EU:T:2007:386, punkt 61), är av än mer grundläggande betydelse i fall där unionsinstitutionerna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är fallet här. Det är nämligen endast under sådana förhållanden som unionsdomstolen kan kontrollera om de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger.

84 I motsats till vad Rumänien har hävdat, har kommissionen emellertid inte ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ, eftersom det i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 anges att kommissionen ”ska registrera” ett sådant förslag när villkoren i

artikel 4.2 a–d i denna förordning är uppfyllda, det vill säga bland annat då det föreslagna medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till rättsakter för att genomföra fördragen. Om det däremot vid en första bedömning är uppenbart att detta villkor inte är uppfyllt, ska kommissionen ”vägra” registrering av det föreslagna medborgarinitiativet enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 211/2011.

85 De villkor för registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 ska dessutom i enlighet med de mål som eftersträvas med detta instrument – såsom de anges i skäl 1 och 2 i nämnda förordning och som bland annat innebär att medborgarna ska uppmuntras att delta och att unionen ska göras mer lättillgängliga – tolkas och tillämpas av kommissionen, när den har att pröva ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49, samt dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkterna 53 och 64).

86 I förevarande fall kan det konstateras att det i skälen i det angripna beslutet anges vilka omständigheter som låg till grund för dess antagande och att Rumänien har kunnat ta del av de skäl som låg till grund för det angripna beslutet, vilket även framgår av samtliga argument som sökanden har anfört till stöd för förevarande talan.

87 Kommissionen har tydligt, i skäl 6 i det angripna beslutet, klargjort att det föreslagna medborgarinitiativet, i den del det avsåg att kommissionen skulle lägga fram förslag till unionsrättsakter, såsom de anges i skäl 4 a–e och h i nämnda beslut, inte uppenbart låg utanför dess befogenhet att lägga fram förslag till rättsakter för att tillämpa fördragen. Denna bedömning föregår redogörelsen i skäl 5 i det angripna beslutet, vilken återges ovan i punkt 8, av de områden inom vilka unionsrättsakter för tillämpningen av fördragen kan antas.

88 Den omständigheten att kommissionen, vid registreringen av det föreslagna medborgarinitiativet - vilket förutsätter att det görs en inledande bedömning av detta i rättsligt hänseende som inte föregriper kommissionens bedömning i samband med det meddelande som ska antas med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 (dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkt 117) - endast på ett allmänt sätt anger, såsom den gjorde i skäl 5 i det angripna beslutet, de områden där unionsrättsakter kan antas och som motsvarar de områden inom vilka rättsakter har föreslagits av medborgarinitiativets organisatörer, för att därav bedöma att det föreslagna initiativet inte uppenbart faller utanför dess befogenhet, utan att ange att de åtgärder som det hänvisas till i förslaget till medborgarinitiativ syftar till att förbättra skyddet för nationella och språkliga minoriteter samt att stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen, kan inte anses utgöra ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

89 Rumänien har i detta sammanhang hävdat att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom en grundläggande förändring av sin ståndpunkt i förhållande till beslut C (2013) 5969, som omnämnts ovan i punkt 2, utan att klargöra skälen till denna förändring. Det kan emellertid påpekas att det klart framgår av motiveringen till det angripna beslutet att kommissionen, i motsats till vad som var fallet med beslut C (2013) 5969, i samband med en delvis registrering av det föreslagna medborgarinitiativet, i enlighet med domstolens och tribunalens rättspraxis, har beaktat de kompletterande uppgifter som ingavs av organisatörerna på samma sätt som de obligatoriska uppgifterna vid sin bedömning av huruvida villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 var uppfyllt. Dessutom hade kommissionen redan låtit förstå i beslut C (2013) 5969 att vissa förslag till rättsakter som angavs i bilagan till det föreslagna medborgarinitiativet bedömda individuellt kunde anses ingå i kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till unionsrättsakter för att genomföra fördragen.

90 Vad vidare gäller kommissionens beslut att delvis registrera det föreslagna medborgarinitiativet, vars brist på motivering även har kritiserats av Rumänien, har denna institution vid tribunalen anfört att dess ståndpunkt hade utvecklats sedan antagandet av det ovan i punkt 2 nämnda beslutet C (2013) 5969 och att den numera ansåg att en sådan registrering kunde uppmuntra medborgarna att delta i det demokratiska livet och att göra unionen mer lättillgänglig.

91 I skäl 10 i det angripna beslutet påpekades i detta avseende att ett europeiskt medborgarinitiativ har till verkan att stärka unionens demokratiska funktion genom att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Enligt skäl 11 i beslutet angavs vidare att de förfaranden och villkor som krävs för medborgarinitiativet därför bör vara enkla, tydliga och användarvänliga samt stå i proportion till medborgarinitiativets karaktär, varpå kommissionen i skäl 12 i det angripna beslutet bedömde att det föreslagna medborgarinitiativet delvis skulle registreras.

92 Även om den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF i princip inte innebär att den som fattat ett beslut ska ange skälen till att den grundar sig på en bestämd tolkning av den relevanta rättsregeln och det är tillräckligt att kommissionen redogör för de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets systematik, kan det i vart fall konstateras att den i det angripna beslutet i tillräcklig utsträckning har redogjort för de skäl som ligger till grund för bedömningen att det föreslagna medborgarinitiativet delvis skulle registreras.

93 Rumänien har även invänt mot att kommissionen i det angripna beslutet inte har hänvisat till artiklarna 2 och 3 FEU, då dessa bestämmelser, enligt denna medlemsstat, inte i sig medför någon lagstiftningsbefogenhet för unionen. Det är härvid tillräckligt att konstatera att denna slutsats framgår av det allmänna sammanhanget för det angripna beslutet och i synnerhet av det ovan i punkt 2 nämnda beslutet C (2013) 5969, vilket i förlängningen ledde till antagandet av det angripna beslutet. I skäl 8 i detta beslut anges för övrigt att, vad gäller de åtgärder för vilka registrering har nekats och som inte är föremål för förevarande talan, utgör inte artikel 3.3 FEU i sig någon rättslig grund för institutionerna att vidta åtgärder.

94 Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall såvitt avser den andra grunden. Talan ska således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

95 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Rumänien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Rumänien har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader samt ersätta kommissionens rättegångskostnader i enlighet med kommissionens yrkande.

96 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Av detta följer att Ungern ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Rumänien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader, inklusive kostnaderna avseende det interimistiska förfarandet.

3) Ungern ska bära sina rättegångskostnader.

Prek Buttigieg Costeira

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 september 2019.

Underskrifter