ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

20 januari 2022 *

„Hogere voorziening – Institutioneel recht – Burgerinitiatief – Verordening (EU) nr. 211/2011 – Artikel 4, lid 2, onder b) – Registratie van een voorgesteld burgerinitiatief – Voorwaarde dat dit burgerinitiatief niet zichtbaar valt buiten het kader van de bevoegdheden van de Europese Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen – Besluit (EU) 2017/652 – Burgerinitiatief ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' – Gedeeltelijke registratie – Artikel 5, lid 2, VEU – Beginsel van bevoegdheidstoedeling – Artikel 296 VWEU – Motiveringsplicht – Beginsel van hoor en wederhoor"

In zaak C-899/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 4 december 2019,

Roemenië, vertegenwoordigd door E. Gane, L. Lițu, M. Chicu en L.-E. Baţagoi als gemachtigden,

rekwirant,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral, H. Stancu en H. Krämer, vervolgens door I. Martínez del Peral en H. Stancu als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, S. Rodin (rapporteur) en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

* Procestaal: Roemeens.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt Roemenië om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 september 2019, Roemenië/Commissie (T-391/17, EU:T:2019:672; hierna: „bestreden arrest"), houdende verwerping van zijn beroep tot nietigverklaring van besluit (EU) 2017/652 van de Commissie van 29 maart 2017 over het voorgestelde burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (PB 2017, L 92, blz. 100; hierna: „litigieus besluit").

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 1, 2, 4 en 10 van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB 2011, L 65, blz. 1), luiden:

„(1) Het [VEU] geeft meer inhoud aan het burgerschap van de [Europese] Unie en versterkt de democratische werking van de Unie: het bepaalt immers onder meer dat iedere burger het recht heeft aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen door middel van het burgerinitiatief. Die procedure biedt burgers de mogelijkheid direct contact op te nemen met de [Europese] Commissie met het verzoek een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen vergelijkbaar met het recht van het Europees Parlement in het kader van artikel 225 [VWEU] en van de Raad in het kader van artikel 241 VWEU.

(2) De procedures en voorwaarden voor het burgerinitiatief dienen eenvoudig, gebruiksvriendelijk en evenredig met de aard van het burgerinitiatief te zijn, om de burgerparticipatie aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken. Zij moeten zorgen voor een verantwoord evenwicht tussen rechten en plichten.

[...]

(4) De Commissie dient burgers op verzoek informatie en informeel advies over burgerinitiatieven [te] geven, met name wat de registratiecriteria betreft.

[...]

(10) Met het oog op de coherentie en de transparantie van voorgestelde burgerinitiatieven en om te voorkomen dat handtekeningen worden verzameld voor een voorgesteld burgerinitiatief dat niet aan de in deze verordening vastgelegde voorwaarden voldoet, dient het verplicht te zijn dergelijke initiatieven op een door de Commissie beschikbaar gestelde website te laten registreren voordat wordt begonnen met het verzamelen van

steunbetuigingen. Alle voorgestelde burgerinitiatieven die aan de voorwaarden van deze verordening voldoen, dienen door de Commissie te worden geregistreerd. De Commissie dient ten aanzien van de registratie de algemene beginselen van goed bestuur toe te passen."

3 Artikel 1 van verordening nr. 211/2011 bepaalt:

„Deze verordening stelt de procedures en voorwaarden vast voor het indienen van een burgerinitiatief zoals bedoeld in artikel 11 [VEU] en artikel 24 VWEU."

4 In artikel 2 van die verordening staat te lezen:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚burgerinitiatief': een overeenkomstig deze verordening bij de Commissie ingediend initiatief waarin de Commissie wordt verzocht om binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvan burgers vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, en dat door ten minste een miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit ten minste een vierde van de lidstaten, wordt gesteund;

[...]

3. ‚organisatoren': de natuurlijke personen die een burgercomité vormen dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding van een burgerinitiatief en voor de indiening ervan bij de Commissie."

5 Artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening bepaalt:

„1. De organisatoren zijn verplicht om, voordat wordt begonnen met het verzamelen van steunbetuigingen, het voorgestelde burgerinitiatief te laten registreren bij de Commissie en daarbij de in bijlage II genoemde informatie te verstrekken, met name betreffende het onderwerp en de doelstellingen.

Deze informatie wordt verstrekt in een van de officiële talen van de Unie, in een online register dat voor dat doel beschikbaar wordt gesteld door de Commissie (hierna ‚het register' genoemd).

De organisatoren verstrekken voor het register en indien van toepassing op hun website regelmatig bijgewerkte informatie betreffende de steun en de financieringsbronnen voor het voorgesteld burgerinitiatief.

Nadat de registratie is bevestigd in overeenstemming met lid 2 kunnen de organisatoren het voorgestelde burgerinitiatief in andere officiële talen van de Unie aanbieden voor opname in het register. De organisatoren zijn verantwoordelijk voor de vertalingen van het voorgestelde burgerinitiatief in andere officiële talen van de Unie.

De Commissie zorgt voor een contactpunt voor het verschaffen van informatie en assistentie.

2. Ten laatste twee maanden na ontvangst van de in bijlage II bedoelde informatie registreert de Commissie een voorgesteld burgerinitiatief onder een uniek registratienummer en stuurt ze de organisatoren een bevestiging, op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

b) het voorgesteld burgerinitiatief valt niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen;

[...]

3. De Commissie weigert registratie indien niet is voldaan aan de in lid 2 bepaalde voorwaarden.

Wanneer de Commissie weigert een voorgesteld burgerinitiatief te registreren, stelt zij de organisatoren in kennis van de redenen daarvoor en van alle gerechtelijke en niet-gerechtelijke beroepsmogelijkheden die voor hen open staan."

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

6 De voorgeschiedenis van het geding kan, blijkens het bestreden arrest, als volgt worden samengevat.

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

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

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

10 Op 29 maart 2017 heeft de Commissie het litigieuze besluit, waarmee het voorgestelde EBI is geregistreerd, vastgesteld.

11 In overweging 2 van dat besluit wordt het onderwerp van het voorgestelde EBI als volgt omschreven:

„Wij verzoeken de [...] Unie de bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, te verbeteren en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te vergroten."

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

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

13 In overweging 4 van dat besluit wordt verklaard dat in de bijlage bij het voorgestelde EBI specifiek wordt verwezen naar elf rechtshandelingen van de Unie waarvoor de Commissie volgens het burgerinitiatief in wezen voorstellen zou moeten doen.

14 Uit de overwegingen 6 tot en met 9 van het litigieuze besluit blijkt dat de Commissie het voorgestelde EBI heeft geregistreerd met betrekking tot negen van die rechtshandelingen van de Unie, op grond dat die voorstellen kennelijk niet buiten het kader van haar bevoegdheden vielen om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011. Met betrekking tot de twee andere rechtshandelingen van de Unie waarnaar het voorgestelde EBI verwijst, heeft de Commissie evenwel geconcludeerd dat die kennelijk buiten het kader van haar bevoegdheden in de zin van die bepaling vielen.

15 Artikel 1, lid 2, van dat besluit bevat een lijst van negen voorstellen voor rechtshandelingen die onder het voorgestelde EBI vallen en waarvoor steunbetuigingen kunnen worden verzameld.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 juni 2017, heeft Roemenië beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

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

18 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht ten eerste geoordeeld dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in het stadium van de registratie vast te stellen dat de voorstellen voor rechtshandelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het litigieuze besluit niet kennelijk buiten het kader van haar bevoegdheden vielen om een voorstel voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen in te indienen. Ten tweede heeft het geoordeeld dat de Commissie de redenen voor de gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI in het litigieuze besluit rechtens genoegzaam had uiteengezet.

19 Derhalve heeft het Gerecht het beroep ongegrond verklaard, zonder uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het door Roemenië ingestelde beroep.

Conclusies van partijen

20 Roemenië verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen en het litigieuze besluit nietig te verklaren;

– subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

21 De Commissie verzoekt het Hof, de hogere voorziening af te wijzen en Roemenië te verwijzen in de kosten.

22 Hongarije verzoekt het Hof, de hogere voorziening af te wijzen.

Hogere voorziening

23 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert Roemenië drie middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de Verdragsbepalingen inzake de bevoegdheden van de Unie. Volgens het tweede is artikel 296, tweede alinea, VWEU geschonden. Het derde middel betreft procedurele onregelmatigheden die door het Gerecht zouden zijn begaan tijdens de mondelinge behandeling.

Eerste middel: schending van de Verdragsbepalingen inzake de bevoegdheden van de Unie

Argumenten van partijen

24 Met zijn eerste middel verwijt Roemenië het Gerecht in wezen dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de Verdragsbepalingen inzake de bevoegdheden van de Unie, door tot de slotsom te komen dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat in casu was voldaan aan de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.

25 In de eerste plaats betwist Roemenië de vaststelling van het Gerecht in punt 47 van het bestreden arrest dat het voorgestelde EBI zowel tot doel heeft de eerbiediging van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren te waarborgen, als de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te vergroten. Deze lidstaat is daarentegen van mening dat het hoofddoel van dit EBI erin bestaat de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren te beschermen, en dat de Unie op dat gebied geen bevoegdheid heeft. Wat deze aspecten betreft, verwijst Roemenië naar de punten 59 tot en met 63 van zijn verzoekschrift in eerste aanleg.

26 In de tweede plaats betoogt Roemenië dat het Gerecht in de punten 51 tot en met 56 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de in artikel 2 VEU genoemde waarden van de Unie gelijk te stellen met een specifiek optreden of een doelstelling die tot bevoegdheden van de Unie behoort, met als gevolg dat de Commissie bevoegd zou zijn

om specifieke rechtshandelingen voor te stellen die hoofdzakelijk gericht zijn op de bescherming van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, en op de versterking van de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie.

27 Zodoende heeft het Gerecht het in artikel 5, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling geschonden, en tevens de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde beginselen inzake de vaststelling van de passende rechtsgrondslag voor het aannemen van een Uniehandeling.

28 Wat ten eerste de schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling betreft, zet Roemenië uiteen dat door de Verdragen een complex stelsel tot stand is gebracht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie, zoals dat blijkt uit artikel 5, lid 2, VEU en artikel 2, lid 6, VWEU. Zo treedt de Unie volgens dit beginsel slechts op indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, met name de voorwaarde dat de betrokken aangelegenheid valt onder een van de in de artikelen 3 tot en met 6 VWEU genoemde bevoegdheidsgebieden van de Unie alsmede binnen het kader van de doelstellingen die de Verdragen voor elk van deze gebieden hebben vastgesteld.

29 Het is evenwel duidelijk dat de in artikel 2 VEU genoemde waarden van de Unie niet voorkomen in de hoofdstukken van de Verdragen die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Unie en geen rol spelen bij de beoordeling van de specifieke doelstellingen en het specifieke optreden van de Unie. Volgens Roemenië zijn deze waarden in de context van voorstellen voor rechtshandelingen van de Unie slechts een referentiepunt en mogen zij niet worden verward met de bevoegdheidsgebieden of de specifieke doelstellingen van de Unie. Deze vaststelling vindt steun in de formulering van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, waarin met betrekking tot de door de Commissie te verrichten beoordeling met het oog op de registratie van de voorgestelde EBI's, een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds bevoegdheden en doelstellingen en anderzijds waarden.

30 Hieruit volgt dat het Gerecht misbruik heeft gemaakt van het in het primaire Unierecht neergelegde stelsel van bevoegdheidstoedeling door de waarden van de Unie in het algemeen gelijk te stellen met specifieke doelstellingen van de Unie zodat de Commissie bevoegd is om voorstellen in te dienen voor specifieke rechtshandelingen die geacht worden het optreden van de Unie aan te vullen teneinde de eerbiediging van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden te waarborgen. Volgens Roemenië is daartoe op zijn minst vereist dat de regels inzake de doelstellingen en het optreden van de Unie uitdrukkelijk betrekking hebben op de waarden van de Unie. Dit is in casu niet het geval, aangezien de eerbiediging van de rechten van personen die tot minderheden behoren, in geen enkele Verdragsbepaling met betrekking tot de bevoegdheden, het beleid, de doelstellingen en het optreden van de Unie is opgenomen.

31 Op grond van de analyse van het Gerecht worden de bevoegdheden van de Unie de jure uitgebreid door het voorwerp en het doel ervan te wijzigen onder verwijzing naar de waarden van de Unie.

32 Bovendien wordt door die analyse afbreuk gedaan aan artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, zoals uitgelegd door het Hof. Uit de punten 61 en 62 van het arrest van 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie (C-420/16 P, EU:C:2019:177), blijkt immers dat de Commissie bij de beoordeling of de in die bepaling gestelde registratievoorwaarde is vervuld, zich ertoe dient te beperken na te gaan of, objectief gezien, de in abstracto voorgenomen maatregelen die worden voorgesteld zouden kunnen worden vastgesteld op basis van de Verdragen.

33 Wat ten tweede de schending betreft van de beginselen inzake de vaststelling van de passende rechtsgrondslag voor het aannemen van een Uniehandeling, zoals deze voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof, betoogt Roemenië dat het belang van die vaststelling van constitutionele aard is. Dienaangaande moet er met name een rechtstreeks verband worden gelegd tussen de Uniehandeling en de Verdragsbepaling die de Unie de bevoegdheid verleent om deze handeling aan te nemen. Ook moet de keuze van de rechtsgrondslag gebaseerd zijn op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare factoren, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling.

34 Een voorstel voor een Uniehandeling waarmee wordt beoogd de eerbiediging van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren, te verzekeren en de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie te vergroten, kan dus slechts worden ingediend op grond van een Verdragsbepaling die de Unie de bevoegdheid verleent om op dat gebied op te treden, en wel hoofdzakelijk met dit doel. Van een dergelijke bepaling is evenwel geen sprake.

35 Ten eerste beschikt de Unie over geen enkele bevoegdheid met betrekking tot de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren.

36 Ten tweede heeft de Unie krachtens artikel 167, leden 1 en 4, VWEU uitsluitend ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheden met betrekking tot de versterking van de culturele verscheidenheid. Deze bepaling kan niet als basis dienen voor de vaststelling van een rechtshandeling van de Unie die uitsluitend of hoofdzakelijk culturele verscheidenheid beoogt.

37 In die omstandigheden heeft het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

38 Roemenië concludeert dat de door het Gerecht in het bestreden arrest geanalyseerde rechtsgrondslagen niet ter zake dienend zijn voor het werkelijke doel van het voorgestelde EBI, en dat dus geen enkele ervan een correcte rechtsgrondslag kan vormen in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof.

39 In de derde plaats acht Roemenië het – gelet op de onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht – noodzakelijk noch relevant om de redenering te onderzoeken die het Gerecht in de punten 60 tot en met 71 van het bestreden arrest afzonderlijk voor elk van de negen voorstellen voor een rechtshandeling als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het litigieuze besluit heeft gevolgd. Roemenië betoogt evenwel dat het deel van het bestreden arrest waarvan deze punten deel uitmaken, onjuistheden bevat en somt „bij wijze van voorbeeld” enkele fouten op die het Gerecht in dit verband zou hebben gemaakt.

40 Dienaangaande verwijt Roemenië het Gerecht in wezen dat het met betrekking tot de maatregelen inzake taal, onderwijs en cultuur, de maatregelen inzake regionaal beleid en de handeling betreffende staatlozen, welke door de organisatoren van het EBI zijn voorgesteld, geen rekening heeft gehouden met alle door die organisatoren verstrekte verplichte en aanvullende informatie. Indien het Gerecht deze in aanmerking zou hebben genomen, had het moeten vaststellen dat die maatregelen geen grondslag vonden in de Verdragen.

41 De Commissie en Hongarije stellen dat het eerste middel van de hogere voorziening ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

42 Met zijn eerste middel verwijt Roemenië het Gerecht in wezen dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 43 tot en met 72 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie in het litigieuze besluit op goede gronden kon vaststellen dat in casu aan de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 was voldaan.

43 Allereerst dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 bepaalt dat een voorgesteld EBI door de Commissie wordt geregistreerd op voorwaarde dat het „niet zichtbaar [valt] buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen".

44 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet deze registratievoorwaarde, in overeenstemming met de doelstellingen die met het EBI worden nagestreefd, zoals deze zijn opgenomen in de overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 211/2011 en die met name bestaan in het aanmoedigen van de burgerparticipatie en het toegankelijker maken van de Unie, door de Commissie bij ontvangst van een voorgesteld EBI worden uitgelegd en toegepast op een wijze die het EBI eenvoudig toegankelijk maakt (zie in die zin arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 49, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 53).

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

46 Bovendien blijkt uit de rechtspraak ook dat de Commissie bij de beoordeling of de registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 is vervuld, zich ertoe dient te beperken na te gaan of, objectief gezien, de in abstracto voorgenomen maatregelen van een voorgesteld EBI zouden kunnen worden vastgesteld op basis van de Verdragen (zie in die zin arrest van 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 62).

47 Hieruit volgt dat wanneer na een eerste onderzoek in het licht van de verplichte en, in voorkomend geval, aanvullende informatie die door de organisatoren van een EBI is verstrekt, niet wordt vastgesteld dat een voorgesteld EBI zichtbaar buiten het kader van die bevoegdheden van de Commissie valt, deze instelling dat EBI dient te registreren, mits is voldaan aan de overige voorwaarden van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 211/2011.

48 Wat in de eerste plaats de argumenten van Roemenië betreft waarmee die lidstaat de vaststelling van het Gerecht in punt 47 van het bestreden arrest betwist, dient erop te worden gewezen dat uit artikel 168, lid 1, onder d), en artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof met name voortvloeit dat een verzoekschrift in hogere voorziening nauwkeurig moet aangeven tegen welke onderdelen van de beslissing waarvan de vernietiging wordt gevorderd, het is gericht, en de argumenten rechtens moet bevatten die specifiek deze vordering staven.

Dienaangaande heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat een hogere voorziening niet-ontvankelijk is voor zover zij slechts de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten, met inbegrip van die welke zijn gebaseerd op door het Gerecht uitdrukkelijk van de hand gewezen feiten, herhaalt en zelfs geen argumenten naar voren brengt waarin specifiek wordt aangegeven op welk punt het arrest van het Gerecht op een onjuiste rechtsopvatting zou berusten. Een dergelijke hogere voorziening beoogt immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof in hogere voorziening niet bevoegd is (zie met name arrest van 15 juni 2017, Spanje/Commissie, C-279/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:461, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Hieruit volgt dat het betoog van Roemenië met betrekking tot punt 47 van het bestreden arrest kennelijk niet-ontvankelijk moet worden verklaard, aangezien deze lidstaat dit betoog op geen enkele wijze staaft en het enkel verwijst naar zijn bij het Gerecht ingediend verzoekschrift.

50 In de tweede plaats verwijt Roemenië het Gerecht in wezen dat het in de punten 51 tot en met 56 van het bestreden arrest de in artikel 2 VEU genoemde waarden van de Unie heeft gelijkgesteld met een specifiek optreden of een doelstelling die tot de bevoegdheden van de Unie behoort, en de Commissie aldus heeft toegestaan rechtshandelingen voor te stellen waarvan het hoofddoel bestaat in de bescherming van de rechten van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren en in de versterking van de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie.

51 Die punten van het bestreden arrest volgen op de uiteenzetting, in de punten 47 en 50 van dat arrest, van de doelstellingen die worden nagestreefd door het voorgestelde EBI en door de in de bijlage daarbij vermelde rechtshandelingen van de Unie.

52 In punt 51 van het bestreden arrest heeft het Gerecht met name in herinnering gebracht dat volgens artikel 2 VEU eerbied voor de rechten van minderheden een van de waarden is waarop de Unie berust, en dat in artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU is vastgelegd dat de Unie de rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt. In punt 52 van het bestreden arrest heeft het eraan herinnerd dat wat meer bepaald de versterking van de culturele verscheidenheid betreft, in artikel 167, lid 4, VWEU is bepaald dat de Unie bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening houdt met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.

53 In punt 53 van het bestreden arrest heeft het Gerecht verklaard dat daaruit nog niet volgt dat de Commissie met het litigieuze besluit aan de Unie een algemene wetgevende bevoegdheid heeft toegekend op het gebied van de bescherming van de rechten van personen die tot nationale minderheden behoren, maar enkel dat de eerbiediging van de rechten van minderheden en de versterking van de culturele en taalkundige verscheidenheid, als waarden en doelstellingen van de Unie, bij het optreden van de Unie op de gebieden waarop het voorgestelde EBI betrekking heeft, in aanmerking moeten worden genomen.

54 Voorts heeft het Gerecht er in de punten 54 tot en met 56 van het bestreden arrest op gewezen dat Roemenië geen vraagtekens heeft geplaatst bij de bevoegdheid van de Unie om op de concrete gebieden waarnaar wordt verwezen in de rechtshandelingen zoals vermeld in artikel 1, lid 2, van het litigieuze besluit, rechtshandelingen vast te stellen teneinde de doelstellingen van de betrokken bepalingen van het VWEU te verwezenlijken. Het Gerecht heeft geoordeeld dat bijgevolg niets de Commissie in beginsel belette om voorstellen voor rechtshandelingen in te dienen die worden geacht het optreden van de Unie op de gebieden waarvoor zij bevoegd is, aan

te vullen teneinde de eerbiediging van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden en van de in artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU bedoelde rijke verscheidenheid van cultuur en taal te waarborgen.

55 Zodoende heeft het Gerecht, anders dan Roemenië stelt, de waarden waarop de Unie berust niet gelijkgesteld met de specifieke doelstellingen van de Unie uit hoofde waarvan zij rechtshandelingen kan vaststellen, en heeft het evenmin de bevoegdheden van de Unie in die mate uitgebreid dat de Unie zonder rechtsgrondslag rechtshandelingen zou kunnen vaststellen die ertoe strekken de eerbiediging van de waarden van de Unie te waarborgen. Het Gerecht heeft daarentegen, zonder op dit punt blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, geoordeeld dat Uniehandelingen, mits zij een geldige rechtsgrondslag hebben, eveneens kunnen strekken tot eerbiediging van de waarden van de Unie, zoals de eerbiediging van de rechten van minderheden en van de culturele en taalkundige verscheidenheid.

56 Voorts moet worden beklemtoond dat dit eerste onderzoek, gelet op de in punt 46 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, geen afbreuk doet aan het onderzoek van de rechtsgrondslag van een handeling die, in voorkomend geval, naar aanleiding van een EBI op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld.

57 Voor zover Roemenië in de derde plaats op algemene wijze in het kader van zijn eerste middel betoogt dat het Gerecht in de punten 60 tot en met 71 van het bestreden arrest de negen voorstellen voor rechtshandelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van het litigieuze besluit onjuist heeft beoordeeld, en daarbij enkel bij wijze van voorbeeld bepaalde beoordelingen van het Gerecht betwist en argumenten herhaalt die het reeds voor die rechterlijke instantie heeft aangevoerd, voldoet een dergelijk betoog niet aan de in punt 48 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte ontvankelijkheidsvoorwaarden, met name omdat het in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van die argumenten beoogt.

58 Dit betoog moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

59 Gelet op het voorgaande dient het eerste middel van de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond te worden verklaard.

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

Argumenten van partijen

60 Met zijn tweede middel betoogt Roemenië in wezen dat het Gerecht artikel 296, tweede alinea, VWEU onjuist heeft uitgelegd wat de motiveringsplicht van de Commissie betreft.

61 Dienaangaande verwijt Roemenië het Gerecht in de eerste plaats dat het heeft geoordeeld dat de rechtspraak van het Hof en het Gerecht, volgens welke de naleving van de motiveringsplicht van des te groter fundamenteel belang is wanneer de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken, in casu niet van toepassing is.

62 Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de Commissie niet over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt voor de registratie van een voorgesteld EBI. Volgens Roemenië kan de Commissie hoe dan ook niet louter met het oog op het eenvoudig toegankelijk maken van het EBI voorstellen registreren die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2, onder a) tot en

met d), van verordening nr. 211/2011. Voorts benadrukt deze lidstaat dat een besluit van de Commissie over de registratie van een voorgesteld EBI een definitief besluit vormt en dat de Commissie zich derhalve niet kan beperken tot een louter formele verificatie van het voorgestelde EBI.

63 In de tweede plaats heeft het Gerecht in punt 88 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat de Commissie zich kon beperken tot een algemene uiteenzetting van de gebieden waarop rechtshandelingen van de Unie kunnen worden vastgesteld, zonder te wijzen op de omstandigheid dat met de maatregelen waarop het voorgestelde EBI betrekking heeft, wordt beoogd de bescherming van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren te verbeteren en de culturele en taalkundige verscheidenheid in de Unie te versterken.

64 Een dergelijke motivering maakt het voor de betrokkene niet mogelijk om na te gaan of het betrokken besluit gegrond is dan wel eventueel gebrekkig is waardoor de geldigheid ervan kan worden betwist. Dat een dergelijke motivering ontoereikend is, is in casu bijzonder problematisch omdat het litigieuze besluit aanzienlijk verschilt van het eerder vastgestelde besluit, namelijk besluit C(2013) 5969 final waarnaar in punt 8 van het onderhavige arrest wordt verwezen, onder meer wat de mogelijkheid van gedeeltelijke registratie van het voorgestelde EBI betreft.

65 Dat betekent volgens Roemenië dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat de motiveringsplicht was nagekomen, aangezien de Commissie de rechtsoverwegingen die van wezenlijk belang waren voor de opzet van het litigieuze besluit niet had weergegeven en daarenboven haar standpunt ingrijpend had gewijzigd zonder te wijzen op ontwikkelingen die een dergelijke wijziging konden rechtvaardigen.

66 De Commissie en Hongarije stellen dat het tweede middel van de hogere voorziening ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

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

68 Zoals eveneens uit vaste rechtspraak naar voren komt, moet het motiveringsvereiste aan de hand van de omstandigheden van het geval worden beoordeeld. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van die handeling, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 In de eerste plaats is Roemenië van mening dat het Gerecht de omvang van de motiveringsplicht van de Commissie onjuist heeft vastgesteld door te oordelen dat die instelling voor de registratie van een voorgesteld EBI krachtens artikel 4, lid 2, van verordening nr. 211/2011 niet beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid in de zin van de rechtspraak die onder meer voortvloeit uit het arrest van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14).

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

71 Zodoende heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Uit het gebruik van de tegenwoordige tijd in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 211/2011 en de opsomming van de registratievoorwaarden in artikel 4, lid 2, onder a) tot en met d), blijkt immers dat de Commissie niet over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt om een voorgesteld EBI al dan niet te registreren en dat zij integendeel verplicht is om tot die registratie over te gaan zodra dat EBI aan al die voorwaarden voldoet.

72 Aangezien deze overweging op zich reeds de slotsom van het Gerecht inzake het ontbreken van een ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie kan rechtvaardigen, hoeft niet te worden ingegaan op het in punt 62 van het onderhavige arrest uiteengezette argument van Roemenië, waarmee in wezen wordt opgekomen tegen de redenering die in punt 85 van het bestreden arrest is ontwikkeld ter ondersteuning van dezelfde slotsom. Zelfs indien dit argument gegrond zou zijn, kan het immers niet leiden tot de vernietiging van het bestreden arrest.

73 In de tweede plaats verwijt Roemenië het Gerecht in punt 88 van het bestreden arrest te hebben geoordeeld dat het feit dat de Commissie zich heeft „beperkt tot een algemene uiteenzetting" van de gebieden waarop rechtshandelingen van de Unie kunnen worden vastgesteld, niet in strijd is met de motiveringsplicht.

74 Dienaangaande zij erop gewezen dat het Gerecht in dat punt van het bestreden arrest in wezen heeft geoordeeld dat de Commissie aan de motiveringsplicht voldoet door een algemene uiteenzetting te geven van de gebieden waarop rechtshandelingen van de Unie kunnen worden vastgesteld en die overeenkomen met de gebieden waarop de organisatoren van het EBI om rechtshandelingen verzoeken.

75 Ten eerste blijkt uit een dergelijke motivering, anders dan Roemenië lijkt te stellen, waarom de Commissie van mening is dat het voorgestelde EBI binnen haar bevoegdheden valt om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie in te dienen.

76 Ten tweede staat het in het stadium van de registratie van een voorgesteld EBI niet aan de Commissie om na te gaan of het bewijs van alle aangevoerde feiten is geleverd, en evenmin of het EBI en de voorgestelde maatregelen toereikend zijn gemotiveerd. Bij de beoordeling of de

registratievoorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 is vervuld, dient de Commissie zich ertoe te beperken na te gaan of, objectief gezien, de in abstracto voorgenomen maatregelen die worden voorgesteld zouden kunnen worden vastgesteld op basis van de Verdragen (zie in die zin arrest van 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 62).

77 Het Gerecht heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in wezen te oordelen dat het litigieuze besluit op dit punt niet ontoereikend is gemotiveerd.

78 Gelet op de motiveringsvereisten die voortvloeien uit de in de punten 67 en 68 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, moet bovendien worden vastgesteld dat duidelijk blijkt dat de motivering van het litigieuze besluit Roemenië in staat heeft gesteld de redenen te kennen waarom de Commissie van mening was dat het voorgestelde EBI, en meer in het bijzonder de voorstellen voor rechtshandelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, van dat besluit, niet kennelijk buiten haar bevoegdheid viel, en voorts de Unierechter in staat heeft gesteld zijn toezicht op dat besluit uit te oefenen, zoals blijkt uit het bestreden arrest.

79 Bijgevolg dient het tweede middel ongegrond te worden verklaard.

Derde middel: procedurele onregelmatigheden die zijn begaan door het Gerecht tijdens de mondelinge behandeling

Argumenten van partijen

80 Met zijn derde middel betoogt Roemenië dat het Gerecht verschillende procedurele onregelmatigheden heeft begaan, met name tijdens de mondelinge behandeling.

81 Roemenië herinnert aan het verloop van de procedure voor het Gerecht en meer bepaald aan de terechtzitting die op verzoek van die lidstaat voor het Gerecht is gehouden, en maakt daarbij met name gewag van specifieke kwesties waarop het rapport ter terechtzitting en de door het Gerecht vereiste maatregelen tot organisatie van de procesgang betrekking hadden. Roemenië geeft voorts aan dat de besprekingen ter terechtzitting, met inbegrip van de door het Gerecht ter terechtzitting rechtstreeks gestelde vragen, uitsluitend betrekking hadden op aspecten van het beroep die verband hielden met de ontvankelijkheid ervan en met de stand van de procedure voor het verzamelen, de verificatie en de certificering van de steunbetuigingen of de indiening van het voorgestelde EBI bij de Commissie.

82 Derhalve stelt Roemenië dat, met uitzondering van de kwestie inzake de relevantie van het arrest van 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie (C-420/16 P, EU:C:2019:177), welke tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling is besproken, door partijen tijdens de mondelinge behandeling geen contradictoir debat is gevoerd over tal van aspecten die zien op de gegrondheid van het beroep en waarop het bestreden arrest berust. Tijdens een dergelijke mondelinge behandeling dienen evenwel de elementen van de zaak die wezenlijk zijn voor de beslechting ervan, te worden verduidelijkt en besproken. Ofschoon het Gerecht in casu had besloten om de mondelinge behandeling te openen, heeft het deze van elke inhoud ontdaan door af te zien van de procedurele waarborgen die verbonden zijn aan de organisatie ervan.

83 De Commissie en Hongarije stellen dat het derde middel van de hogere voorziening ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

84 Met zijn derde middel betoogt Roemenië in wezen dat tijdens de mondelinge behandeling geen contradictoir debat is gevoerd over de wezenlijke elementen waarop het bestreden arrest berust.

85 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat de procespartijen ingevolge het beginsel van hoor en wederhoor in de regel het recht hebben om een standpunt in te nemen over feiten en stukken waarop een rechterlijke beslissing zal worden gebaseerd, en om een debat te voeren over de aan de rechter voorgelegde bewijzen en opmerkingen en de door deze laatste ambtshalve opgeworpen grieven, waarop hij zijn beslissing wil baseren. Om aan de vereisten van het recht op een eerlijk proces te voldoen, is het immers van belang dat de partijen op tegenspraak hun standpunt kenbaar kunnen maken over zowel de feitelijke als de juridische aspecten die beslissend zijn voor de uitkomst van de procedure (zie in die zin arrest van 2 december 2009, Commissie/Ierland e.a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punten 52 en 56).

86 In casu staat vast dat het Gerecht bij het bestreden arrest uitsluitend uitspraak heeft gedaan over de door Roemenië aangevoerde middelen, waarover partijen tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling voor het Gerecht op tegenspraak hun standpunt kenbaar hebben kunnen maken. Het Gerecht kan dus niet worden verweten het beginsel van hoor en wederhoor te hebben geschonden voor zover het niet over elk van de aangevoerde argumenten specifieke vragen heeft gesteld.

87 Bovendien heeft Roemenië geen enkel voor de beslechting van het geding wezenlijk element aangegeven waarvan het geen kennis heeft kunnen nemen of waarover het geen standpunt heeft kunnen innemen, hetzij in het kader van de schriftelijke behandeling hetzij in het kader van de mondelinge behandeling voor het Gerecht.

88 Bijgevolg dient het derde middel ongegrond te worden verklaard.

89 Aangezien geen van de door rekwirant aangevoerde middelen is toegewezen, dient de hogere voorziening in haar geheel te worden afgewezen.

Kosten

90 Artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat het Hof over de kosten beslist wanneer de hogere voorziening ongegrond is.

91 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd.

92 Aangezien Roemenië in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.

93 Overeenkomstig artikel 184, lid 4, van het Reglement van de procesvoering kan een partij die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd en niet zelf de hogere voorziening heeft ingesteld, alleen in de kosten van de hogere voorziening worden verwezen indien zij aan de schriftelijke of mondelinge behandeling bij het Hof heeft deelgenomen. Wanneer een dergelijke partij aan de procedure deelneemt, kan het Hof beslissen dat zij haar eigen kosten zal dragen.

94 Aangezien Hongarije aan de procedure bij het Hof heeft deelgenomen, dient in casu te worden beslist dat het zijn eigen kosten zal dragen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Roemenië wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

3) Hongarije draagt zijn eigen kosten.

ondertekeningen