Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 22 februari 2024*

”Överklagande – Institutionell rätt – Europeiskt medborgarinitiativ – Förordning (EU) nr 211/2011 – Registrering av det föreslagna medborgarinitiativet – Artikel 4.2 b – Förslag som inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen – Bevisbörda – Kommissionens befogenhet att göra en delvis registrering”

I mål C-54/22 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 27 januari 2022,

Rumänien, företrädd av L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane och L. Lițu, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Croce och C. Urraca Caviedes, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden O. Spineanu-Matei samt domarna S. Rodin (referent) och L.S. Rossi,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

* Rättegångsspråk: rumänska.

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 5 oktober 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Rumänien har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 november 2021, Rumänien/kommissionen (T-495/19, EU:T:2021:781) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Rumäniens talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2019/721 av den 30 april 2019 om det föreslagna medborgarinitiativet ”En sammanhållningspolitik för att främja lika möjligheter för regioner och de regionala kulturernas hållbarhet” (EUT L 122, 2019, s. 55) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2012, s. 49), angavs följande i skälen 1, 2, 4 och 10:

”(1) [EU-f]ördraget stärker unionsmedborgarskapet och förstärker ytterligare unionens demokratiska funktion, bland annat genom att föreskriva att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv genom ett europeiskt medborgarinitiativ. Detta förfarande ger medborgarna rätt att direkt vända sig till [Europeiska] kommissionen med en begäran om att den ska lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen; denna rätt liknar den som tilldelas Europaparlamentet enligt artikel 225 [FEUF] och [Europeiska unionens råd] enligt artikel 241 [FEUF].

(2) De förfaranden och villkor som krävs för [det europeiska] medborgarinitiativet bör vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i proportion till [det europeiska] medborgarinitiativets karaktär, så att medborgarna uppmuntras att delta och så att unionen blir mer lättillgänglig. Det bör finnas en omdömesgill balans mellan rättigheter och skyldigheter.

…

(4) Kommissionen bör på begäran ge medborgarna information och informella råd om [europeiska] medborgarinitiativ, särskilt vad gäller kriterierna för att de ska kunna registreras.

…

(10) För att säkerställa att de [europeiska] medborgarinitiativ som föreslås kännetecknas av samstämmighet och transparens, och för att undvika en situation där underskrifter samlas in till stöd för ett förslag till [ett europeiskt] medborgarinitiativ som inte uppfyller villkoren i denna förordning, bör det vara obligatoriskt att registrera sådana initiativ på en webbplats som kommissionen gör tillgänglig innan de nödvändiga stödförklaringarna från

medborgarna samlas in. Alla föreslagna [europeiska] medborgarinitiativ som uppfyller villkoren i denna förordning bör registreras av kommissionen. Kommissionen bör sköta registreringen i enlighet med de allmänna principerna för god förvaltningssed.”

3 I artikel 1 i förordning nr 211/2011 föreskrevs följande:

”I denna förordning fastställs de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett [europeiskt] medborgarinitiativ i enlighet med artikel 11 i [FEU] och artikel 24 [FEUF].”

4 Artikel 2 i förordningen hade följande lydelse

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *[europeiskt] medborgarinitiativ*: ett initiativ som lämnas in till kommissionen i enlighet med denna förordning och i vilket kommissionen uppmanas att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där medborgare anser att en unionsrättsakt krävs för att tillämpa fördragen, och som stöds av minst en miljon behöriga undertecknare som kommer från minst en fjärdedel av alla medlemsstater.

…

3) *organisatörer*: fysiska personer som bildar en medborgarkommitté som ansvarar för att utarbeta ett [europeiskt] medborgarinitiativ och lämna in det till kommissionen.”

5 I artikel 4.1–4.3 i förordningen föreskrevs följande:

”1. Innan organisatörerna inleder insamlingen av stödförklaringar från undertecknare av ett föreslaget [europeiskt] medborgarinitiativ ska de registrera initiativet hos kommissionen och lämna den information som anges i bilaga II, särskilt om dess ämne och mål.

…

2. Kommissionen ska inom två månader räknat från och med den dag då informationen i bilaga II mottogs registrera det föreslagna [europeiska] medborgarinitiativet med ett specifikt registreringsnummer och skicka en bekräftelse till organisatörerna, förutsatt att samtliga följande villkor är uppfyllda:

…

b) Det föreslagna [europeiska] medborgarinitiativet faller inte uppenbart utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

…

3. Kommissionen ska vägra registrering om villkoren i punkt 2 inte är uppfyllda.

Om kommissionen vägrar registrera ett föreslaget [europeiskt] medborgarinitiativ ska den informera organisatörerna om skälen till denna vägran och om all rättslig och utomrättslig prövning som står till deras förfogande.”

6 Enligt bilaga II till samma förordning, som rör uppgifter som krävdes för att registrera ett föreslaget medborgarinitiativ, skulle en rad uppgifter lämnas för registrering av ett sådant förslag, nämligen medborgarinitiativets titel, ämnet, en beskrivning av dess mål beträffande vilka kommissionen uppmanades att lägga fram ett förslag och de fördragsbestämmelser som organisatörerna ansåg var relevanta för de förslagna åtgärderna. I denna bilaga föreskrevs dessutom att organisatörerna fick lämna mer ingående information om förslagets ämne, mål och bakgrund.

7 Förordning nr 211/2011 upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2020 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet (EUT L 130, 2019, s. 55).

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

8 Bakgrunden till tvisten, såsom den framgår av den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.

9 Den 18 juni 2013 lades det föreslagna europeiska medborgarinitiativet ”En sammanhållningspolitik för att främja lika möjligheter för regioner och de regionala kulturernas hållbarhet” (nedan kallat det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga) fram för kommissionen.

10 Genom beslut C(2013) 4975 final av den 25 juli 2013 avslog kommissionen begäran om registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga med motiveringen att det uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till unionsrättsakter för att genomföra fördragen, i den mening som avses i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011.

11 Tribunalen ogillade talan om ogiltigförklaring av detta beslut genom dom av den 10 maj 2016, Izsák och Dabis/kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282).

12 Domstolen upphävde, efter överklagande, tribunalens dom genom dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), och avgjorde saken slutligt genom att ogiltigförklara beslut C(2013) 4975 final.

13 I punkterna 61 och 62 i den domen slog domstolen särskilt fast att frågan huruvida den åtgärd som föreslås i ett europeiskt medborgarinitiativ omfattas av kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen, i den mening som avses i denna bestämmelse, vid bedömningen av huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, i första hand inte utgör en fråga om de faktiska omständigheterna eller om en bedömning av bevisningen, utan om tolkning och tillämpning av de aktuella fördragsbestämmelserna. Det ankommer således inte på denna institution att i detta skede kontrollera alla bevis för de faktiska omständigheter som åberopats och inte heller att den motivering som ligger till grund för förslaget och de föreslagna åtgärderna är tillräcklig, utan att pröva huruvida sådana åtgärder teoretiskt sett och i objektiv bemärkelse kan vidtas med stöd av fördragen.

14 Den 30 april 2019 antog kommissionen det omtvistade beslutet, genom vilket det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga registrerades i den omfattning som anges i artikel 1.2 i beslutet.

15 I skälen 1 och 2 i det omtvistade beslutet angav kommissionen ämnet och målen för det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga, såsom de framgick av den information som organisatörerna hade lämnat.

16 Enligt dessa skäl syftade förslaget till att unionen inom ramen för sammanhållningspolitiken särskilt skulle uppmärksamma regioner med etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag som skiljer sig från de omgivande regionernas särdrag. För sådana regioner, inbegripet geografiska områden utan administrativ behörighet, borde man förebygga ekonomisk eftersläpning jämfört med omgivande regioner, stödja fortsatt ekonomisk utveckling och bevara villkoren för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning på ett sätt som säkerställer att deras egenskaper förblir oförändrade. Sådana regioner måste därför ha lika möjligheter att få tillgång till olika EU-fonder, och de måste kunna bevara sina särdrag och garanteras en lämplig ekonomisk utveckling, så att EU:s utveckling kan upprätthållas och dess kulturella mångfald bibehållas.

17 I skälen 3 och 4 i det omtvistade beslutet framhöll kommissionen att de förfaranden och villkor som krävs för det europeiska medborgarinitiativet borde vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i proportion till det europeiska medborgarinitiativets karaktär, så att unionsmedborgarna uppmuntras att använda sig av ett europeiskt medborgarinitiativ och, i slutändan, delta i unionens demokratiska liv.

18 I skäl 5 i det omtvistade beslutet angav kommissionen följande:

”Unionsrättsakter för att genomföra fördragen kan antas för att fastställa strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation, vilket kan omfatta en omgruppering av fonderna, i enlighet med artikel 177 [FEUF].”

19 I skäl 6 i det omtvistade beslutet angav kommissionen att det föreslagna medborgarinitiativet i fråga, ”[d]å det … syfta[de] till att kommissionen skulle lägga fram förslag till rättsakter om fastställande av strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation och förutsatt att de åtgärder som sk[ulle] finansieras led[de] till att unionens sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållning stärk[te]s,” inte föll uppenbart utanför kommissionens befogenhet, i den mening som avses i artikel 4.2 b i förordning 211/2011.

20 I artikel 1 i det omtvistade beslutet föreskrivs följande:

”1. Det föreslagna medborgarinitiativet [i fråga] registreras härmed.

2. Stödförklaringar för detta föreslagna [europeiska] medborgarinitiativ får samlas in, under förutsättning att initiativet syftar till att kommissionen ska lägga fram förslag till rättsakter om fastställande av strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation och under förutsättning att de åtgärder som ska finansieras leder till att unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning stärks.”

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

21 Rumänien väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 juli 2019.

22 Genom handling som inkom den 8 oktober 2019 ansökte Ungern om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

23 Till stöd för sitt överklagande har Rumänien åberopat två grunder, varav den första avser åsidosättande av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 och den andra avser åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF.

24 I den överklagade domen förklarade tribunalen först att talan kunde tas upp till prövning, eftersom den ansåg att det omtvistade beslutet utgjorde en akt mot vilken talan kunde väckas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

25 Tribunalen fann vidare att kommissionen i detta beslut tillräckligt hade motiverat varför det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga skulle registreras.

26 Slutligen slog tribunalen fast att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den vid tidpunkten för registreringen fann att det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga inte uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt för att genomföra fördragen.

27 Tribunalen ogillade följaktligen talan.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

28 Rumänien har yrkat att domstolen ska

– i första hand, upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

– i andra hand, upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Kommissionen och Ungern har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

30 Till stöd för överklagandet gör Rumänien gällande en enda grund, som avser ett åsidosättande av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, jämförd med artikel 5.2 FEU. Denna grund består av två delar, vilka var och en avser en felaktig tolkning av denna bestämmelse vad gäller det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har för att avgöra huruvida ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ ska registreras.

Den enda grundens första del

Parternas argument

31 Rumänien har genom den enda grundens första del, som består av två anmärkningar, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av ett av de villkor som en begäran om ett europeiskt medborgarinitiativ ska uppfylla för att kunna registreras av kommissionen, närmare bestämt det villkor som anges i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Tribunalen åsidosatte nämligen, i punkterna 105 och 106 i den överklagade domen, de kriterier på grundval av vilka kommissionen ska bedöma huruvida ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ uppfyller detta villkor.

32 Rumänien har genom den första anmärkningen kritiserat tribunalen för att den, i punkt 105 i den överklagade domen, felaktigt slog fast att kommissionen endast får neka registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ om denna institution efter en prövning enligt denna bestämmelse finner att det är helt uteslutet för institutionen att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen på grundval av denna bestämmelse.

33 Det följer nämligen av punkterna 61 och 62 i domen av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), att kommissionen, för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i nämnda bestämmelse är uppfyllt, endast ska pröva huruvida de föreslagna åtgärderna teoretiskt sett och i objektiv bemärkelse kan vidtas med stöd av fördragen. Enligt denna rättspraxis ska kommissionen vid denna prövning dessutom hänvisa till det föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne och mål, såsom dessa framgår av den obligatoriska och, i förekommande fall, ytterligare information som avses i bilaga II till förordning nr 211/2011 och som organisatörerna har lämnat. Av detta följer att kommissionen, inom ramen för den prövning som den ska göra enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, har ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att denna prövning endast ska göras mot bakgrund av det ämne, de mål och de bestämmelser i fördragen som organisatörerna har nämnt i det föreslagna europeiska medborgarinitiativet.

34 Enligt Rumänien gjorde tribunalen, i punkt 105 i den överklagade domen, en felaktig bedömning av omfattningen av denna prövning och följaktligen av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, jämförd med bilaga II till denna förordning, genom att underförstått ålägga kommissionen att granska ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ mot bakgrund av samtliga bestämmelser i fördragen, inbegripet de bestämmelser som organisatörerna inte uttryckligen hänvisat till i den information som de lämnat. En sådan prövning utgör emellertid inte endast en abstrakt prövning av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet och skapar dessutom en förväxling av de olika etapperna i ett europeiskt medborgarinitiativ.

35 Rumänien har genom den andra anmärkningen kritiserat tribunalen för att den, i punkt 106 i den överklagade domen, fann att kommissionen, även när det framstår som mycket tveksamt om det föreslagna europeiska medborgarinitiativet omfattas av dess befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen, är skyldig att registrera förslaget för att inleda en politisk debatt inom institutionerna.

36 Domen av den 19 december 2019, Puppinck m.fl./kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), som tribunalen grundade sig på i detta sammanhang, saknar relevans, eftersom domstolen i det målet hade att ta ställning till effekterna av en registrering och särskilt frågan huruvida kommissionen var skyldig att föreslå åtgärder i linje med det europeiska medborgarinitiativ som var aktuellt i nämnda mål.

37 Under alla omständigheter skulle tribunalens tolkning i punkt 106 i den överklagade domen, till följd av registreringen av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, kunna ge upphov till debatter om föreslagna rättsakter som i själva verket inte omfattas av unionens befogenhet. En sådan tolkning, som i praktiken innebär att varje prövning av huruvida unionens befogenheter har iakttagits skjuts upp till ett senare skede enligt artikel 10 i förordning nr 211/2011, skulle nämligen frånta registreringsskedet all ändamålsenlig verkan.

38 Kommissionen och Ungern anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens första del, eftersom den är obefogad. Enligt kommissionen är denna delgrund under alla omständigheter verkningslös.

Domstolens bedömning

39 Vad inledningsvis gäller de principer som styr förfarandet för registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, ska det erinras om att det i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 föreskrivs att ett sådant initiativ ska registreras av kommissionen, förutsatt att det ”… inte uppenbart [faller] utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen”.

40 Enligt domstolens fasta praxis ska detta villkor för registrering, i enlighet med de mål som eftersträvas med det europeiska medborgarinitiativet – såsom de anges i skälen 1 och 2 i förordning nr 211/2011 och som bland annat innebär att medborgarna ska uppmuntras att delta i unionens demokratiska liv och att unionen ska göras lättillgängligare – tolkas och tillämpas av kommissionen, vid prövningen av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49, dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 53, och dom av den 20 januari 2022, Rumänien/kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 44).

41 Av detta följer att det endast är när ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ – med hänsyn till dess ämne och mål, såsom dessa framgår av den obligatoriska informationen och i förekommande fall 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 neka registrering av 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, och dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 54).

42 Det framgår även av domstolens praxis att för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, ska kommissionen endast kontrollera huruvida de åtgärder som anges i ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ teoretiskt sett och i objektiv bemärkelse kan vidtas med stöd av fördragen (dom av den 20 januari 2022, Rumänien/kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

43 Av detta följer att när det, efter en första analys som gjorts mot bakgrund av den obligatoriska informationen och i förekommande fall den ytterligare information som har lämnats av organisatörerna, inte är styrkt att ett föreslaget medborgarinitiativ uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet, så ankommer det på kommissionen att registrera detta initiativ, under förutsättning att de andra villkoren i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 är uppfyllda (dom av den 20 januari 2022, Rumänien/kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 47).

44 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva den första delen av Rumäniens enda grund, genom vilken Rumänien har kritiserat tribunalen för att ha gjort en felaktig tolkning av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, när den i punkterna 105 och 106 i den överklagade domen preciserade omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har för att avgöra huruvida ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ ska registreras.

45 Den första anmärkningen i denna delgrund riktar sig mot punkt 105 i den överklagade domen, i vilken tribunalen fann att kommissionen endast kan neka registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ om denna institution vid prövningen enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 kommer fram till att det är helt uteslutet att den kan lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

46 Denna medlemsstat har kritiserat tribunalen för att den fann att kommissionen vid denna prövning endast kan neka registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ om denna institution kommer fram till ”att det är helt uteslutet” att förslaget kan göra det möjligt för den att lägga fram ett sådant förslag till rättsakt.

47 Det ska i detta hänseende påpekas att denna punkt utgör slutsatsen av punkterna 100–104 i nämnda dom, vilka Rumänien inte har kritiserat inom ramen för förevarande överklagande. I denna avslutande punkt avsåg tribunalen således endast att sammanfatta domstolens praxis och räckvidden av relevanta bestämmelser i förordning nr 211/2011 med avseende på den prövning som kommissionen ska göra enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, vilken tribunalen erinrade om i de nämnda punkterna 100–104.

48 Även om tribunalen i punkt 105 i den överklagade domen använde sig av andra ord eller formuleringar än de som användes i punkterna 100–104 i den överklagade domen, så går det inte att av lydelsen av denna punkt 105 dra slutsatsen att tribunalen där införde ett kriterium för registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ som strider mot de omständigheter som den angav i punkterna 100–104 i nämnda dom och de kriterier som det erinrats om i punkterna 39–43 ovan.

49 I motsats till vad Rumänien har hävdat kan punkt 105 i den överklagade domen i synnerhet inte tolkas så, att tribunalen där angav att kommissionen är skyldig att pröva huruvida det föreslagna europeiska medborgarinitiativ som lagts fram för denna institution kan grundas på någon av bestämmelserna i fördragen, inbegripet de bestämmelser som organisatörerna inte uttryckligen har hänvisat till.

50 Under alla omständigheter framgår det av punkt 110 i den överklagade domen, som inte har kritiserats inom ramen för förevarande överklagande, att artikel 177 FEUF, som kommissionen i skäl 5 i det omtvistade beslutet identifierade som en potentiell rättslig grund för de rättsakter som unionen skulle kunna anta, fanns med bland de bestämmelser som organisatörerna nämnde i det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga. Kommissionen motiverade således inte registreringen av detta förslag med hänvisning till en annan bestämmelse i ett fördrag än de som hade angetts i förslaget.

51 Av detta följer att den anmärkning som riktats mot punkt 105 i den överklagade domen ska underkännas, eftersom det saknas fog för den.

52 Den andra anmärkningen avser punkt 106 i den överklagade domen, i vilken tribunalen angav att det särskilda mervärdet av systemet med det europeiska medborgarinitiativet inte består i att det råder visshet om initiativets utgång, utan i de möjligheter och tillfällen som det skapar för unionsmedborgarna att skapa en politisk debatt inom unionsinstitutionerna, och att kommissionen, även vid starka tvivel på att det föreslagna medborgarinitiativet i fråga faller inom dess befogenhet enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, ska registrera förslaget för att möjliggöra en politisk debatt inom institutionerna, som inleds till följd av denna registrering.

53 Denna anmärkning är verkningslös, eftersom det uttryckligen framgår av denna punkt att den endast syftar till att bekräfta tribunalens slutsats i punkt 105 i den överklagade domen, vilket innebär att skälen i denna punkt 106 endast är överflödiga i förhållande till dem som anges i punkt 105, vilka utan framgång har kritiserats av Rumänien inom ramen för den första anmärkningen, såsom framgår av punkterna 47–51 ovan (se, analogt, dom av den 17 september 2020, Troszczynski/parlamentet, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

54 Mot bakgrund av det ovan anförda kan överklagandet således inte vinna bifall såvitt avser den enda grundens första del, eftersom den delvis är obefogad och delvis är verkningslös.

Den enda grundens andra del

Parternas argument

55 Rumänien har genom sin enda grunds andra del kritiserat tribunalen för att den, i punkt 116 i den överklagade domen, fann att kommissionen enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, såsom den tolkats av domstolen, kunde göra en ”anpassning”, en ”kvalificering” eller till och med en delvis registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga för att säkerställa att det föreslagna europeiska medborgarinitiativet är lättillgängligt, förutsatt att den iakttar sin motiveringsskyldighet och att förslagets innehåll inte förvanskas.

56 I likhet med kommissionen har tribunalen, genom att använda allmänna termer, följaktligen nekat en prövning av huruvida det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga kunde registreras mot bakgrund av all information som organisatörerna lämnat. Enligt Rumänien skulle ett beaktande av all information som lämnats nödvändigtvis ha lett till slutsatsen att en åtgärd med stöd av artiklarna 174–178 FEUF inte gjorde det möjligt att uppnå de specifika målen för det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga utan att medföra ett åsidosättande av artikel 5.2 FEU. De rättsliga grunder som tribunalen prövade i den överklagade domen saknar relevans med avseende på det verkliga målet med det föreslagna europeiska medborgarinitiativet

i fråga, just på grund av att tribunalen åsidosatte artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 genom att inte anse att det skulle tas hänsyn till all information som organisatörerna hade lämnat, i strid med domstolens praxis.

57 Under alla omständigheter kan det allmänna argumentet att det är nödvändigt att säkerställa att det europeiska medborgarinitiativet är lättillgängligt inte i sig utgöra grund för registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ som inte uppfyller samtliga villkor i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011.

58 Kommissionen och Ungern har hävdat att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grundens andra del, eftersom den är obefogad.

Domstolens bedömning

59 Den andra delen av den enda grund som åberopats av Rumänien avser punkt 116 i den överklagade domen, i vilken tribunalen angav följande:

”… kommissionens tillvägagångssätt, bestående i att registrera det omtvistade förslaget till medborgarinitiativ ’under förutsättning att initiativet syftar till att kommissionen ska lägga fram förslag till rättsakter om fastställande av strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation och under förutsättning att de åtgärder som ska finansieras leder till att unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning stärks’ är förenligt med förordning nr 211/2011, såsom den tolkats av domstolen …, eftersom kommissionen, såsom tribunalen påpekar ovan, ska tolka och tillämpa villkoret för registrering i artikel 4.2 b i ovan nämnda förordning på ett sådant sätt att medborgarinitiativet förblir lättillgängligt. Kommissionen kan därmed, i förekommande fall, göra en ’anpassning’, en ’kvalificering’ eller till och med en delvis registrering av det aktuella förslaget till medborgarinitiativ för att säkerställa att det är lättillgängligt, förutsatt att den iakttar sin motiveringsskyldighet och att förslagets innehåll inte förvanskas. Genom detta tillvägagångssätt kan kommissionen nämligen, i stället för att vägra att registrera ett föreslaget medborgarinitiativ, registrera det på ett kvalificerat sätt, i syfte att upprätthålla en ändamålsenlig verkan av det syfte som eftersträvas med förordning nr 211/2011. …”

60 Rumänien har gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 när den fann att kommissionen hade rätt att göra en ”anpassning”, en ”kvalificering” eller till och med en ”delvis registrering” av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga och, därmed, en registrering av detta förslag genom att ge det den omfattning som beskrivs i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet och som det erinrats om i punkt 20 ovan.

61 För att pröva denna anmärkning konstaterar domstolen inledningsvis, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat, i punkterna 63–68 i sitt förslag till avgörande, att tribunalen med uttrycken ”anpassning”, ”kvalificering” och ”delvis registrering” i punkt 116 i den överklagade domen avsåg ett och samma begrepp, nämligen delvis registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ som inte återger hela det förslag till medborgarinitiativ som ursprungligen lagts fram av organisatörerna och vars räckvidd således har begränsats, antingen med avseende på de förslag till specifika rättsakter som det innehåller eller, såsom i förevarande fall, med avseende på identifieringen av de rättsakter som föreslås ska antas eller, mer allmänt, det sätt på vilket ämnet för det föreslagna europeiska medborgarinitiativet definieras.

62 Det ska vidare konstateras att det i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 inte uttryckligen föreskrivs någon möjlighet för kommissionen att göra en sådan delvis registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ.

63 Det förhåller sig under alla omständigheter så, att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 22 december 2022, Sambre & Biesme och Commune de Farciennes, C-383/21 och C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

64 Såsom det har erinrats om i punkt 40 ovan framgår det av domstolens fasta praxis att registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, i enlighet med de mål som eftersträvas med det europeiska medborgarinitiativet – såsom de anges i skälen 1 och 2 i förordning nr 211/2011 och som bland annat innebär att medborgarna ska uppmuntras att delta i unionens demokratiska liv och att unionen ska göras lättillgängligare – ska tolkas och tillämpas av kommissionen, vid prövningen av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt.

65 Såsom generaladvokaten har understrukit, i punkterna 80–94 i sitt förslag till avgörande, ger dessa mål stöd för en tolkning av denna bestämmelse som innebär att kommissionen måste kunna göra en delvis registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ.

66 Att inte tillerkänna kommissionen denna möjlighet skulle nämligen, såsom tribunalen riktigt slog fast i punkt 116 i den överklagade domen, få till följd att registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ i princip skulle nekas i sin helhet även om endast en del av förslaget uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt, i den mening som avses i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. På grund av ett antagligen obetydligt fel som organisatörerna begått i fråga om omfattningen av denna befogenhet, skulle deras föreslagna europeiska medborgarinitiativ således avslås i sin helhet, vilket uppenbart skulle strida mot målet att säkerställa att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt.

67 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 116 i den överklagade domen slog fast att kommissionen, genom det omtvistade beslutet, kunde göra en delvis registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga, genom att avgränsa dess omfattning i enlighet med lydelsen i artikel 1.2 i detta beslut.

68 Vad slutligen beträffar anmärkningen att tribunalen, i likhet med kommissionen, underlät att pröva registreringen av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga mot bakgrund av all information som lämnats av organisatörerna, räcker det att konstatera att tribunalen, i punkt 116 i den överklagade domen, vilken är den enda som avses med denna delgrund, enbart uttalade sig om huruvida en partiell registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet i fråga var förenlig med artikel 4.2 b. förordning nr 211/2011, och inte frågan huruvida detta förslag, i förekommande fall efter kommissionens omkvalificering, mot bakgrund av den information som lämnats av organisatörerna, uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt.

69 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den enda grundens andra del, eftersom den är obefogad.

70 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grunden, eftersom den delvis är verkningslös och delvis är obefogad. Överklagandet ska således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

71 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

72 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

73 Kommissionen har yrkat att Rumänien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Rumänien har tappat målet ska Rumänien förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens kostnader.

74 Enligt artikel 184.4 andra meningen i rättegångsreglerna får domstolen besluta att en intervenient i första instans som deltar i målet om överklagande ska bära sina rättegångskostnader.

75 Eftersom Ungern har deltagit i förfarandet vid domstolen, ska Ungern, under de omständigheter som föreligger i förevarande fall, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Överklagandet ogillas.**

2) **Rumänien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens kostnader.**

3) **Ungern ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter