Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 20 januari 2022*

”Överklagande – Institutionell rätt – Medborgarinitiativ – Förordning (EU) nr 211/2011 – Artikel 4.2 b – Registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ – Villkor som kräver att det föreslagna medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför Europeiska kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt för att genomföra fördragen – Beslut (EU) 2017/652 – Medborgarinitiativet *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* – Delvis registrering – Artikel 5.2 FEU – Principen om tilldelade befogenheter – Artikel 296 FEUF – Motiveringsskyldighet – Principen om ett kontradiktoriskt förfarande”

I mål C-899/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 4 december 2019,

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

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd inledningsvis av I. Martínez del Peral, H. Stancu och H. Krämer, därefter av I. Martínez del Peral och H. Stancu, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

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

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen K. Jürimäe, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna S. Rodin (referent) och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Szpunar,

* Rättegångsspråk: rumänska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Rumänien har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 24 september 2019, Rumänien/kommissionen (T-391/17, EU:T:2019:672) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Rumäniens talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2017/652 av den 29 mars 2017 om det föreslagna medborgarinitiativet med rubriken *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* (EUT L 92, 2017, s. 100) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 I skälen 1, 2, 4 och 10 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) anges följande:

”(1) [EU-f]ördraget … stärker unionsmedborgarskapet och förstärker ytterligare [Europeiska] 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] rå[d] enligt artikel 241 [FEUF].

(2) De förfaranden och villkor som krävs för medborgarinitiativet bör vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i proportion till 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 medborgarinitiativ, särskilt vad gäller kriterierna för att de ska kunna registreras.

…

(10) För att säkerställa att de medborgarinitiativ som föreslås kännetecknas av samstämmighet och transparens, och för att undvika en situation där underskrifter samlas in till stöd för ett förslag till 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 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 föreskrivs följande:

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

4 Artikel 2 i förordningen har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. 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 medborgarinitiativ och lämna in det till kommissionen.”

5 I artikel 4.1–4.3 i förordningen föreskrivs följande:

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

Denna information ska tillhandahållas på ett av unionens officiella språk, i ett onlineregister som kommissionen gör tillgängligt i detta syfte (nedan kallat registret).

Organisatörerna ska, för registret och vid behov på sin webbplats, tillhandahålla regelbundet uppdaterad information om källorna till stöd och finansiering för det föreslagna medborgarinitiativet.

Efter att registreringen har bekräftats i enlighet med punkt 2 får organisatörerna tillhandahålla det föreslagna medborgarinitiativet på andra av unionens officiella språk och föra in dessa versioner i registret. Organisatörerna ska ansvara för översättning av det föreslagna medborgarinitiativet till andra av unionens officiella språk.

Kommissionen ska inrätta en kontaktpunkt som tillhandahåller information och stöd.

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

…

b) Det föreslagna 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 medborgarinitiativ ska den informera organisatörerna om skälen till denna vägran och om all rättslig och utomrättslig prövning som står till deras förfogande."

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

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

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

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

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

10 Den 29 mars 2017 antog kommissionen det omtvistade beslutet, genom vilket det aktuella föreslagna medborgarinitiativet registrerades.

11 I skäl 2 i det omtvistade beslutet beskrivs ämnet för det aktuella föreslagna medborgarinitiativet på följande sätt:

"Vi uppmanar [unionen] att förbättra skyddet [för] personer som tillhör nationella och språkliga minoriteter samt främja den kulturella och språkliga mångfalden i [unionen]."

12 I skäl 3 i beslutet anges att målen för det aktuella föreslagna medborgarinitiativet är följande:

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

13 I skäl 4 i samma beslut anges att i bilagan till det aktuella föreslagna medborgarinitiativet anges särskilt elva unionsrättsakter, som kommissionen enligt det föreslagna medborgarinitiativet bör lägga fram förslag på.

14 Det framgår av skälen 6–9 i det omtvistade beslutet att kommissionen registrerade det aktuella föreslagna medborgarinitiativet såvitt avser nio av dessa unionsrättsakter, med motiveringen att förslaget till dessa rättsakter inte uppenbart låg utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen i den mening som avses i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Vad däremot beträffar de två andra unionsrättsakter som det aktuella föreslagna medborgarinitiativet avser, fann kommissionen att det föreslagna medborgarinitiativet uppenbart låg utanför kommissionens befogenhet i den mening som avses i bestämmelsen.

