Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. januar 2022*

»Appel – regler for institutionerne – borgerinitiativ – forordning (EU) nr. 211/2011 – artikel 4, stk. 2, litra b) – registrering af et forslag til borgerinitiativ – betingelse om, at dette forslag ikke åbenbart falder uden for Europa-Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne – afgørelse (EU) 2017/652 – borgerinitiativet »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« – delvis registrering – artikel 5, stk. 2, TEU – princippet om kompetencetildeling – artikel 296 TEUF – begrundelsespligt – kontradiktionsprincippet«

I sag C-899/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. december 2019,

Rumænien ved E. Gane, L. Lițu, M. Chicu og L.-E. Baţagoi, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen først ved I. Martínez del Peral, H. Stancu og H. Krämer, derefter ved I. Martínez del Peral og H. Stancu, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Ungarn ved.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, K. Jürimäe, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne S. Rodin (refererende dommer) og N. Piçarra,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: rumænsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin appel har Rumænien nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 24. september 2019, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2019:672), hvorved Retten frifandt Kommissionen i søgsmålet anlagt af Rumænien med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2017/652 af 29. marts 2017 om forslaget til borgerinitiativet »Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe« (EUT 2017, L 92, s. 100, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

2 Følgende fremgår af første, anden, fjerde og tiende betragtning til Europa- Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1, berigtiget i EUT 2012, L 94, s. 49):

»(1) [EU-traktaten] styrker unionsborgerskabet og skaber øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer, ved bl.a. at sikre, at alle borgere får ret til at deltage i det demokratiske liv i Unionen via et europæisk borgerinitiativ. Denne procedure gør det muligt for borgerne at henvende sig direkte til [Europa-]Kommissionen med anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne svarende til den ret, som [EUF-traktaten] giver Europa-Parlamentet i sin artikel 225 og Rådet [for Den Europæiske Union] i sin artikel 241.

(2) De procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, bør være klare, enkle og brugervenlige samt stå i et rimeligt forhold til borgerinitiativets art for at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig. De bør sikre en fornuftig balance mellem rettigheder og forpligtelser.

[…]

(4) Kommissionen bør efter anmodning give borgerne oplysninger og uformel rådgivning om borgerinitiativer, især hvad angår registreringskriterierne.

[…]

(10) For at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i forbindelse med forslagene til borgerinitiativer, og for at undgå en situation, hvor der indsamles underskrifter til et forslag til borgerinitiativ, der ikke opfylder denne forordnings betingelser, bør det være obligatorisk at registrere sådanne initiativer på et websted, som Kommissionen stiller til rådighed forud for indsamlingen af de nødvendige støttetilkendegivelser fra borgerne. Alle

forslag til borgerinitiativ, der opfylder denne forordnings betingelser, bør registreres af Kommissionen. Kommissionen bør varetage registreringen i overensstemmelse med de almindelige principper om god forvaltningsskik.«

3 Artikel 1 i forordning nr. 211/2011 fastsætter:

»I denne forordning fastsættes de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, jf. artikel 11 [TEU] og artikel 24 [TEUF].«

4 Denne forordnings artikel 2 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

1) »borgerinitiativ«: et initiativ, der er indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med denne forordning, hvori Kommissionen opfordres til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne, og som støttes af mindst én million berettigede underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne

[…]

3) »initiativtagere«: fysiske personer, som har dannet en borgerkomité, der er ansvarlig for forberedelsen og indgivelsen af et borgerinitiativ til Kommissionen.«

5 Forordningens artikel 4, stk. 1-3, fastsætter:

»1. Forud for indsamlingen af støttetilkendegivelser fra underskrivere af et forslag til borgerinitiativ skal initiativtagerne lade initiativet registrere i Kommissionen og indgive de oplysninger, der er fastsat i bilag II, særlig vedrørende det foreslåede borgerinitiativs emne og formål.

Disse oplysninger skal indgives på et af Unionens officielle sprog til et onlineregister, som Kommissionen stiller til rådighed til det formål (herefter benævnt »registret«).

Initiativtagerne skal til registret og i givet fald på deres websted afgive regelmæssigt ajourførte oplysninger om støtte- og finansieringskilder for forslaget til borgerinitiativ.

Når en registrering er bekræftet i henhold til stk. 2, kan initiativtagerne indgive det foreslåede borgerinitiativ til registret på andre officielle EU-sprog. Initiativtagerne er selv ansvarlige for oversættelsen af det foreslåede initiativ til andre officielle EU-sprog.

Kommissionen opretter et kontaktpunkt, som kan yde information og bistand.

2. Inden for to måneder fra modtagelsen af oplysningerne i bilag II registrerer Kommissionen et forslag til borgerinitiativ under et specifikt registreringsnummer og sender en bekræftelse til initiativtageren, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

[…]

b) [F]orslaget til borgerinitiativ falder ikke åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

[…]

3. Kommissionen afslår at registrere forslag til borgerinitiativ, hvis et eller flere af kravene i stk. 2 ikke er opfyldt.

Såfremt Kommissionen afslår at registrere et forslag til borgerinitiativ, oplyser den initiativtagerne om begrundelsen herfor samt om alle deres retlige og udenretlige klagemuligheder.«

Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

6 Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.

7 Den 15. juli 2013 indgav Bürgerausschuss für die Bürgerinitiativ »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« (borgerkomité for borgerinitiativet »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe«) forslaget til et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI'et«) med overskriften »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« (herefter »det omhandlede forslag til EBI«) til Kommissionen.

8 Med sin afgørelse C(2013) 5969 final af 13. september 2013 afslog Kommissionen anmodningen om registrering af det omhandlede forslag til EBI med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne.

9 Borgerkomitéen for borgerinitiativet »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« indbragte afgørelsen for Retten, som ved dom af 3. februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), annullerede afgørelse C(2013) 5969 final med den begrundelse, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

10 Den 29. marts 2017 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved det omhandlede forslag til EBI blev registreret.

11 I anden betragtning til denne afgørelse beskrives formålet for det omhandlede forslag til EBI som følger:

»Vi opfordrer [Unionen] til at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen.«

12 I tredje betragtning til denne afgørelse anføres de mål, der forfølges med det omhandlede forslag til EBI, som følger:

»Vi opfordrer [Unionen] til at vedtage en række retsakter for at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og den sproglige mangfoldighed i [Unionen]. [Disse retsakter] omfatter foranstaltninger i forhold til regionale sprog og mindretalssprog, uddannelse og kultur, regionalpolitik, borgerdeltagelse, ligebehandling, medieindhold såvel som statsstøtte ydet af lokale myndigheder.«

13 Af fjerde betragtning til samme afgørelse fremgår det, at bilaget til det omhandlede forslag til EBI udtrykkeligt henviser til 11 EU-retsakter, som Kommissionen navnlig opfordres til at fremsætte forslag om.

14 Det fremgår af sjette til niende betragtning til den omtvistede afgørelse, at Kommissionen registrerede det omhandlede forslag til EBI for så vidt angår ni af disse EU-retsakter med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget til disse retsakter ikke faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Hvad derimod angår de to andre EU-retsakter, som det omhandlede forslag til EBI henviste til, konkluderede Kommissionen, at dette forslag åbenbart faldt uden for dens beføjelser som omhandlet i denne bestemmelse.

15 Afgørelsens artikel 1, stk. 2, opregner ni forslag til retsakter, som er omfattet af det omhandlede forslag til EBI, og som der kan indsamles støttetilkendegivelser til.

Sagen for Retten og den appellerede dom

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2017 anlagde Rumænien sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

17 Til støtte for søgsmålet fremsatte Rumænien to anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og det andet vedrørte en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF.

18 I den appellerede dom fastslog Retten for det første, at Kommissionen ikke havde begået en retlig fejl ved på tidspunktet for registreringen at vurdere, at forslagene til retsakter som omhandlet i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2, ikke åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Retten fastslog for det andet, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse i tilstrækkelig grad havde angivet den begrundelse, der lå til grund for den delvise registrering af det omhandlede forslag til EBI.

19 Retten frifandt følgelig Kommissionen uden at tage stilling til formaliteten med hensyn til det af Rumænien anlagte søgsmål.

Parternes påstande

20 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves, og den omtvistede afgørelse annulleres.

– Subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til Retten.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

21 Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

22 Ungarn har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

Om appellen

23 Til støtte for sin appel har Rumænien fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af traktaternes bestemmelser om Unionens beføjelser, det andet vedrører en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF, og det tredje vedrører rettergangsfejl, der blev begået af Retten under den mundtlige forhandling.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af traktaternes bestemmelser om Unionens beføjelser

Parternes argumentation

24 Med det første anbringende har Rumænien i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik retlige fejl ved fortolkningen af traktaternes bestemmelser om Unionens beføjelser, eftersom den konkluderede, at Kommissionen ikke havde begået nogen retlig fejl ved at fastslå, at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

25 Rumænien har for det første anfægtet Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 47, hvorefter det omhandlede forslag til EBI har til formål såvel at sikre overholdelsen af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, som at styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen. Denne medlemsstat er derimod af den opfattelse, at hovedformålet med dette forslag er at beskytte rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og at Unionen ikke har nogen beføjelse i denne henseende. Hvad angår disse forhold har Rumænien henvist til punkt 59-63 i sin stævning i første instans.

26 For det andet har Rumænien gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 51-56 begik en retlig fejl ved at sidestille Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU med et specifik tiltag eller et bestemt mål, der henhører under Unionens kompetenceområde, med den følge, at Kommissionen tillægges beføjelse til at fremlægge specifikke retsakter, hvis hovedformål er beskyttelse af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen.

27 Retten tilsidesatte herved dels det i artikel 5, stk. 2, TEU fastsatte princip om kompetencetildeling, dels de principper, der er fastsat i Domstolens praksis vedrørende fastlæggelsen af det rette retsgrundlag for vedtagelsen af en EU-retsakt.

28 Hvad for det første angår tilsidesættelsen af princippet om kompetencetildeling har Rumænien redegjort for den komplekse ordning, der er indført ved traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens beføjelser, således som den fremgår af artikel 5, stk. 2, TEU og artikel 2, stk. 6, TEUF. I henhold til dette princip handler Unionen således kun, hvis visse betingelser er opfyldt, bl.a. betingelsen om, at det pågældende område skal ligge inden for et af de områder af Unionens beføjelser, der er omhandlet i artikel 3 TEUF til 6 TEUF, og inden for rammerne af de mål, der er fastsat i traktaterne for hvert af disse områder.

29 Det står imidlertid klart, at Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU ikke fremgår af de kapitler i traktaterne, der vedrører Unionens beføjelser, og at de ikke spiller nogen rolle i forbindelse med en vurdering af Unionens målsætninger og specifikke tiltag. Ifølge Rumænien udgør disse værdier inden for rammerne af forslag til EU-retsakter alene et referencepunkt, og de skal ikke forveksles med Unionens kompetenceområder eller dens specifikke mål. Denne konstatering understøttes af ordlyden af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, der hvad angår den vurdering, som Kommissionen skal foretage for at kunne registrere forslag til EBI, sondrer mellem beføjelser og mål, på den ene side, og værdier, på den anden side.

30 Det følger heraf, at Retten fordrejede den ordning for tildeling af kompetencer, der er fastsat i den primære EU-ret, ved generelt at sidestille Unionens værdier med Unionens specifikke mål, således at Kommissionen er beføjet til at fremsætte forslag til specifikke retsakter, der anses for at supplere Unionens tiltag med henblik på at sikre overholdelsen af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU. Ifølge Rumænien er det med henblik herpå i det mindste nødvendigt, at reglerne om Unionens mål og forskellige tiltag udtrykkeligt vedrører Unionens værdier. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, eftersom respekten for rettighederne for personer, der tilhører mindretal, ikke er nævnt i nogen bestemmelse i traktaterne om Unionens beføjelser, politikker, mål og tiltag.

31 Rettens analyse udvider de jure Unionens beføjelser ved at ændre genstanden for og formålet med disse beføjelser gennem en henvisning til Unionens værdier.

32 Denne analyse er i øvrigt i strid med artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 som fortolket af Domsstolen. Det følger nemlig af præmis 61 og 62 i dom af 7. marts 2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), at Kommissionen med henblik på at vurdere, om den i denne bestemmelse omhandlede registreringsbetingelse er opfyldt, alene skal undersøge, om disse påtænkte foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne.

33 Hvad for det andet angår tilsidesættelsen af de principper, der regulerer fastlæggelsen af det rette retsgrundlag for vedtagelsen af en EU-retsakt, således som de følger af Domstolens praksis, har Rumænien gjort gældende, at denne fastlæggelse har forfatningsretlig betydning. I denne henseende er det navnlig nødvendigt at etablere en direkte forbindelse mellem EU-retsakten og den bestemmelse i traktaterne, som giver Unionen beføjelse til at vedtage den pågældende retsakt. Valget af retsgrundlag skal ligeledes foretages på grundlag af objektive forhold, herunder navnlig retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol.

34 Et forslag til EU-retsakt, der har til formål at sikre respekten for rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen, kan således kun fremsættes på grundlag af en traktatbestemmelse, der giver Unionen beføjelse til at handle på det pågældende område og med dette som hovedformål. En sådan bestemmelse findes imidlertid ikke.

35 For det første har Unionen ingen beføjelse med hensyn til rettighederne for personer, der tilhører nationale mindretal.

36 For det andet har Unionen i henhold til artikel 167, stk. 1 og 4, TEUF udelukkende beføjelse til at støtte, koordinere og underbygge styrkelsen af den kulturelle mangfoldighed. Denne bestemmelse kan ikke danne grundlag for vedtagelsen af en EU-retsakt, hvis eneste eller primære formål er kulturel mangfoldighed.

37 Under disse omstændigheder begik Retten en retlig fejl i den appellerede doms præmis 56.

38 Rumænien har nedlagt påstand om, at de retsgrundlag, som Retten analyserede i den appellerede dom, ikke er relevante i forhold til det egentlige formål med det omhandlede forslag til EBI, eftersom ingen af disse retsgrundlag kan udgøre et korrekt retsgrundlag i henhold til Domstolens relevante praksis.

39 For det tredje er Rumænien af den opfattelse, at det, hvad angår den af Retten begåede retlige fejl, hverken er nødvendigt eller relevant at undersøge Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 71-60 i forhold til hvert enkelt af de ni forslag til retsakter, der er omhandlet i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2. Rumænien har imidlertid gjort gældende, at den del af den appellerede dom, som indeholder disse præmisser, er behæftet med fejl, og har som »eksempel« henvist til visse fejl, som Retten skulle have begået i denne forbindelse.

40 Rumænien har i denne forbindelse i det væsentlige gjort gældende, at med hensyn til de foranstaltninger vedrørende sprog, uddannelse og kultur, foranstaltninger vedrørende regionalpolitik og forordningen om statsløse, som foreslås af initiativtagerne til det omhandlede EBI, undlod Retten at tage hensyn til alle de obligatoriske og supplerende oplysninger, som var tilvejebragt af disse initiativtagere. En hensyntagen hertil burde have fået Retten til at konkludere, at disse foranstaltninger ikke havde noget grundlag i traktaterne.

41 Kommissionen og Ungarn har gjort gældende, at det første appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

42 Med det første anbringende har Rumænien i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik retlige fejl ved i den appellerede doms præmis 43-72 at fastslå, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse med rette kunne antage, at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

43 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 bestemmer, at et forslag til EBI registreres af Kommissionen, forudsat at det »ikke åbenbart [falder] uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«.

44 Ifølge Domstolens faste praksis skal denne registreringsbetingelse i overensstemmelse med de formål, der forfølges med EBI'et, således som de er angivet i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som navnlig består i at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig, fortolkes og anvendes af Kommissionen, når den er blevet forelagt et forslag til EBI, således at det sikres, at EBI er lettilgængelig (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 49, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 53).

45 Det er således kun såfremt et forslag til EBI – henset til sit emne og formål, således som disse fremgår af de obligatoriske oplysninger og i givet fald af de supplerende oplysninger, der er blevet tilvejebragt af initiativtagerne i henhold til bilag II til forordning nr. 211/2011 – falder åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, at denne er kompetent til at afslå registreringen af dette forslag til

EBI i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, litra b) (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 50, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 54).

46 Det fremgår desuden ligeledes af retspraksis, at Kommissionen med henblik på at vurdere, om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte registreringsbetingelse er overholdt, blot skal undersøge, om de i et forslag til EBI foreslåede foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne (jf. i denne retning dom af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 62).

47 Det følger heraf, at eftersom det efter en første analyse, der er foretaget på grundlag af de obligatoriske og i givet fald supplerende oplysninger, som initiativtagerne til et EBI har tilvejebragt, ikke er godtgjort, at et forslag til EBI åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelser, tilkommer det denne institution at registrere dette forslag under forudsætning af, at de øvrige betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, er opfyldt.

48 Hvad for det første angår Rumæniens argumenter med henblik på at anfægte Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 47 skal det bemærkes, at det navnlig følger af artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den afgørelse, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand. Domstolen har i denne forbindelse gentagne gange fastslået, at en appel ikke kan antages til realitetsbehandling, i det omfang den – endog uden at indeholde en argumentation, der særligt har til formål at angive den retlige fejl, som Rettens dom hævdes at være behæftet med – blot gentager de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. En sådan appel har reelt kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence i forbindelse med en appelsag (jf. bl.a. dom af 15.6.2017, Spanien mod Kommissionen, C-279/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:461, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det følger heraf, at det er åbenbart, at Rumæniens argument vedrørende den appellerede doms præmis 47 skal afvises, eftersom Rumænien på ingen måde har underbygget dette argument og blot har henvist til sin stævning for Retten.

50 For det andet har Rumænien i det væsentlige foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 51-56 sidestillede Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU med et specifikt tiltag eller et bestemt mål, der henhører under Unionens kompetenceområde, og for således at have givet Kommissionen mulighed for at fremlægge retsakter, hvis hovedformål er beskyttelse af rettighederne for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen.

51 Disse præmisser i den appellerede dom ligger i forlængelse af redegørelsen i samme doms præmis 47 og 50 for de formål, der forfølges med det omhandlede forslag til EBI og de EU-retsakter, der er anført i bilaget hertil.

52 Retten bemærkede navnlig i den appellerede doms præmis 51, at respekten for mindretals rettigheder i henhold til artikel 2 TEU er en af de værdier, som Unionen støtter sig på, og at artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU bestemmer, at Unionen respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed, og i den appellerede doms præmis 52, at hvad nærmere

angår styrkelsen af den kulturelle mangfoldighed bestemmer artikel 167, stk. 4, TEUF, at Unionen tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i traktaterne, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed.

53 I den appellerede doms præmis 53 fastslog Retten, at det imidlertid ikke følger heraf, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse har anerkendt, at Unionen har en generel lovgivningskompetence på området for beskyttelse af rettigheder for personer, der tilhører nationale mindretal, men alene, at respekten for mindretals rettigheder og styrkelsen af den kulturelle og sproglige mangfoldighed er værdier og formål for Unionen, som skal tages i betragtning i forbindelse med Unionens tiltag på de områder, der er omfattet af forslaget til EBI.

54 I den appellerede doms præmis 54-56 bemærkede Retten endvidere, at Rumænien ikke havde rejst tvivl om Unionens beføjelse til at vedtage retsakter på de områder, der konkret er omfattet af de retsakter, der er opregnet i artikel 1, stk. 2, i den anfægtede afgørelse med henblik på at opnå de mål, der forfølges med de relevante bestemmelser i EUF-traktaten. Retten fastslog, at der derfor principielt ikke er noget, der må forhindre Kommissionen i at fremsætte forslag til retsakter, der skal supplere Unionens tiltag inden for sine kompetenceområder, med henblik på at sikre respekten for de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, og for Unionens rige kulturelle og sproglige mangfoldighed, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU.

55 I modsætning til, hvad Rumænien har gjort gældende, sidestillede Retten herved hverken de værdier, Unionen er baseret på, med Unionens specifikke mål, som gør det muligt for Unionen at vedtage retsakter, eller udvidede Unionens beføjelser i en sådan grad, at den kan vedtage retsakter uden retsgrundlag med det formål at sikre overholdelsen af Unionens værdier. Retten fastslog derimod uden at begå nogen retlig fejl i denne henseende, at EU-retsakter, for så vidt som de er gyldigt baseret på et retsgrundlag, ligeledes kan tilsigte at respektere Unionens værdier, såsom respekt for mindretals rettigheder samt den kulturelle og sproglige mangfoldighed.

56 I lyset af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46, skal det endvidere fremhæves, at denne første analyse ikke berører undersøgelsen af retsgrundlaget for en retsakt, der i givet fald er vedtaget efter et EBI og efter forslag fra Kommissionen.

57 For det tredje og for så vidt som Rumænien i forbindelse med sit første anbringende overordnet har gjort gældende, at den undersøgelse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 60-71 af de ni forslag til retsakter, der er omhandlet i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2, var fejlagtig, samtidig med, at Rumænien alene som eksempel har begrænset sig til at anfægte visse af Rettens vurderinger og gentaget de argumenter, som Rumænien allerede har fremført for denne retsinstans, opfylder en sådan argumentation ikke de krav om antagelse til realitetsbehandling, der er nævnt i denne doms præmis 48, bl.a. fordi der hermed reelt er søgt opnået en fornyet gennemgang af disse argumenter.

58 Dette argument skal derfor afvises.

59 Under hensyn til det ovenstående skal det første appelanbringende derfor delvist afvises, delvist forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF

Parternes argumentation

60 Med sit andet anbringende har Rumænien i det væsentlige gjort gældende, at Retten fortolkede artikel 296, stk. 2, TEUF forkert for så vidt angår Kommissionens begrundelsespligt.

61 Rumænien har i denne forbindelse for det første foreholdt Retten, at den fastslog, at Domstolens og Rettens praksis, hvorefter overholdelsen af begrundelsespligten er så meget desto mere vigtig i de tilfælde, hvor EU-institutionerne råder over et vidt skøn, ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

62 Retten fandt angiveligt med urette, at Kommissionen ikke råder over et vidt skøn med henblik på at registrere et forslag til EBI. Ifølge Rumænien kan Kommissionen under alle omstændigheder ikke alene med det formål at sikre, at et EBI er lettilgængeligt, registrere forslag, som ikke overholder betingelserne i artikel 4, stk. 2, litra a)-d), i forordning nr. 211/2011. Rumænien har desuden fremhævet, at Kommissionens afgørelse om registrering af et forslag til EBI udgør en endelig afgørelse, og at Kommissionen derfor ikke kan begrænse sig til at foretage en rent formel efterprøvelse af forslaget til EBI.

63 For det andet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 88 med urette, at Kommissionen kan begrænse sig til på en generel måde at gennemgå de områder, på hvilke EU-retsakter kan vedtages, uden at nævne den omstændighed, at de foranstaltninger, som forslaget til EBI henviser til, tilsigter at forbedre beskyttelsen af personer tilhørende nationale og sproglige mindretal og styrke Unionens kulturelle og sproglige mangfoldighed.

64 En sådan begrundelse er imidlertid ikke tilstrækkelig til, at den berørte kan afgøre, om der er grundlag for den pågældende afgørelse, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes. En sådan utilstrækkelig begrundelse er særligt problematisk i den foreliggende sag, idet den omtvistede afgørelse adskiller sig væsentligt fra den tidligere vedtagne afgørelse, nemlig afgørelse C(2013) 5969 final, der er nævnt i nærværende doms præmis 8, herunder for så vidt angår muligheden for delvis registrering af det omhandlede forslag til EBI.

65 Ifølge Rumænien følger det heraf, at det var med urette, at Retten fastslog, at begrundelsespligten var blevet overholdt, eftersom Kommissionen ikke havde gengivet de retlige betragtninger, der var af væsentlig betydning for den omtvistede afgørelses opbygning, og desuden grundlæggende havde ændret sin holdning uden at præcisere den udvikling, der kunne begrunde en sådan ændring.

66 Kommissionen og Ungarn har gjort gældende, at det andet appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

67 I henhold til fast retspraksis vedrørende begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF skal begrundelsen tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund,

således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

68 Som det ligeledes fremgår af fast retspraksis, skal begrundelseskravet fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af denne retsakt, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

69 For det første er Rumænien af den opfattelse, at Retten fastlagde omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen, fejlagtigt, idet Retten fandt, at denne institution ikke rådede over en vid skønsbeføjelse som omhandlet i den retspraksis, der navnlig følger af dom af 21. november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14), med henblik på registrering af et forslag til EBI i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011.

70 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 84, at Kommissionen ikke råder over en vid skønsbeføjelse for så vidt angår registreringen af et forslag til EBI, eftersom artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 bestemmer, at Kommissionen »registrerer« et sådant forslag til EBI, når betingelserne i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra a)-d), er opfyldt, dvs. bl.a. når forslaget til EBI ikke åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Hvis det derimod efter en første analyse er åbenbart, at denne sidstnævnte betingelse ikke er opfyldt, »afslår« Kommissionen at registrere forslaget til EBI som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 211/2011.

71 Retten begik i den forbindelse ingen retlig fejl. Anvendelsen af præsens indikativ i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 211/2011 og opregningen af registreringsbetingelserne i stk. 2, litra a)-d), viser nemlig, at Kommissionen ikke har en vid skønsbeføjelse med hensyn til registreringen af et forslag til EBI, men at den derimod er forpligtet til at foretage denne registrering, når forslaget opfylder alle disse betingelser.

72 Da denne betragtning i sig selv kan begrunde Rettens konklusion med hensyn til Kommissionens manglende vide skønsbeføjelse, er det ufornødent at undersøge Rumæniens argumentation, der er anført i nærværende doms præmis 62, og som i det væsentlige tilsigter at anfægte den begrundelse, der er anført i den appellerede doms præmis 85, til støtte for den samme konklusion. Selv hvis det antages, at denne argumentation skulle være begrundet, kan den nemlig ikke medføre, at den appellerede dom ophæves.

73 For det andet har Rumænien foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 88 fastslog, at den omstændighed, at Kommissionen »begrænsede sig til generelt at henvise til […]« de områder, hvor Unionen kan vedtage retsakter, ikke er i strid med begrundelsespligten.

74 Det skal i denne henseende bemærkes, at Retten i denne præmis i den appellerede dom i det væsentlige fastslog, at Kommissionen opfyldte sin begrundelsespligt ved generelt at henvise til de områder, hvor Unionen kan vedtage retsakter, og som svarer til de områder, på hvilke initiativtagerne til EBI'et ansøgte om fremlæggelse af retsakter.

75 For det første og i modsætning til, hvad Rumænien synes at gøre gældende, fremgår grundene til, at Kommissionen er af den opfattelse, at det omhandlede forslag til EBI kan henhøre under dens beføjelse, på grundlag af hvilke den kan fremsætte et forslag til EU-retsakt, imidlertid af en sådan begrundelse.

76 For det andet tilkommer det ikke Kommissionen på tidspunktet for registreringen af et forslag til EBI at undersøge, om der er ført bevis for alle de faktiske omstændigheder, der påberåbes, eller om begrundelsen for forslaget og de foreslåede foranstaltninger er tilstrækkelige. Kommissionen skal med henblik på at vurdere, om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte betingelse for registrering er opfyldt, blot undersøge, om disse påtænkte foranstaltninger objektivt set ville kunne iværksættes på grundlag af traktaterne (jf. i denne retning dom af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 62).

77 Retten begik således ikke en retlig fejl, da den i det væsentlige fastslog, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse i denne henseende ikke var utilstrækkelig.

78 Det skal i øvrigt, henset til de begrundelseskrav, der følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 67 og 68, fastslås, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse klart gjorde det muligt for Rumænien at få kendskab til grundene til, at Kommissionen fandt, at det omhandlede forslag til EBI og nærmere bestemt de forslag til retsakter, der er omhandlet i denne afgørelses artikel 1, stk. 2, ikke åbenbart faldt uden for dens beføjelser, og, som det fremgår af den appellerede dom, gav Unionens retsinstanser mulighed for at efterprøve den pågældende afgørelse.

79 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om proceduremæssige uregelmæssigheder begået af Retten under retsforhandlingernes mundtlige del

Parternes argumentation

80 Med det tredje anbringende har Rumænien gjort gældende, at Retten begik flere proceduremæssige uregelmæssigheder bl.a. under retsforhandlingernes mundtlige del.

81 Denne medlemsstat har under henvisning til forløbet af retsforhandlingerne for Retten og navnlig det retsmøde, der blev afholdt ved Retten efter anmodning fra Rumænien, bl.a. henvist til specifikke spørgsmål, der var genstand for retsmøderapporten, og de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som var krævet af Retten. Rumænien har ligeledes anført, at de drøftelser, der fandt sted under retsmødet, herunder de spørgsmål, som Retten stillede direkte under dette retsmøde, kun vedrørte aspekter af søgsmålet i forbindelse med dets antagelse til realitetsbehandling og med status i forbindelse med indsamlingen, kontrollen og attesteringen af støttetilkendegivelserne eller indgivelsen af forslaget til EBI til Kommissionen.

82 Rumænien er følgelig af den opfattelse, at parterne – med undtagelse af spørgsmålet om relevansen af dom af 7. marts 2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), der blev drøftet under den skriftlige og mundtlige forhandling – ikke under denne sidstnævnte del kontradiktorisk drøftede flere af de aspekter vedrørende sagens realitet, som den appellerede dom er baseret på. Denne del skal imidlertid tjene til belysning og diskussion af de væsentlige punkter i sagen med henblik på dens afgørelse. Selv om Retten i det

foreliggende tilfælde besluttede at indlede denne del af forhandlingerne, tømte Retten den for alt sit indhold ved at ophæve de proceduremæssige garantier, der er knyttet til afholdelsen af den mundtlige forhandling.

83 Kommissionen og Ungarn har gjort gældende, at det tredje appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

84 Med det tredje anbringende har Rumænien i det væsentlige gjort gældende, at de væsentlige præmisser, som den appellerede dom er baseret på, ikke har været genstand for en kontradiktorisk forhandling under den mundtlige del af retsforhandlingerne.

85 Det skal i denne henseende bemærkes, at kontradiktionsprincippet i almindelighed indebærer en ret for sagens parter til at tage stilling til de omstændigheder og dokumenter, der ligger til grund for en retsafgørelse, og til at udtale sig om de beviser og indlæg, der er indgivet til retsinstansen, såvel som om de retlige anbringender, som denne af egen drift har rejst, og hvorpå den agter at basere sin afgørelse. Med henblik på at opfylde de krav, der er forbundet med retten til en retfærdig rettergang, er det væsentligt, at parterne kontradiktorisk kan diskutere såvel de faktiske som de retlige forhold, der er afgørende for udfaldet af proceduren (jf. i denne retning dom af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 52 og 56).

86 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Retten med den appellerede dom udelukkende tog stilling til de anbringender, som Rumænien havde fremsat, og som parterne havde haft mulighed for kontradiktorisk at drøfte under den skriftlige og mundtlige forhandling for Retten. Det kan derfor ikke foreholdes Retten, at den har tilsidesat kontradiktionsprincippet, fordi den ikke stillede specifikke spørgsmål om hvert enkelt af de fremførte argumenter.

87 Rumænien har i øvrigt ikke identificeret noget væsentligt forhold med henblik på udfaldet af sagen, som Rumænien ikke kunne få kendskab eller tage stilling til, hverken i forbindelse med den skriftlige forhandling eller i forbindelse med den mundtlige forhandling for Retten.

88 Det følger heraf, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet.

89 Da ingen af de af appellanten fremførte anbringender er blevet tiltrådt, skal appellen forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

90 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.

91 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

92 Da Rumænien har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges Rumænien at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

93 I medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 4, kan en intervenient i første instans, som ikke selv har iværksat appel, kun pålægges at betale sagsomkostninger i appelsagen, hvis den pågældende har deltaget i den skriftlige eller den mundtlige del af retsforhandlingerne for Domstolen. Deltager en sådan intervenient i appelsagen, kan Domstolen bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger.

94 Da Ungarn har deltaget i retsforhandlingerne for Domstolen, bør Ungarn i det foreliggende tilfælde pålægges at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Rumænien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.

3) Ungarn bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter