A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2024. február 22.*

„Fellebbezés – Intézményi jog – Európai polgári kezdeményezés – 211/2011/EU rendelet – Az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vétele – A 4. cikk (2) bekezdésének b) pontja – Kezdeményezés, amely nem esik nyilvánvalóan az Európai Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be – Bizonyítási teher – A Bizottság részleges nyilvántartásba vétel elvégzésére vonatkozóan fennálló hatásköre”

A C-54/22. P. sz. ügyben,

Románia (képviselik: L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane és L. Lițu, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2022. január 27-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Croce és C. Urraca Caviedes, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (kilencedik tanács),

tagjai: O. Spineanu-Matei tanácselnök, S. Rodin (előadó) és L. S. Rossi bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2023. október 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

* Az eljárás nyelve: román.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Románia fellebbezésével az Európai Unió Törvényszéke 2021. november 10-i Románia kontra Bizottság ítéletének (T-495/19, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2021:781) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék elutasította a fellebbezőnek a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 30-i (EU) 2019/721 bizottsági határozat (HL 2019. L 122., 55. o.; a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítésére irányuló keresetét.

Jogi háttér

2 A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 65., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 94., 49. o.) (1), (2), (4) és (10) preambulumbekezdése a következőképpen szólt:

„(1) Az [EU]-Szerződés megerősíti az [európai] uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azáltal, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés [(a továbbiakban: EPK)] révén. Ez az eljárás lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a[z Európai] Bizottsághoz olyan kéréssel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot, hasonlóan az [EUMSZ 225. cikk] értelmében az Európai Parlament számára, valamint az [EUMSZ 241. cikk] értelmében a[z Európai Unió Tanácsa] számára biztosított joghoz.

(2) A polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót. Továbbá észszerű egyensúlyt kell teremteniük a jogok és kötelezettségek között.

[…]

(4) A Bizottságnak kérésre tájékoztatnia kell a polgárokat és nem hivatalos formában tanácsot kell adnia számukra a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen a nyilvántartásba vételi kritériumokat illetően.

[…]

(10) A javasolt polgári kezdeményezések koherenciájának és átláthatóságának biztosítása, és annak elkerülése érdekében, hogy olyan javasolt polgári kezdeményezéshez gyűjtsenek aláírásokat, amely ezen rendeletben foglalt feltételeknek nem felel meg, a kezdeményezéseket a Bizottság által rendelkezésre bocsátott honlapon, a szükséges számú támogató nyilatkozat polgároktól történő összegyűjtését megelőzően nyilvántartásba kell venni. Az e rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő valamennyi javasolt polgári kezdeményezést a Bizottságnak kell nyilvántartásba vennie. A nyilvántartásba vétel tekintetében a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés általános elvei szerint kell eljárnia.”

3 A 211/2011 rendelet 1. cikke ekként rendelkezett:

„Ez a rendelet a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásokat és feltételeket állapítja meg az [EUSZ 11.] és [EUMSZ 24. cikkben] meghatározottak szerint.”

4 E rendelet 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »polgári kezdeményezés«: az e rendeletnek megfelelően a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés, amelyben felkérik a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat;

[…]

3. »szervezők«: a polgári kezdeményezés előkészítéséért és a Bizottsághoz való benyújtásáért felelős, polgári bizottságot létrehozó természetes személyek.”

5 Az említett rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdése előírta:

„(1) A javasolt polgári kezdeményezés aláíróitól származó támogató nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdését megelőzően a szervezőknek a II. mellékletben meghatározott információk rendelkezésre bocsátása révén nyilvántartásba kell vetetniük a polgári kezdeményezést a Bizottsággal, különös tekintettel a javasolt polgári kezdeményezés tárgyára és céljaira.

[…]

(2) A Bizottság a II. mellékletben foglalt információk kézhezvételétől számított két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést egyedi nyilvántartási szám alatt nyilvántartásba veszi, és erről visszaigazolást küld a szervezőknek az alábbi feltételek teljesülése esetén:

[…]

b) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be;

[…]

(3) A Bizottság visszautasítja a nyilvántartásba vételt, ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem teljesülnek.

A javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól, valamint a rendelkezésükre álló valamennyi lehetséges peres és peren kívüli jogorvoslatról.”

6 Ugyanezen rendeletnek a javasolt európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez szükséges információkra vonatkozó II. melléklete az ilyen javaslat nyilvántartásba vételéhez számos információ benyújtását írta elő, nevezetesen a javasolt polgári kezdeményezés címére, tárgyára, azon céljainak leírására vonatkozóan, amelyek tekintetében a Bizottságot felkérték, valamint a Szerződések azon rendelkezéseire vonatkozóan, amelyeket a szervezők a javasolt fellépés szempontjából relevánsnak ítéltek. Ez a melléklet azt is előírta, hogy a szervezők bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban.

7 A 211/2011 rendeletet 2020. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/788 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 130., 55. o.).

Az eljárás előzményei és a vitatott határozat

8 A jogvita előzményei a megtámadott ítélet alapján a következőképpen foglalhatók össze.

9 2013. június 18-án „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot (a továbbiakban: a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat) nyújtottak be az Európai Bizottsághoz.

10 2013. július 25-i C(2013) 4975 final határozatával a Bizottság elutasította a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet, azzal az indokkal, hogy az a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

11 2016. május 10-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletével (T-529/13, EU:T:2016:282) a Törvényszék elutasította az e határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetet.

12 Fellebbezés alapján eljárva a Bíróság a 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletben (C-420/16 P, EU:C:2019:177) hatályon kívül helyezte a Törvényszék ezen ítéletét, és jogerősen határozva a jogvitában megsemmisítette a C(2013) 4975 final határozatot.

13 Közelebbről, ezen ítélet 61. és 62. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt nyilvántartásba vételi feltétel tiszteletben tartásának értékelésekor azon kérdés, hogy az EPK keretében javasolt intézkedés a Bizottság azon hatáskörébe tartozik-e, hogy e rendelkezés értelmében a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, első pillantásra nem ténybeli vagy a bizonyítékok értékelése körébe tartozó kérdésnek minősül, hanem lényegében a Szerződések szóban forgó rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására vonatkozó kérdés. Következésképpen ebben a szakaszban ezen intézménynek még nem feladata megvizsgálni, hogy minden hivatkozott tény bizonyítékát csatolták-e, sem azt, hogy a javaslat, valamint a javasolt intézkedések alapjául szolgáló indokolás elegendő-e, hanem azt kell megvizsgálnia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján.

14 2019. április 30-án a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot, amellyel a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslatot az e határozat 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott mértékben nyilvántartásba vették.

15 A vitatott határozat (1) és (2) preambulumbekezdésében a Bizottság meghatározta a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat tárgyát és céljait, amint azok a szervezők által szolgáltatott információkból kitűntek.

16 E preambulumbekezdések szerint e javaslat arra irányult, hogy Unió a kohéziós politikája keretében kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. Ezen régiók, köztük a közigazgatási hatáskörrel felruházott szervezettel nem rendelkező földrajzi körzetek és az őket körülvevő régiók közötti gazdasági fejlettségi egyenlőtlenségek kialakulását vagy e földrajzi körzetek lemaradását úgy kell megelőzni, továbbá a gazdasági fejlődés támogatását, és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeinek fenntartását úgy kell biztosítani, hogy a sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell ezen régiók számára, hogy ugyanolyan eséllyel férjenek hozzá a különböző uniós alapokhoz, és meg kell teremteni a garanciákat a sajátosságaik fenntartásához, valamint a megfelelő gazdasági fejlődésükhöz, hogy az Európai Unió fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége fennmaradjon.

17 A vitatott határozat (3) és (4) preambulumbekezdésében a Bizottság rámutatott, hogy a polgároknak az EPK mechanizmusában, és végső soron az Unió demokratikus életében való részvételének ösztönzése érdekében biztosítani kell, hogy az EPK-ra vonatkozó eljárások és feltételek világosak, egyszerűek, felhasználóbarátak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosak legyenek.

18 A vitatott határozat (5) preambulumbekezdésében a Bizottság pontosította:

„A Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusok fogadhatók el az [EUMSZ] 177. cikkének megfelelően annak érdekében, hogy meghatározzák a strukturális alapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és megszervezését, amely magában foglalhatja az alapok átcsoportosítását.”

19 A vitatott határozat (6) preambulumbekezdésében a Bizottság jelezte, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat „amennyiben célja, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a strukturális alapok feladatai, elsődleges célkitűzései és szervezése meghatározása érdekében, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek”, a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül.

20 A vitatott határozat 1. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A [szóban forgó] európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot nyilvántartásba vették.

(2) A javasolt [EPK] kapcsán támogató nyilatkozatok gyűjthetők, tudomásul véve, hogy a kezdeményezés célja, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a strukturális alapok feladatai, elsődleges célkitűzései és szervezése meghatározása érdekében, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek.”

A Törvényszék előtti kereset és a megtámadott ítélet

21 A Törvényszék Hivatalához 2019. július 8-án benyújtott keresetlevelével Románia keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

22 2019. október 8-án benyújtott beadványában Magyarország kérte, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása céljából beavatkozhasson a jelen eljárásba.

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

24 A megtámadott ítéletben a Törvényszék először is elfogadhatónak nyilvánította a keresetet, megállapítva, hogy a vitatott határozat az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktusnak minősül.

25 Ezt követően megállapította, hogy e határozatban a Bizottság a jogilag megkövetelt módon kifejtette azokat az indokokat, amelyek igazolják a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét.

26 Végezetül a Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a nyilvántartásba vétel szakaszában úgy találta, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat nem esik nyilvánvalóan kívül azon hatáskörén, amely lehetővé teszi számára, hogy a Szerződések végrehajtásához jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

27 Következésképpen a Törvényszék a keresetet mint megalapozatlant elutasította.

A felek kérelmei a fellebbezési eljárásban

28 Románia azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és semmisítse meg a vitatott határozatot;

– másodlagosan helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé; valamint

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

29 A Bizottság és Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és Romániát kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

30 Fellebbezése alátámasztására Románia egyetlen jogalapra hivatkozik, amely a 211/2011 rendelet – EUSZ 5. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésén alapul. E jogalap két részből áll, amelyek mindegyike e rendelkezés téves értelmezésén alapul azon mérlegelési mozgásteret illetően, amellyel a Bizottság annak meghatározása során rendelkezik, hogy egy EPK-ra irányuló javaslatot nyilvántartásba kell-e venni.

Az egyetlen jogalap első részéről

A felek érvei

31 Egyetlen jogalapjának első részében, amely két kifogást tartalmaz, Románia azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az európai polgári kezdeményezés iránti kérelem Bizottság általi nyilvántartásba vételéhez szükséges egyik, nevezetesen a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltételt. A Törvényszék ugyanis a megtámadott ítélet 105. és 106. pontjában figyelmen kívül hagyta azokat a kritériumokat, amelyek alapján a Bizottságnak értékelnie kell, hogy az EPK-ra irányuló javaslat megfelel-e ennek a feltételnek.

32 Első kifogásával Románia azt rója fel a Törvényszéknek, hogy a megtámadott ítélet 105. pontjában tévesen állapította meg, hogy a Bizottság csak akkor tagadhatja meg az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha az e rendelkezés keretében végzett vizsgálat során arra a következtetésre jut, hogy teljesen kizárható, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújthasson be.

33 A 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177) 61. és 62. pontjából ugyanis az következik, hogy a Bizottságnak az e rendelkezésben előírt nyilvántartásba vételi feltétel tiszteletben tartásának értékelése céljából annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján. Ezenkívül ezen ítélkezési gyakorlat szerint e vizsgálat keretében a Bizottságnak az EPK-ra irányuló javaslat tárgyát és célkitűzéseit kell értékelnie, amint azok a szervezők által a 211/2011 rendelet II. melléklete alapján nyújtott kötelező vagy adott esetben kiegészítő információkból kitűnnek. Ebből következik, hogy a Bizottság a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján elvégzendő vizsgálat keretében korlátozott mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, így az említett vizsgálatot kizárólag a szervezők által az EPK-ra irányuló javaslatban említett tárgy, célok és a Szerződés említett rendelkezései alapján végezheti el.

34 Márpedig Románia szerint a megtámadott ítélet 105. pontjában a Törvényszék tévesen értelmezte e vizsgálat, és ennélfogva a 211/2011 rendelet II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának terjedelmét, amikor hallgatólagosan előírta a Bizottság számára, hogy az EPK-ra irányuló javaslatot a Szerződések valamennyi rendelkezése tekintetében vizsgálja meg, beleértve azokat is, amelyeket a szervezők nem említettek kifejezetten az általuk szolgáltatott információkban. Márpedig az ilyen vizsgálat nem minősül az EPK-ra irányuló javaslat egyszerű *in abstracto* vizsgálatának, és ráadásul elmossa az európai polgári kezdeményezés különböző szakaszai közötti különbségeket.

35 Második kifogásával Románia azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 106. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottságnak még abban az esetben is, ha komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat a Bizottság hatáskörébe tartozik-e, nyilvántartásba kell vennie az említett javaslatot annak érdekében, hogy politikai vitát kezdeményezzen az intézményeken belül.

36 E tekintetben a 2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), amelyre a Törvényszék ebben az összefüggésben támaszkodott, nem releváns, mivel az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróságnak egy nyilvántartásba vétel hatásairól kellett határoznia, és különösen arról, hogy a Bizottság köteles volt-e az említett ügyben szóban forgó európai polgári kezdeményezéssel összhangban álló intézkedéseket javasolni.

37 Mindenesetre a Törvényszék által a megtámadott ítélet 106. pontjában elfogadott értelmezés az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét követően vitát indíthat el a javasolt jogi aktusokról, amelyek valójában nem tartoznak az Unió hatáskörébe. Az ilyen értelmezés ugyanis, amely a gyakorlatban az Unió hatásköre tiszteletben tartásának bármilyen vizsgálatát a 211/2011 rendelet 10. cikkében előírt későbbi szakaszra halasztaná, megfosztaná a nyilvántartásba vételi szakaszt a hatékony érvényesüléstől.

38 A Bizottság és Magyarország azt állítja, hogy az egyetlen jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani. E rész a Bizottság szerint mindenképpen hatástalan.

A Bíróság álláspontja

39 Elöljáróban az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét szabályozó elveket illetően emlékeztetni kell arra, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a Bizottság az EPK-ra irányuló javaslatot nyilvántartásba veszi, amennyiben az „nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.”

40 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően e nyilvántartásba vételi feltételt az EPK által követett, a 211/2011 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésében megfogalmazott, továbbá többek között a polgárok uniós demokráciában való részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló céloknak megfelelően az EPK-ra irányuló javaslatot elbíráló Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az európai polgári kezdeményezés könnyű elérhetőségét (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49. pont; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53. pont; és a 2022. január 20-i Románia kontra Bizottság ítélet, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 44. pont).

41 Következésképpen a Bizottság a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján csak akkor utasíthatja el az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha e javaslat – tekintettel a szervezők által az e rendelet II. melléklete alapján nyújtott kötelező vagy adott esetben kiegészítő információkból következő tárgyára és céljaira – nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be (2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 50. pont; 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 54. pont).

42 Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt nyilvántartásba vételi feltétel tiszteletben tartásának értékelése céljából a Bizottságnak annak megvizsgálására kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból valamely EPK-ra irányuló javaslatban javasolt, absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján (2022. január 20-i Románia kontra Bizottság ítélet, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ebből következik, hogy amennyiben a szervezők által szolgáltatott kötelező és adott esetben kiegészítő információkra tekintettel végzett első vizsgálat alapján nem bizonyított, hogy az EPK-ra irányuló javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság e hatáskörén, ezen intézmény

feladata e javaslat nyilvántartásba vétele, feltéve hogy a 211/2011 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott egyéb feltételek teljesülnek (2022. január 20-i Románia kontra Bizottság ítélet, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 47. pont).

44 E megfontolások fényében kell megvizsgálni Románia egyetlen jogalapjának első részét, amellyel Románia lényegében azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, amikor a megtámadott ítélet 105. és 106. pontjában pontosította azon mérlegelési mozgástér terjedelmét, amellyel a Bizottság annak meghatározása tekintetében rendelkezik, hogy az adott EPK-ra irányuló javaslatot nyilvántartásba kell-e venni.

45 A jogalap e részének első kifogása a megtámadott ítélet 105. pontja ellen irányul, amely pontban a Törvényszék lényegében kimondta, hogy a Bizottság csak akkor tagadhatja meg az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja keretében végzett vizsgálat során arra a következtetésre jut, hogy teljesen kizárható, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújthasson be.

46 E tagállam azt kifogásolja, hogy a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy e vizsgálat keretében a Bizottság csak akkor tagadhatja meg az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha arra a következtetésre jut, hogy „teljesen kizárható”, hogy e javaslat lehetővé tenné számára, hogy ilyen jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő.

47 E tekintetben meg kell állapítani, hogy e pont az említett ítélet 100–104. pontjának következtetéseit tartalmazza, amely pontokat Románia a jelen fellebbezés keretében nem kifogásolja. Ekképpen e következtetést tartalmazó pontban a Törvényszék kizárólag a Bíróság ítélkezési gyakorlatának és a 211/2011 rendelet releváns rendelkezéseinek hatályát kívánta összefoglalni azon vizsgálat tekintetében, amelyet a Bizottságnak a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján el kell végeznie, és amelyre az említett 100–104. pontban emlékeztetett.

48 Márpedig, noha a megtámadott ítélet 105. pontjában a Törvényszék más kifejezéseket vagy más megfogalmazásokat használt, mint ezen ítélet 100–104. pontjában, e 105. pont szövegéből nem vonható le az a következtetés, hogy a Törvényszék az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételének olyan kritériumát vezette be, amely ellentmond az említett ítélet 100–104. pontjában kifejtett szempontoknak, valamint a jelen ítélet 39–43. pontjában felidézett kritériumoknak.

49 Románia állításával ellentétben a megtámadott ítélet 105. pontját nem lehet úgy értelmezni, hogy a Törvényszék abban a Bizottság olyan kötelezettségére hivatkozott volna, hogy utóbbi megvizsgálja, hogy a hozzá benyújtott EPK-ra irányuló javaslat alapulhat-e a Szerződések bármely – akár a szervezők által kifejezetten meg sem említett – rendelkezésén.

50 Mindenesetre a megtámadott ítéletnek a jelen fellebbezés keretében nem kifogásolt 110. pontjából kitűnik, hogy a jelen ügyben az EUMSZ 177. cikk, amelyet a Bizottság a vitatott határozat (5) preambulumbekezdésében az elfogadható uniós jogi aktusok lehetséges jogi alapjaként azonosított, a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslatban a szervezők által hivatkozott rendelkezések között szerepelt. A Bizottság tehát nem a Szerződés említett javaslatban nem szereplő rendelkezése, hanem az abban említettek tekintetében indokolta e javaslat nyilvántartásba vételét.

51 Következésképpen a megtámadott ítélet 105. pontjával szemben felhozott kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

52 A második kifogás a megtámadott ítélet 106. pontjára vonatkozik, amelyben a Törvényszék lényegében kimondta, hogy mivel az EPK mechanizmusának sajátos hozzáadott értékét nem az eredmény bizonyossága, hanem az általa az uniós polgárok számára teremtett azon alkalmak és lehetőségek képezik, hogy politikai vitát kezdeményezzenek az uniós intézményekben, a Bizottságnak még abban az esetben is, ha komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a Bizottság hatáskörébe tartozik-e, nyilvántartásba kell vennie az említett javaslatot annak érdekében, hogy lehetővé tegye az intézményeken belüli politikai vitát, amely e nyilvántartásba vételt követően kezdődik.

53 E kifogást hatástalannak kell nyilvánítani, mivel e pontból kifejezetten kitűnik, hogy az csak a Törvényszék által ezen ítélet 105. pontjában levont következtetés megerősítésére irányul, így az e 106. pontban szereplő indokok csak mellékes jellegűek az említett 105. pontban szereplő indokokhoz képest, amelyeket Románia az első kifogás keretében eredménytelenül kifogásolt, amint az a jelen ítélet 47–51. pontjából kitűnik (lásd analógia útján: 2020. szeptember 17-i Troszczynski kontra Parlement ítélet, C-12/19 P, EU:C:2020:725, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 A fentiekre tekintettel az egyetlen jogalap első részét részben mint megalapozatlant, részben pedig mint hatástalant kell elutasítani.

Az egyetlen jogalap második részéről

A felek érvei

55 Egyetlen jogalapjának második részében Románia lényegében azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában megállapította, hogy a Bizottság a 211/2011 rendelet Bíróság által értelmezett 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat »kiigazításához«, »minősítéséhez« vagy akár részleges nyilvántartásba vételéhez is folyamodhat annak érdekében, hogy biztosítsa az ahhoz való könnyű hozzáférést, feltéve hogy tiszteletben tartja az őt terhelő indokolási kötelezettséget, és nem ferdíti el e javaslat tartalmát.

56 Következésképpen a Törvényszék általános kifejezések használatával – a Bizottsághoz hasonlóan – megtagadta, hogy a szervezők által szolgáltatott információk összessége alapján vizsgálja meg, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vehető-e. Márpedig Románia szerint az összes szolgáltatott információ figyelembevétele szükségszerűen annak megállapításához vezetett volna, hogy az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikken alapuló valamely intézkedés nem teszi lehetővé a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat konkrét célkitűzéseinek elérését az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének megsértése nélkül. A Törvényszék által a megtámadott ítéletben vizsgált jogalapok egyáltalán nem relevánsak a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat valódi célja szempontjából, éppen azért, mert a Törvényszék megsértette a 211/2011 rendelet 4. cikkének (2) bekezdését, mivel nem állapította meg, hogy a szervezők által szolgáltatott valamennyi információt figyelembe kell venni, megsértve ezzel a Bíróság ítélkezési gyakorlatát.

57 Mindenesetre az európai polgári kezdeményezéshez való könnyű hozzáférés biztosításának szükségességén alapuló általános érv önmagában nem indokolhatja egy olyan javaslat nyilvántartásba vételét, amely nem felel meg a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésében foglalt valamennyi feltételnek.

58 A Bizottság és Magyarország azt állítja, hogy az egyetlen jogalap második részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

59 A Románia által felhozott egyetlen jogalap második része a megtámadott ítélet 116. pontjára vonatkozik, amelyben a Törvényszék a következőket állapította meg:

„[…] a Bizottság azon eljárása, hogy nyilvántartásba veszi a vitatott EPK-ra irányuló javaslatot „tudomásul véve, hogy a kezdeményezés célja, hogy [ő maga] jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a strukturális alapok feladatai, elsődleges célkitűzései és szervezése meghatározása érdekében, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek”, összhangban áll a Bíróság által […] értelmezett 211/2011 rendelettel, mivel, ahogyan az már kifejtésre került, a Bizottságnak a fent említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő nyilvántartásba vételi feltételt oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy az biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét. A Bizottság ennélfogva adott esetben a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat „kiigazításához”, „minősítéséhez” vagy akár részleges nyilvántartásba vételéhez is folyamodhat annak érdekében, hogy biztosítsa az [EPK-hoz] való könnyű hozzáférést, feltéve hogy tiszteletben tartja az őt terhelő indokolási kötelezettséget, és nem ferdíti el e javaslat tartalmát. Ez az eljárás ugyanis lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy valamely EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása helyett minősített módon nyilvántartásba vegye azt a 211/2011 rendelet által követett célkitűzés hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében. […]”

60 Románia lényegében azt kifogásolja, hogy a Törvényszék megsértette a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, amennyiben úgy ítélte meg, hogy a Bizottság jogosult volt a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat „kiigazítására”, „minősítésére” vagy akár „részleges nyilvántartásba vételére”, és ennélfogva jogosult volt e javaslat nyilvántartásba vételére azáltal, hogy annak a vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében leírt és a jelen ítélet 20. pontjában felidézett terjedelmet tulajdonítja.

61 Először is e kifogás vizsgálata érdekében meg kell állapítani, amint azt a főtanácsnok is tette indítványának 63–68. pontjában, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában szereplő „kiigazítás”, „minősítés” és „részleges nyilvántartásba vétel” kifejezésekkel egy és ugyanazon fogalomra, nevezetesen az EPK-ra irányuló javaslat részleges, azaz a szervezők által eredetileg benyújtott javaslat nem teljes egészét átvevő nyilvántartásba vételére célzott, amelynek terjedelme ennélfogva korlátozott volt, akár az abban foglalt konkrét jogi aktusokra vonatkozó javaslatok tekintetében, akár – mint a jelen ügyben – az elfogadni javasolt jogi aktusok meghatározása, vagy általánosabban az EPK-ra irányuló javaslat tárgya meghatározásának módja tekintetében.

62 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja a Bizottság számára nem biztosítja kifejezetten az EPK-ra irányuló javaslat ilyen részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét.

63 Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2022. december 22-i Sambre & Biesme és Commune de Farciennes ítélet, C-383/21 és C-384/21, EU:C:2022:1022, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 E tekintetben, amint arra a jelen ítélet 40. pontja emlékeztet, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az EPK által követett, a 211/2011 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésében megfogalmazott, továbbá többek között a polgárok Unió demokratikus életében való részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló céloknak megfelelően a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt nyilvántartásba vételi feltételt a javasolt EPK-ra irányuló javaslatot elbíráló Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia, hogy biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét.

65 Márpedig, amint azt a főtanácsnok az indítványának 80–94. pontjában kiemelte, e célkitűzések megerősítik e rendelkezés azon értelmezését, amely szerint a Bizottság számára lehetővé kell tenni az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat részleges nyilvántartásba vételét.

66 Ugyanis, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában helyesen megállapította, a Bizottság e lehetőségének megtagadása azzal a következménnyel járna, hogy az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét főszabály szerint teljes egészében meg kellene tagadni még abban az esetben is, ha e javaslatnak csupán egy része esik nyilvánvalóan ezen intézmény azon hatáskörén kívül, hogy a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Ekképpen az e hatáskörök terjedelmét illetően a szervezőknek betudható minimális hiba miatt az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatukat teljes egészében el kellene utasítani, ami nyilvánvalóan sértené az európai polgári kezdeményezéshez való könnyű hozzáférés biztosítására irányuló célkitűzést.

67 Következésképpen a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 116. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a vitatott határozattal részlegesen nyilvántartásba vehette a szóban forgó európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot, a javaslat terjedelmének e határozat 1. cikke (2) bekezdése szövegének megfelelő korlátozásával.

68 Végül az arra alapított kifogást illetően, hogy a Törvényszék a Bizottsághoz hasonlóan elmulasztotta a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét a szervezők által szolgáltatott információk összessége alapján megvizsgálni, elegendő megállapítani, hogy a megtámadott ítélet – a jelen résszel egyedüliként érintett – 116. pontjában a Törvényszék csak arról határozott, hogy a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat részleges nyilvántartásba vétele összeegyeztethető a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjával, nem pedig arról, hogy a szervezők által szolgáltatott információkra tekintettel ez a javaslat – adott esetben a Bizottság által átminősített formájában – nyilvánvalóan kívül esik-e azon hatáskörön, hogy ezen intézmény uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

69 Következésképpen az egyetlen jogalap második részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

70 A fentiekre tekintettel az egyetlen jogalapot mint részben hatástalant, részben pedig megalapozatlant el kell utasítani, következésképpen pedig a jelen fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

71 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése alapján, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.

72 Ugyanezen szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése, amelyet e szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

73 Romániát, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

74 Az eljárási szabályzat 184. cikke (4) bekezdésének második mondata értelmében, ha az elsőfokú eljárásban beavatkozó fél részt vesz a fellebbezési eljárásban, a Bíróság dönthet úgy, hogy e fél maga viseli saját költségeit.

75 Mivel Magyarország részt vett a Bíróság előtti eljárásban, a jelen ügy körülményei között úgy kell határozni, hogy Magyarország maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (kilencedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) A Bíróság Romániát kötelezi a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

3) Magyarország maga viseli saját költségeit.

Aláírások