15 I artikel 1.2 i det omtvistade beslutet förtecknas nio förslag till rättsakter som det aktuella föreslagna medborgarinitiativet avser och på grundval av vilka stödförklaringar får samlas in.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

16 Rumänien väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 juni 2017.

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

18 I den överklagade domen slog tribunalen för det första fast att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att vid registreringen slå fast att de förslag till rättsakter som avses i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet inte uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt för att genomföra fördragen. För det andra slog tribunalen fast att kommissionen i det omtvistade beslutet i tillräcklig utsträckning hade redogjort för de skäl som låg till grund för bedömningen att det aktuella föreslagna medborgarinitiativet delvis skulle registreras.

19 Tribunalen ogillade följaktligen talan, utan att ta ställning till frågan huruvida den talan som hade väckts av Rumänien kunde tas upp till sakprövning.

Parternas yrkanden

20 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.

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

22 Ungern har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

Prövning av överklagandet

23 Rumänien har åberopat tre grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser åsidosättande av fördragens bestämmelser om unionens befogenheter. Som andra grund har det gjorts gällande att artikel 296 andra stycket FEUF åsidosattes. Den tredje grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till rättegångsfel under den muntliga delen av förfarandet.

Den första grunden: Åsidosättande av fördragens bestämmelser om unionens befogenheter

Parternas argument

24 Som första grund har Rumänien i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av fördragens bestämmelser om unionens befogenheter, då den drog slutsatsen att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 var uppfyllt i detta fall.

25 För det första har Rumänien bestritt tribunalens slutsats, vilken anges i punkt 47 i den överklagade domen, enligt vilken avsikten med det aktuella föreslagna medborgarinitiativet både är att säkerställa respekten för nationella och språkliga minoriteters rättigheter och att stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen. Denna medlemsstat anser tvärtom att det huvudsakliga syftet med det föreslagna medborgarinitiativet är att skydda nationella och språkliga minoriteters rättigheter och att unionen inte har någon befogenhet av den anledningen. Rumänien har, vad beträffar dessa aspekter, hänvisat till punkterna 59–63 i sin ansökan i första instans.

26 För det andra har Rumänien gjort gällande att tribunalen, i punkterna 51–56 i den överklagade domen, gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att likställa unionens värden som anges i artikel 2 FEU med en särskild åtgärd eller ett mål som omfattas av unionens kompetensområde, med följden att kommissionen har rätt att lägga fram förslag till särskilda rättsakter som har till huvudsakligt syfte att skydda nationella och språkliga minoriteters rättigheter och stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen.

27 Rumänien anser att tribunalen därigenom åsidosatte dels principen om tilldelade befogenheter som stadgas i artikel 5.2 FEU, dels de principer som har slagits fast i domstolens praxis avseende fastställandet av den lämpliga rättsliga grunden för att anta en unionsrättsakt.

28 Vad först beträffar åsidosättandet av principen om tilldelade befogenheter, har Rumänien redogjort för det komplexa system som har införts genom fördragen för utövandet av unionens befogenheter, såsom det följer av artikel 5.2 FEU och artikel 2.6 FEUF. Enligt denna princip ska unionen endast handla om vissa villkor är uppfyllda, bland annat villkoret om att det aktuella sakområdet ska ingå i ett av unionens kompetensområden som omnämns i artiklarna 3–6 FEUF och falla inom ramen för de mål som anges i fördragen för vart och ett av dessa områden.

29 Enligt Rumänien är det dock uppenbart att unionens värden som anges i artikel 2 FEU inte finns med i de kapitel i fördragen som avser unionens befogenheter och inte har någon betydelse vid bedömningen av unionens mål och särskilda åtgärder. Rumänien anser att dessa värden, i samband med förslag till unionsrättsakter, endast utgör en referenspunkt och inte ska förväxlas med unionens kompetensområden eller särskilda mål. Detta konstaterade bekräftas av

ordalydelsen i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 som, vad beträffar den bedömning som kommissionen ska göra vid registreringen av föreslagna medborgarinitiativ, gör åtskillnad mellan, å ena sidan, befogenheterna och målen och, å andra sidan, värdena.

30 Rumänien anser att det härav följer att tribunalen kringgick systemet för tilldelade befogenheter, som föreskrivs i unionens primärrätt, genom att allmänt likställa unionens värden med unionens särskilda mål, så att kommissionen är behörig att lägga fram förslag till särskilda rättsakter som anses komplettera unionens åtgärder för att säkerställa att de värden som anges i artikel 2 FEU iakttas. Enligt Rumänien är det för det ändamålet i vart fall nödvändigt att de regler som avser unionens mål och olika åtgärder uttryckligen avser unionens värden. Så är inte fallet i förevarande mål, eftersom respekten för rättigheter som tillkommer personer som tillhör minoriteter inte omnämns i någon bestämmelse i fördragen som avser unionens befogenheter, politik, mål och åtgärder.

31 Tribunalens bedömning innebär *de jure* en utökning av unionens befogenheter genom att ändra deras ämne och mål genom hänvisning till unionens värden.

32 Vidare anser Rumänien att denna bedömning strider mot artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, såsom den har tolkats av domstolen. 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 kontrollera huruvida de abstrakt angivna åtgärder som föreslås objektivt sett kan vidtas med stöd av fördragen.

33 Vad därefter beträffar åsidosättandet av de principer som reglerar fastställandet av den lämpliga rättsliga grunden för att anta en unionsrättsakt, såsom de följer av domstolens praxis, har Rumänien gjort gällande att detta fastställande är av konstitutionell betydelse. Det är i det avseendet särskilt nödvändigt att fastställa ett direkt samband mellan unionsrättsakten och den fördragsbestämmelse som ger unionen befogenhet att anta denna rättsakt. Valet av rättslig grund ska även grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll.

34 Ett förslag till en unionsrättsakt som syftar till att säkerställa att nationella och språkliga minoriteters rättigheter respekteras samt att främja den kulturella och språkliga mångfalden i unionen kan därför endast läggas fram med stöd av en bestämmelse i fördragen som ger unionen befogenhet att vidta åtgärder på detta område och i första hand för detta syfte. Det saknas emellertid en sådan bestämmelse.

35 Dels har unionen inte någon befogenhet i fråga om nationella minoriteters rättigheter.

36 Dels har unionen, enligt artikel 167.1 och 167.4 FEUF, endast befogenheter att stödja, samordna och komplettera vad gäller främjandet av den kulturella mångfalden. Nämnda bestämmelse kan inte ligga till grund för att anta en unionsrättsakt som uteslutande eller huvudsakligen har kulturell mångfald som mål.

37 Under dessa omständigheter anser Rumänien att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 56 i den överklagade domen.

38 Rumänien har dragit slutsatsen att de rättsliga grunder som bedömdes av tribunalen i den överklagade domen inte har någon relevans med hänsyn till det verkliga syftet med det aktuella föreslagna medborgarinitiativet, och ingen av dessa kan följaktligen utgöra korrekt rättslig grund med beaktande av relevant praxis från domstolen.

39 För det tredje anser Rumänien att det, med hänsyn till att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, varken är nödvändigt eller relevant att undersöka det resonemang som tribunalen förde, i punkterna 60–71 i den överklagade domen, separat för vart och ett av de nio förslagen till rättsakter som avses i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet. Rumänien har dock gjort gällande att den del av den överklagade domen som innehåller dessa punkter är behäftad med fel och har ”som exempel” angett vissa fel som tribunalen ska ha begått i det avseendet.

40 Rumänien har i det sammanhanget huvudsakligen hävdat att tribunalen, vad beträffar åtgärderna avseende språk, utbildning och kultur, åtgärderna avseende regionalpolitik och rättsakten avseende statslösa personer, vilka föreslogs av organisatörerna av det aktuella föreslagna medborgarinitiativet, underlät att beakta all den obligatoriska information och den ytterligare information som hade lämnats av organisatörerna. Beaktandet av denna information borde ha lett tribunalen till slutsatsen att dessa åtgärder inte hade något stöd i fördragen.

41 Kommissionen och Ungern har hävdat att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första grunden, då det inte finns något stöd för denna.

Domstolens bedömning

42 Rumänien har som första grund i huvudsak kritiserat tribunalen för att den gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 43–72 i den överklagade domen slå fast att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den, i det omtvistade beslutet, fann att villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 var uppfyllt i förevarande fall.

43 I artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 föreskrivs att ett föreslaget medborgarinitiativ ska registreras av kommissionen förutsatt att det ”inte [faller] uppenbart utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen”.

44 Enligt domstolens fasta praxis ska detta villkor för registrering i enlighet med de mål som eftersträvas med det föreslagna 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 och att unionen ska göras lättillgängligare – tolkas och tillämpas av kommissionen, när den har att pröva ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49, och dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 53).

45 Härav 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 in 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 kommissionen har befogenhet att vägra registrera det föreslagna europeiska medborgarinitiativet med stöd av

artikel 4.2 b i nämnda förordning (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50, och dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 54).

46 Vidare framgår det även av rättspraxis att för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, ska kommissionen endast kontrollera huruvida de abstrakt angivna åtgärder som föreslås i ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ objektivt sett kan vidtas med stöd av fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 62).

47 Härav 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 in av organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ, inte är styrkt att ett föreslaget medborgarinitiativ uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet, så ankommer det på kommissionen att registrera det föreslagna medborgarinitiativet, under förutsättning att de andra villkoren i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 är uppfyllda.

48 Vad, för det första, beträffar Rumäniens argument för att bestrida tribunalens konstaterande i punkt 47 i den överklagade domen, påpekar domstolen att det framgår bland annat av artiklarna 168.1 d och 169.2 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter det avgörande som yrkandet om upphävande avser ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande. Domstolen har i det avseendet upprepade gånger slagit fast att ett överklagande ska avvisas i den mån som det, utan att ens innehålla något argument som särskilt syftar till att visa att det har skett en felaktig rättstillämpning i tribunalens dom, endast upprepar grunder och argument som redan har anförts vid tribunalen, inbegripet sådana som avser omständigheter som tribunalen uttryckligen har underkänt. Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet i ett mål om överklagande (se, bland annat, dom av den 15 juni 2017, Spanien/kommissionen, C-279/16 P, ej publicerad, EU:C:2017:461, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

49 Härav följer att det är uppenbart att Rumäniens argument som avser punkt 47 i den överklagade domen inte kan tas upp till prövning, eftersom Rumänien inte på något sätt har styrkt detta argument utan endast har hänvisat till den ansökan som Rumänien ingav till tribunalen.

50 För det andra har Rumänien i huvudsak kritiserat tribunalen för att den, i punkterna 51–56 i den överklagade domen, likställde unionens värden som anges i artikel 2 FEU med en särskild åtgärd eller ett mål som omfattas av unionens kompetensområden, och därigenom gjorde det möjligt för kommissionen att lägga fram förslag till rättsakter som har till huvudsakligt syfte att skydda nationella och språkliga minoriteters rättigheter och stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen.

51 Nämnda punkter i den överklagade domen följer på redogörelsen, i punkterna 47 och 50 i nämnda dom, av de mål som eftersträvas med det aktuella föreslagna medborgarinitiativet och med de unionsrättsakter som anges i bilagan till detta.

52 Tribunalen påpekade särskilt, i punkt 51 i den överklagade domen, att enligt artikel 2 FEU är respekten för rättigheter för personer som tillhör minoriteter ett av de värden som ligger till grund för unionen och att i artikel 3.3 fjärde stycket FEU anges att unionen ska respektera rikedomen hos sin kulturella och språkliga mångfald. Vidare påpekade tribunalen i punkt 52 i

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

53 Tribunalen slog i punkt 53 i den överklagade domen fast att det emellertid inte följer av detta att kommissionen, i det omtvistade beslutet, tillerkände unionen en allmän lagstiftningsbefogenhet vad gäller nationella minoriteters rättigheter, utan endast att respekten för minoriteters rättigheter samt stärkandet av den kulturella och språkliga mångfalden, vilka är några av unionens värderingar och mål, ska beaktas vad gäller unionens åtgärder inom de områden som det aktuella föreslagna medborgarinitiativet avser.

54 I punkterna 54–56 i den överklagade domen påpekade tribunalen vidare att Rumänien inte ifrågasatte unionens befogenhet att anta rättsakter inom de konkreta områden som avses i de rättsakter som anges i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet för att uppnå de mål som eftersträvas genom de relevanta bestämmelserna i EUF-fördraget. Tribunalen fann att inget följaktligen i princip kunde hindra kommissionen från att lägga fram förslag till rättsakter som ska komplettera unionens åtgärder inom dess kompetensområden för att säkerställa respekten för de värden som anges i artikel 2 FEU och för rikedomen hos den kulturella och språkliga mångfalden i unionen i enlighet med artikel 3.3 fjärde stycket FEU.

55 Härigenom har tribunalen, i motsats till vad Rumänien har hävdat, varken likställt de värden som ligger till grund för unionen med unionens särskilda mål, vilka gör det möjligt för unionen att anta rättsakter, eller utvidgat unionens befogenheter så att det kan anses att unionen skulle kunna anta rättsakter, utan någon rättslig grund, i syfte att säkerställa respekten för unionens värden. Däremot slog tribunalen fast, utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning i det avseendet, att unionens rättsakter, under förutsättning att de på giltigt sätt har antagits med stöd av en rättslig grund, även kan syfta till att säkerställa respekten för unionens värden, såsom respekten för minoriteters rättigheter samt kulturell och språklig mångfald.

56 Det ska vidare framhållas att med hänsyn till den rättspraxis som har angetts i punkt 46 i förevarande dom, påverkar denna första bedömning inte prövningen av den rättsliga grunden för en rättsakt, vilken i förekommande fall har antagits efter ett europeiskt medborgarinitiativ och på förslag av kommissionen.

57 För det tredje, i den mån som Rumänien på ett övergripande sätt, inom ramen för sin första grund, har gjort gällande att den prövning som tribunalen gjorde, i punkterna 60–71 i den överklagade domen, av de nio förslagen till rättsakter som avses i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet är felaktig, samtidigt som Rumänien endast, som exempel, har ifrågasatt vissa av tribunalens bedömningar och upprepat de argument som Rumänien redan hade anfört vid tribunalen, finner domstolen att ett sådant resonemang inte kan uppfylla de sakprövningsförutsättningar som det har erinrats om i punkt 48 i förevarande dom, bland annat eftersom resonemanget i själva verket endast syftar till en begäran om omprövning av dessa argument.

58 Överklagandet kan således inte prövas såvitt avser detta resonemang.

59 Mot bakgrund av det ovan anförda kan överklagandet inte bifallas såvitt avser den första grunden, eftersom den i vissa delar inte kan tas upp till prövning och i övriga delar inte kan leda till bifall för överklagandet.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF

Parternas argument

60 Rumänien har som andra grund gjort gällande att tribunalen gjorde en feltolkning av artikel 296 andra stycket FEUF vad beträffar den motiveringsskyldighet som åligger kommissionen.

61 Rumänien har i det avseendet, för det första, kritiserat tribunalen för att den ansåg att domstolens och tribunalens praxis, enligt vilken iakttagandet av motiveringsskyldigheten är av än mer grundläggande betydelse i de fall där unionsinstitutionerna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, inte var tillämplig i det aktuella fallet.

62 Tribunalen gjorde enligt Rumänien en felaktig bedömning när den slog fast att kommissionen inte har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ. Under alla omständigheter anser Rumänien att kommissionen inte kan, enbart i syfte att säkerställa att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt, registrera förslag som inte uppfyller villkoren i artikel 4.2 a–d i förordning nr 211/2011. Rumänien har dessutom framhållit att kommissionens beslut avseende registreringen av ett föreslaget medborgarinitiativ utgör ett slutligt beslut och att kommissionen därför inte kan begränsa sig till att göra en rent formell kontroll av det föreslagna medborgarinitiativet.

63 För det andra slog tribunalen felaktigt fast, i punkt 88 i den överklagade domen, att kommissionen endast på ett allmänt sätt kunde ange de områden där unionsrättsakter kan antas, utan att ange att de åtgärder som det hänvisas till i det aktuella föreslagna medborgarinitiativet syftar till att förbättra skyddet för nationella och språkliga minoriteter samt att stärka den kulturella och språkliga mångfalden i unionen.

64 En sådan motivering är enligt Rumänien inte tillräcklig för att den som berörs av det aktuella beslutet ska kunna avgöra om beslutet är välgrundat eller huruvida det eventuellt är behäftat med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas. Att en sådan motivering är otillräcklig är särskilt problematiskt i förevarande fall, med hänsyn till att det omtvistade beslutet skiljer sig märkbart från det tidigare antagna beslutet, nämligen beslut C(2013) 5969 final (se punkt 8 ovan), inbegripet vad beträffade möjligheten till delvis registrering av det aktuella föreslagna medborgarinitiativet.

65 Enligt Rumänien följer härav att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att motiveringsskyldigheten hade iakttagits, i det att kommissionen inte hade återgett de rättsliga överväganden som var av väsentlig betydelse i det omtvistade beslutets systematik och den dessutom hade i grunden ändrat sin ståndpunkt, utan att precisera den utveckling som kunde motivera en sådan ändring.

66 Kommissionen och Ungern har hävdat att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den andra grunden, då det inte finns något stöd för denna.

Domstolens bedömning

67 Det följer av fast rättspraxis avseende motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF att motiveringen ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs

därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

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

69 För det första anser Rumänien att tribunalen felaktigt fastställde omfattningen av den motiveringsskyldighet som åligger kommissionen genom att slå fast att denna institution inte hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, i den mening som avses i den rättspraxis som följer bland annat av domen av den 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14), vid registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ enligt artikel 4.2 i förordning nr 211/2011.

70 I punkt 84 i den överklagade domen slog tribunalen fast att kommissionen inte hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ, på grund av att det i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 anges att kommissionen ”ska registrera” ett sådant föreslaget medborgarinitiativ när villkoren i artikel 4.2 a–d i denna förordning är uppfyllda, det vill säga bland annat då det föreslagna medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram förslag till unionsrättsakter för att genomföra fördragen. Om det däremot vid en första bedömning är uppenbart att detta villkor inte är uppfyllt, ska kommissionen ”vägra” registrering av det föreslagna medborgarinitiativet enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 211/2011.

71 Tribunalen gjorde sig därigenom inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning. Användningen av presens indikativ i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 211/2011 samt uppräkningen av villkoren för registrering i artikel 4.2 a–d visar nämligen att kommissionen inte har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller registreringen av ett föreslaget medborgarinitiativ, utan att den tvärtom är tvungen att genomföra registreringen när det föreslagna medborgarinitiativet uppfyller alla dessa villkor.

72 Eftersom detta övervägande i sig kan motivera tribunalens slutsats att kommissionen inte har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, är det inte nödvändigt att pröva Rumäniens resonemang som det har redogjorts för i punkt 62 i förevarande dom och som i huvudsak syftar till att bestrida det skäl som angavs i punkt 85 i den överklagade domen till stöd för samma slutsats. Även om det antas att det finns stöd för detta resonemang, kan det inte medföra att den överklagade domen upphävs.

73 För det andra har Rumänien kritiserat tribunalen för att den, i punkt 88 i den överklagade domen, slog fast att den omständigheten att kommissionen ”endast på ett allmänt sätt anger” de områden där unionsrättsakter kan antas inte utgör ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

74 I det avseendet påpekar domstolen att tribunalen i nämnda punkt i den överklagade domen i huvudsak slog fast att kommissionen uppfyller sin motiveringsskyldighet genom att på ett allmänt sätt ange de områden där unionsrättsakter kan antas och som motsvarar de områden inom vilka medborgarinitiativets organisatörer har begärt att förslag till rättsakter ska läggas fram.

75 I motsats till vad Rumänien tycks göra gällande, framgår av en sådan motivering skälen till att kommissionen anser att det aktuella föreslagna medborgarskapsinitiativet kan omfattas av dess befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt.

76 Vid registreringen av ett föreslaget medborgarinitiativ ankommer det inte på kommissionen att kontrollera att det har lagts fram bevis för alla de faktiska omständigheter som åberopats eller att den motivering som ligger till grund för förslaget och de föreslagna åtgärderna är tillräcklig. Kommissionen ska, för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, endast kontrollera huruvida de abstrakt angivna åtgärder som föreslås objektivt sett kan vidtas med stöd av fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 62).

77 Tribunalen slog således, utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning, fast att motiveringen i det omtvistade beslutet inte var otillräcklig i det avseendet.

78 Med hänsyn till kraven på motivering som följer av den rättspraxis som det har erinrats om i punkterna 67 och 68 i förevarande dom, ska det vidare konstateras att motiveringen i det omtvistade beslutet uppenbarligen gjorde det möjligt för Rumänien att få kännedom om skälen till varför kommissionen ansåg att det aktuella föreslagna medborgarinitiativet, och särskilt de förslag till rättsakter som avses i artikel 1.2 i nämnda beslut, inte föll uppenbart utanför kommissionens befogenhet och, såsom framgår av den överklagade domen, gav unionsdomstolen möjlighet att utföra sin prövning av nämnda beslut.

79 Mot bakgrund av det ovan anförda kan överklagandet inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Tribunalen gjorde sig skyldig till rättegångsfel under den muntliga delen av förfarandet

Parternas argument

80 Rumänien har som tredje grund hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till flera rättegångsfel, bland annat under den muntliga delen av förfarandet.

81 Genom att erinra om målets handläggning vid tribunalen och särskilt om den förhandling som på Rumäniens begäran hölls vid tribunalen, har nämnda medlemsstat åberopat bland annat ad hoc-frågor som behandlades i förhandlingsrapporten och åtgärder för processledning som krävdes av tribunalen. Rumänien har även uppgett att de diskussioner som fördes vid förhandlingen, inbegripet de frågor som direkt ställdes av tribunalen vid förhandlingen, endast avsåg aspekter av talan som hade samband med huruvida talan kunde tas upp till prövning och läget när det gäller förfarandet för insamling, kontroll och intygande av stödförklaringar eller ingivandet av det föreslagna medborgarinitiativet till kommissionen.

82 Rumänien anser följaktligen att parterna, med undantag av frågan huruvida domen av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis/kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), var relevant, vilken togs upp under den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet, inte på ett kontradiktoriskt sätt, under den sistnämnda delen av förfarandet, har diskuterat flera aspekter som avser talan i sak och som den överklagade domen grundar sig på. Den delen av förfarandet borde dock användas till att klargöra och diskutera viktiga punkter i målet för att avgöra detta. Trots att tribunalen i detta fall beslutade att inleda denna del av förfarandet, tömde tribunalen den på allt innehåll, genom att undanröja de processrättsliga skyddsregler som är knutna till anordnandet av denna del.

83 Kommissionen och Ungern har hävdat att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den tredje grunden, då det inte finns något stöd för denna.

Domstolens bedömning

84 Rumänien har som tredje grund hävdat att de viktiga punkter som ligger till grund för den överklagade domen inte var föremål för ett kontradiktoriskt förfarande under den muntliga delen av förfarandet.

85 Domstolen erinrar om att principen om ett kontradiktoriskt förfarande som huvudregel innebär att parterna i ett förfarande har rätt att ta ställning till de omständigheter och de handlingar som kommer att ligga till grund för ett domstolsavgörande och att yttra sig över bevisning och yttranden som inkommit till domstolen samt de rättsliga grunder som domstolen prövar ex officio och avser att grunda sitt avgörande på. För att de krav som har samband med rätten till en rättvis rättegång ska vara uppfyllda ska parterna nämligen ha möjlighet att i en kontradiktorisk process diskutera såväl de faktiska som rättsliga omständigheter som är avgörande för målets utgång (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 december 2009, kommissionen/Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkterna 52 och 56).

86 I förevarande fall är det utrett att tribunalen, genom den överklagade domen, uteslutande tog ställning till de grunder som Rumänien hade åberopat, och att parterna hade möjlighet att diskutera dessa i en kontradiktorisk process under den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet vid tribunalen. Tribunalen kan därför inte klandras för att ha åsidosatt den kontradiktoriska principen i den mån som den inte ställde några specifika frågor avseende varje argument som hade anförts.

87 Rumänien har inte heller identifierat någon omständighet som var väsentlig för utgången i målet och som Rumänien inte kunde ta del av och som det inte kunde ta ställning till, antingen i samband med den skriftliga delen eller i samband med den muntliga delen av förfarandet vid tribunalen.

88 Härav följer att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den tredje grunden.

89 Eftersom ingen av de grunder som klaganden har åberopat kan godtas, ska överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

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

92 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 rättegångskostnader.

93 Enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna får inte en intervenient i första instans som inte själv har överklagat det där meddelade avgörandet förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande, annat än om intervenienten har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. Om en sådan part har deltagit i rättegången, får domstolen besluta att parten ska bära sina rättegångskostnader.

94 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 (fjärde avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

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

3) Ungern ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter