



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 4. oktober 2018¹

Sag C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,
Attila Dabis
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – det europæiske borgerinitiativ »Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures« (»Samhørighedspolitik med hensyn til ligestilling af regioner og bevarelse af de regionale kulturer«), som opfordrer Kommissionen til at fremsætte et lovgivningsforslag, som integrerer regioner med nationale mindretal i EU's samhørighedspolitik – anmodning om registrering – Kommissionens afslag – artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning (EU) nr. 211/2011 – åbenbart uden for Kommissionens beføjelse – åbenbar karakter – bevisbyrde – artikel 174 TEUF – artikel 167 TEUF – artikel 19, stk. 1, TEUF«

I. Indledning

1. I den foreliggende sag har Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282) (herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i det af appellanten anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 final af 25. juli 2013 vedrørende afslag på en ansøgning om registrering af det europæiske borgerinitiativ »Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures« (»Samhørighedspolitik med hensyn til ligestilling af regioner og bevarelse af de regionale kulturer«), der blev indgivet til Kommissionen den 18. juni 2013 (herefter »den omtvistede afgørelse« eller »afgørelsen om afslag«).

2. Det centrale spørgsmål i denne appelsag vedrører fortolkningen af den begrundelse, som Retten lagde til grund, da den stadfæstede Kommissionens afslag på at registrere forslaget til europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI-forslaget«), nemlig at forslaget faldt »åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (herefter »forordning nr. 211/2011«)².

3. Det er indledningsvis min opfattelse, at henset til, at formuleringen af visse af appelanbringenderne nogle gange forekommer holdt i almindeligheder, bør flertallet af appelanbringenderne enten afvises eller forkastes som ugrundede.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2011, L 65, s. 1.

4. Jeg mener ikke desto mindre, som jeg giver udtryk for i min analyse, at der bør gives medhold i det første og det tredje anbringende, sammenholdt. Det var med urette, at Retten forkastede klagepunkterne om en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF, artikel 174 TEUF og artikel 3, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 af 26. maj 2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS)³, sammenholdt med tiende betragtning til denne forordning, i det hele, og stadfæstede den omtvistede afgørelse, hvorved der blev givet afslag på registrering af forslaget. Den appellerede dom bør således efter min opfattelse ophæves på dette punkt.

II. Tvistens baggrund, den omtvistede afgørelse og den appellerede dom

5. Den 18. juni 2013 indgav Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis (herefter »appellanterne«) i forening med fem andre personer et EBI-forslag med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer«. EBI-forslaget havde som mål, at »EU's samhørighedspolitik [skulle lægge] særlig vægt på områder, hvis etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende områders kendetegn«⁴.

6. Den 25. juli 2013 afslog Kommissionen med henvisning til ordlyden af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 og efter at have foretaget en undersøgelse af navnlig de bestemmelser i EUF-traktaten, der var henvist til i EBI-forslaget, og »alle de andre mulige retsgrundlag«, at registrere appellanternes EBI-forslag med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til udstedelse af en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 211/2011⁵.

7. Den 27. september 2013 anlagde appellanterne sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Det eneste anbringende, der blev fremsat til støtte for søgsmålet, var inddelt i flere klagepunkter og havde til formål at få fastslået, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Klagepunkterne vedrørte for det første en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF, af artikel 174 TEUF og af artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 1059/2003, sammenholdt med tiende betragtning til denne forordning, for det andet en urigtig fortolkning af artikel 167 TEUF, for det tredje en urigtig fortolkning af artikel 19, stk. 1, TEUF, for det fjerde en fejlagtig hensyntagen til oplysninger, som ikke er omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 211/2011, og for det femte magtfordrejning og en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik⁶.

8. I den appellerede dom undersøgte Retten de forskellige klagepunkter, som appellanterne havde fremsat i forbindelse med deres eneste anbringende, idet den derefter frifandt Kommissionen og pålagde appellanterne at betale sagsomkostningerne.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

9. Den 28. juli 2016 iværksatte appellanterne appel til prøvelse af den appellerede dom. De har principalt nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom i sin helhed, træffer endelig afgørelse i sagen og annullerer den omtvistede afgørelse, og subsidiært om, at sagen hjemvises til Retten, hvis Domstolen finder, at sagen ikke er moden til påkendelse, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

3 – EUT 2003, L 154, s. 1.

4 – Jf. punkt 2 i bilag II til EBI-forslaget.

5 – Den appellerede doms præmis 9.

6 – Den appellerede doms præmis 39.

10. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

11. Den rumænske og den slovakiske regering, som er indtrådt i sagen, har anmodet Domstolen om at forkaste appellanternes appel og tilpligte dem at betale sagsomkostningerne.

12. Den ungarske regering, som ligeledes er indtrådt i sagen, har anmodet Domstolen om at ophæve den appellerede dom og træffe endelig afgørelse i sagen eller, hvis Domstolen finder, at betingelserne for dette ikke er opfyldt, at hjemvise sagen til Retten med henblik på, at denne træffer endelig afgørelse.

13. I forbindelse med deres anmodning om afholdelse af et retsmøde har appellanterne ligeledes fremført tre supplerende anbringender og har på grundlag af disse anbringender eller andre anbringender, der påberåbes i appelstævningen, nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves. Kommissionen har i sit indlæg skriftligt svaret, at de supplerende anbringender principalt skal afvises og subsidiært er ugrundede.

14. Parterne har, bortset fra den slovakiske regering, der ikke var repræsenteret, afgivet mundtlige indlæg i retsmødet for Domstolen den 3. april 2018.

IV. Retlig vurdering

Indledende bemærkninger

15. Appellanterne har fremsat fem anbringender til støtte for deres appel samt tre supplerende anbringender i deres ovenfor nævnte anmodning om retsmøde. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement af 4. marts 2015 (herefter »Rettens procesreglement«)⁷. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF og artikel 174 TEUF. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 7 TEUF, artikel 167 TEUF, artikel 3, stk. 3, TEU og chartrets artikel 22 samt bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. Det femte anbringende vedrører en urigtig fortolkning af begrebet »retsmisbrug«, da Retten traf afgørelse om sagsomkostningerne. De tre supplerende anbringender vedrører en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og endelig en undladelse af at foretage en delvis registrering af EBI-forslaget.

16. Selv om appellen er udformet med fem anbringender og tre supplerende anbringender, finder jeg det hensigtsmæssigt at målrette dette forslag til afgørelse mod en analyse af det andet til det fjerde anbringende. Derudover finder jeg, at det er nødvendigt at omstrukturere appellen, således at det første og det tredje anbringende forenes, da de i det væsentlige vedrører den bevisbyrde, som appellanterne har skullet løfte i den appellerede dom.

17. Jeg bemærker indledningsvis, at appelanbringenderne i deres helhed samles om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte betingelse og om den efterprøvelse, som Retten foretager af Kommissionens vurdering af, hvad der åbenbart falder uden for dens beføjelser.

⁷ – EUT 2015, L 105, s. 1, som ændret den 13.7.2016 (EUT 2016, L 217, s. 71-73).

18. Det skal i denne henseende først bemærkes, at som det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 211/2011 og denne forordnings artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, er Kommissionen inden for rammerne af registreringsprocessen forpligtet til at yde bistand og rådgivning til initiativtagerne til et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI« eller »borgerinitiativ«), især hvad angår registreringskriterierne. Det skal dernæst fremhæves, at som det er angivet i tiende betragtning til denne forordning, skal afgørelsen vedrørende registreringen af et EBI-forslag som omhandlet i denne forordnings artikel 4 træffes i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik, i henhold til hvilket den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag. Disse krav, der er knyttet til princippet om god forvaltningsskik, finder almindeligvis anvendelse på EU-administrationens handlinger i forholdet til offentligheden og dermed ligeledes i forbindelse med retten til at indgive et europæisk borgerinitiativ som borgernes middel til deltagelse i Unionens demokratiske liv⁸.

19. Det er vigtigt at holde sig for øje, at i overensstemmelse med de formål, der forfølges med dette middel, således som de er angivet i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som bl.a. består i at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig, skal den registreringsbetingelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), fortolkes og anvendes af Kommissionen, når den er blevet forelagt et EBI-forslag, således at det sikres, at EBI er lettilgængelig⁹. Det fremgår ligeledes af de i anden betragtning til forordningen nævnte formål, at de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et EBI, bør være klare, enkle og brugervenlige samt stå i et rimeligt forhold til borgerinitiativets art. De påkrævede procedurer bør sikre en fornuftig balance mellem rettigheder og forpligtelser¹⁰.

20. Det er kun, såfremt et EBI-forslag – 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*¹¹ til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, at denne er kompetent til at afslå registreringen af dette EBI-forslag i henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b)¹².

21. Det er i lyset af disse betragtninger, at appellanbringenderne skal undersøges.

A. Det første og det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF, artikel 174 TEUF og fordelingen af bevisbyrden

1. Den appellerede dom

22. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 81, at appellanterne ikke havde godtgjort, at såvel EU's som medlemsstaternes gennemførelse af EU's samhørighedspolitik truer de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal¹³. Retten fastslog endvidere i den appellerede doms præmis 85, at appellanterne heller ikke havde bevist, at de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal kan anses for alvorlige demografiske ulemper af permanent art som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF.

8 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 46-48).

9 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 49).

10 – Jf. anden betragtning til forordning nr. 211/2011.

11 – Min fremhævelse.

12 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 50).

13 – Initiativtagerne definerede i EBI-forslaget »områder med et nationalt mindretal« som omfattende flere geografiske regioner og sektorer, herunder geografiske zoner uden forvaltningskompetencer, som adskiller sig fra de tilstødende regioner ved deres nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn.

23. Retten foretog derefter i den appellerede doms præmis 86 en analyse af artikel 174, stk. 3, TEUF¹⁴ og artikel 121, nr. 4)¹⁵, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006¹⁶ (herefter »forordning nr. 1303/2013«), hvorved den fastslog, at begrebet »ulemper« som omhandlet i disse bestemmelser ikke omfatter ulemper, som følger af etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal.

24. Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 87, at »[s]elv hvis det antages, at disse kendetegn kan analyseres som demografiske data, der er særlige for de omhandlede områder, kan det ikke fastslås, at de systematisk udgør en ulempe for den økonomiske udvikling af disse områder i forhold til de omkringliggende områder«. Retten anerkendte ganske vist, at sproglige forskelle kan være skyld i transaktionsrelaterede meromkostninger eller beskæftigelsesmæssige problemer. Retten fandt imidlertid, at disse områders særlige kendetegn også kan tilføje områder med et nationalt mindretal visse fordele, såsom en turistmæssig tiltrækningsværdi eller flersprogethed.

2. *Sammenfatning af parternes argumenter*

25. Efter min opfattelse bør det første appelanbringende omformuleres, fordi appellanterne i det væsentlige har gjort gældende, at Retten uden forud at have meddelt dem omfanget af bevisbyrden traf afgørelse som tidligere anført i den appellerede doms præmis 81 og 85 og derefter i den appellerede doms præmis 89 forkastede appellanternes klagepunkt på grund af manglende beviser. Det tredje anbringende ligger i forlængelse af det første anbringende.

26. For det første har appellanterne, som i det væsentlige støttes af den ungarske regering, gjort gældende, at Retten ikke, før den afsagde den appellerede dom, lod parterne vide, at de skulle føre bevis for, at såvel EU's som medlemsstaternes gennemførelse af EU's samhørighedspolitik truer de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal (den appellerede doms præmis 81), og at de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med nationale mindretal kan anses for demografiske ulemper (den appellerede doms præmis 85). Som følge deraf lagde Retten i den appellerede doms præmis 87 formodninger til grund. Selv om Retten i den appellerede doms præmis 86 tillagde den opregning, der findes i artikel 174, stk. 3, TEUF, en udtømmende karakter, anerkendte Retten til gengæld i den appellerede doms præmis 87 implicit, at denne opregning kan udvides. Retten lagde en tvetydig begrundelse til grund.

14 – I henhold til artikel 174, stk. 3, »lægges der [blandt de berørte områder] særlig vægt på [...] områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder samt ømråder, grænseoverskridende områder og bjergområder«.

15 – I denne artikel bestemmes: »4) [D]ækningen af områder med alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art defineret som følger: a) ømedlemsstater, der er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden, og andre øer, dog ikke øer, hvor en medlemsstats hovedstad er beliggende, eller som har en fast forbindelse til fastlandet, b) bjergområder som defineret i medlemsstatens nationale lovgivning, c) tyndt (dvs. under 50 indbyggere pr. kvadratkilometer) og meget tyndt (under 8 indbyggere pr. kvadratkilometer) befolkede områder, [og] d) dækningen af regionerne i den yderste periferi som omhandlet i artikel 349 [...] TEUF«.

16 – EUT 2013, L 347, s. 320.

27. For det andet har appellanterne i det væsentlige hævdet, at Retten tilsidesatte chartrets artikel 47¹⁷ og kontradiktionsprincippet samt artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement¹⁸. Ifølge appellanterne, som bl.a. har henvist til dom af 21. februar 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, præmis 29)¹⁹, er det væsentligt for at opfylde de krav, der er forbundet med retten til en retfærdig rettergang, at parterne har kendskab til og kontradiktorisk kan drøfte såvel de faktiske som de retlige forhold, der er afgørende.

28. For det tredje har appellanterne gjort gældende, at Retten ligeledes med urette nægtede at tage hensyn til de statistiske oplysninger, som blev fremlagt ved interventionsanmodningerne indgivet af Județul Covasna (forvaltningsområdet Covasna, Rumænien) og Obec Debrad' (kommunen Debrad', Slovakiet) (herefter »interventionsanmodningerne i første instans«), som godtgjorde, at områder med nationale mindretal lider under demografiske ulemper.

29. Kommissionen samt den rumænske og den slovakiske regering har gjort gældende, at klagepunkterne er ugrundede. Ifølge Kommissionen påhviler det i princippet den, der fremfører omstændigheder til støtte for en påstand, at bevise, at de er rigtige.

30. Kommissionen har bemærket, at Retten i den appellerede doms præmis 80-89 ikke i det væsentlige behandlede de omstændigheder, der nævnes i den doms præmis 80-85 som faktiske omstændigheder som omhandlet i de regler, der regulerer bevisbyrde og bevisførelse. Retten foretog derimod en fortolkning af de relevante retsregler, som i den doms præmis 84 førte til den konklusion, at hverken artikel 2 TEU, chartrets artikel 21, stk. 1, eller nogen anden EU-retlig bestemmelse til bekæmpelse af forskelsbehandling – herunder navnlig de bestemmelser, som er baseret på et tilhørsforhold til et nationalt mindretal – gjorde det muligt for Kommissionen inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik at vedtage en EU-retsakt, hvis genstand og formål svarede til genstanden og formålet med den foreslåede retsakt.

31. Kommissionen har i den foreliggende sag fulgt den fortolkning, som Retten anvendte i dom af 19. april 2016, Costantini mod Kommissionen (T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 16-18). Retten fastslog i disse præmisser i det væsentlige, at afgrænsningen af Unionens beføjelser i henhold til artikel 5 TEU er underlagt princippet om kompetencetildeling, og at hver institution i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne. Det er denne sammenhæng, artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 indgår i. Det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at Kommissionen med henblik på at vurdere, om EBI-forslaget åbenlyst ligger uden for rammerne af dens beføjelse, skal foretage en indledende gennemgang af de oplysninger, som den råder over, idet det fremgår af denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), at der skal foretages en mere fuldstændig prøvelse, såfremt EBI-forslaget registreres.

3. Bedømmelse

32. Det er for det første min opfattelse, at klagepunktet vedrørende formaliteten angående de beviser, der er indeholdt i anmodningerne om intervention ved førsteinstansen, er åbenbart ugrundet. Det bemærkes, at disse beviser indeholder statistiske oplysninger, som allerede er indeholdt i anmodningerne om intervention ved førsteinstansen, hvilke anmodninger formanden for Rettens

17 – Chartrets artikel 47 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol« bestemmer: »Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret. Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.«

18 – I denne artikel bestemmes: »Retten angiver ved kendelse, hvilke bevismidler den finder hensigtsmæssige, og hvilke faktiske omstændigheder der skal bevises.«

19 – Henvisningen forekommer at vedrøre præmis 30 i dom af 21.2.2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88).

første afdeling forkastede ved kendelse af 18. maj 2015, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2015:325, ikke trykt i Sml.). Disse beviser er på ny vedlagt som bilag til nærværende appelsag. Da anmodningerne om intervention i første instans blev forkastede, kan det ikke foreholdes Retten, at den ikke tog hensyn til de statistiske oplysninger, der var indeholdt i disse anmodninger, i forbindelse med dens afgørelse vedrørende realiteten, nemlig i den appellerede dom. Disse beviser kan heller ikke tages i betragtning under appelsagen, idet Domstolen kun kan efterprøve, om Rettens afgørelse er velbegrundet, henset til de faktiske og retlige omstændigheder, der vedrører sagsgenstanden, som den forelå for Retten²⁰.

33. For det andet må de klagepunkter, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement, forkastes. Artikel 92, stk. 1, i Rettens procesreglement har følgende ordlyd: »Retten angiver ved kendelse, hvilke bevismidler den finder hensigtsmæssige, og hvilke faktiske omstændigheder der skal bevises.« Appellanterne har imidlertid fortolket artikel 92, stk. 1, i dette reglement forkert, idet Retten ikke har nogen forpligtelse over for sagsøgere til at opfordre dem til at angive de beviser, som de skal føre. Retten *kan* således i forbindelse med foranstaltninger med henblik på tilrettelæggelse af sagen²¹ ex officio træffe afgørelse om bevisførelsen som omhandlet i artikel 91 i nævnte reglement. Det fremgår imidlertid af retspraksis, som jeg tilslutter mig, at det alene tilkommer Retten at afgøre, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i den sag, der forelægges den til afgørelse²². »I øvrigt er den af Retten foranstaltede bevisoptagelse [...] i henhold til artikel 91 [...] omfattet af Rettens skønsbeføjelser. Følgelig står det Retten frit, hvorvidt den ønsker at anordne sådanne foranstaltninger eller ej«²³.

34. Appellanternes klagepunkt om, at Retten burde have opfordret dem til at fremlægge yderligere beviser for deres påstande, bør således forkastes.

35. Derimod er det for det tredje og sidste min opfattelse, at der bør gives medhold i det anbringende, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF²⁴, artikel 174 TEUF og fordelingen af bevisbyrden, som den følger af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

36. Jeg erindrer om, at i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 211/2011 skal Kommissionen afslå at registrere et EBI-forslag, hvis, navnlig, betingelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), ikke er opfyldt. Som appellanterne med rette har gjort gældende, fremgår det af en fortolkning af ordlyden af denne forordning, at Kommissionen kun kan nægte at registrere et EBI-forslag på grund af »manglende« beføjelse, som er åbenbar²⁵. Adverbiet »åbenbar« forekommer ved første øjekast at

20 – Artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

21 – I henhold til artikel 88, stk. 1, i Rettens procesreglement. Min fremhævelse.

22 – Jf. analogt dom af 22.11.2007, Sniace mod Kommissionen (C-260/05 P, EU:C:2007:700, præmis 77 og 78), og af 3.2.2005, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen (T-139/01, EU:T:2005:32, præmis 171): »[D]e oplysninger, som er indeholdt i sagsakterne, og de forklaringer, som er afgivet i retsmødet, udgør et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i den foreliggende sag.« I øvrigt besluttede Retten, som den rumænske regering har anført i sit indlæg, i den appellerede doms præmis 21 som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 89, stk. 3, litra b), i Rettens procesreglement at opfordre sagens hovedparter til at udtale sig skriftligt om visse aspekter af tvisten.

23 – Jf. i denne retning kendelse af 8.2.2018, HB mod Kommissionen (C-336/17 P, EU:C:2018:74, præmis 26).

24 – I denne artikel bestemmes: »2. Der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på følgende hovedområder: [...] c) Økonomisk, social og territorial samhørighed [...]«

25 – I henhold til [den franske] ordbog Larousse betyder adjektivet »manifeste« [dansk: »åbenbar«]: det, hvis karakter, realitet og autenticitet bevisligt fremgår.

indebære en første undersøgelse, som giver mulighed for at forkaste de EBI-forslag, som åbenbart ikke henhører under nogen af de bestemmelser i traktaterne, som giver grundlag for Unionens kompetence²⁶, idet det må præciseres, at en mere omfattende undersøgelse er foreskrevet i tilfælde af forslaget registreret²⁷.

37. For at opfylde den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte negative betingelse skal initiativtagerne i EBI-forslaget præcisere, at det er omfattet af Kommissionens beføjelser, idet initiativtagerne skal foreslå bestemmelser, som de finder relevante som grundlag for Kommissionens beføjelser. Til gengæld skal Kommissionen, og dernæst Retten, efterprøve, om denne negative betingelse er opfyldt.

38. Dette betyder følgelig for det første for så vidt angår formål og mål med EBI-forslaget, som *potentielt* er omfattet af de beføjelser, Kommissionen er tildelt, at i tvivlstilfælde skal Kommissionen registrere EBI-forslaget. For det andet gælder det, at hvis dette forslag falder uden for Kommissionens beføjelser, men Kommissionen ikke har ført bevis for den åbenbare karakter af dette, skal EBI-forslaget registreres. For det tredje skal EBI-forslaget falde inden for rammerne af Kommissionens beføjelser, men det kan ikke kræves af initiativtagerne, at de godtgør, at forslaget *åbenbart er omfattet af* Kommissionens beføjelser.

39. Når dette er sagt, bør den efterprøvelse, Retten foretog i den appellerede dom vedrørende kvalificeringen »åbenbart uden for Kommissionens beføjelse«, bedømmes.

40. For det første fastslog Retten i den appellerede doms præmis 60 med rette, at Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 skal foretage en indledende undersøgelse af de oplysninger, den råder over, med henblik på at vurdere, om EBI-forslaget åbenbart falder uden for dens beføjelser. I den appellerede doms præmis 61 fremhævede Retten, at det i den foreliggende sag påhvilede den at undersøge, om Kommissionen havde anvendt betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 korrekt.

41. Disse vurderinger er ikke blevet anfægtet af appellanterne, og det må fastslås, at de ligger på linje med de vurderinger, som Retten foretog i dom af 19. april 2016, Costantini mod Kommissionen (T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 16-18), som Kommissionen har henvist til i sine skriftlige indlæg.

42. Selv om der ikke er noget at indvende mod disse principper, som såvel Kommissionen som Retten bør lade sig vejlede af, giver de i modsætning til det af Kommissionen i dennes svarskrift i appellen anførte ikke svaret på, hvorledes sagens realitet skal afgøres.

43. For det andet foretog Retten i den appellerede doms præmis 64-71 en bedømmelse af, hvorvidt den omtvistede afgørelse var velbegrundet, henset til de bestemmelser, som appellanterne i første instans havde gjort gældende, var blevet fortolket forkert²⁸. Idet den lagde disse overvejelser til grund, konkluderede Retten i den doms præmis 72 på grundlag af retsgrundlaget, at det var med rette, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse fastslog, at »artikel 174 [TEUF], 176 [TEUF], 177 [TEUF] og 178 TEUF [...] ikke [kan] tjene som hjemmel for vedtagelsen af den foreslåede [...] retsakt«. I dommens præmis 73-76 bekræftede Retten, idet den udviklede Kommissionens analyse i den

26 – Begrænsningen »åbenbart uden for Kommissionens beføjelse« indebærer som følge, at EBI-forslaget hverken kan vedrøre et område, der rækker uden for Unionens kompetencer, eller en genstand, eksempelvis den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som ganske vist er omfattet af Unionens kompetencer, men hvor Kommissionen ikke råder over beføjelser til at stille forslag. Således er Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU den institution, der i sidste instans råder over beføjelse til at tage lovgivningsmæssige initiativer, og som vil tage initiativ til retsakt, hvis EBI-forslaget opfylder alle betingelserne for registrering og de materielle betingelser i forordning nr. 211/2011. Jf. ligeledes U. Villanis artikel i *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, ved M.T. D'Alessio, V. Kronenberger og V. Placco (red.), Bruylant, Bruxelles, 2013, s. 202.

27 – Jf. i denne retning dom af 19.4.2016, Costantini m.fl. mod Kommissionen (T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 17), samt den appellerede doms præmis 60.

28 – Der er tale om klagepunkterne vedrørende en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra c), TEUF, artikel 174 TEUF og artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 1059/2003, sammenholdt med tiende betragtning til denne forordning.

omtvistede afgørelse, denne afgørelse, og konkluderede, at »EU-lovgiver ikke uden at tilsidesætte artikel 4, stk. 2, TEU [29] kan vedtage en retsakt, der [...] definerer de områder med nationalt mindretal, der skal lægges særlig vægt på inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik, på grundlag af selvstændige kriterier, og således uden at der tages hensyn til den politiske, administrative og institutionelle situation i de pågældende medlemsstater«.

44. For det tredje nuancerede Retten i den appellerede doms præmis 77 sin analyse, idet den anførte, at selv hvis »områder med et nationalt mindretal kan svare til eksisterende administrative enheder i de pågældende medlemsstater eller til en aggregering af sådanne enheder, skal det bemærkes, at en bevarelse af de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn i disse områder ikke forfølger et mål, der kan berettiggende vedtagelsen af en EU-retsakt på grundlag af artikel 174 [TEUF] [...].« Ifølge Retten svarer formålene med artikel 174 TEUF ikke til formålene med EBI-forslaget, nemlig bevarelsen af kendetegnene for områder med et nationalt mindretal, fordi de foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, har til formål at fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed og navnlig bidrage til at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder, ved at der lægges særlig vægt på disse. Retten anerkendte i den appellerede doms præmis 79, at appellanterne havde hævdet, at gennemførelsen af samhørighedspolitikken ikke på daværende tidspunkt opfyldte disse formål. Retten nævnte imidlertid i den appellerede doms præmis 85, at appellanterne ikke havde bevist, at kendetegnene for områder med et nationalt mindretal kan anses for alvorlige [demografiske] ulemper af permanent art som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF. På trods af dette ifølge Retten utilstrækkeligt førte bevis konkluderede sidstnævnte i den appellerede doms præmis 86, idet den traf afgørelse på grundlag af ordlyden af artikel 174, stk. 3, TEUF og artikel 121, nr. 4), i forordning nr. 1303/2013³⁰, at det ikke kan udledes af den afledte ret eller traktaternes bestemmelser, at »begrebet »alvorlige [demografiske] ulemper af permanent art« som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF omfatter de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med et nationalt mindretal«.

45. For det fjerde anførte Retten i den appellerede doms præmis 87, at »[s]elv hvis det antages, at disse kendetegn kan analyseres som demografiske data, der er særlige for de omhandlede områder, kan det ikke fastslås, at de *systematisk*³¹ udgør en ulempe for den økonomiske udvikling af disse områder i forhold til de omkringliggende områder«. Retten medgav ganske vist, at »de sproglige forskelle mellem disse områder og de omkringliggende områder [kan] være skyld i visse transaktionsrelaterede meromkostninger eller beskæftigelsesmæssige problemer«. Retten fandt imidlertid, at »disse områders særlige kendetegn også [kan] tilføje dem tilsvarende fordele, såsom en turistmæssig tiltrækningsværdi og flersprogethed«.

46. I den appellerede doms præmis 89 udledte Retten deraf, at »[e]ftersom sagsøgerne ikke har fremført tilstrækkelige beviser for, at de særlige etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn for områder med nationalt mindretal systematisk hæmmer disse områders økonomiske udvikling i forhold til de omkringliggende områder, kan disse kendetegn ikke anses for »demografiske ulemper af permanent art« som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF«.

47. Rettens samlede argumentation giver efter min opfattelse udtryk for en urigtig fortolkning af artikel 174, stk. 3, TEUF og vender den bevisbyrde, der påhviler Kommissionen, til skade for appellanterne.

29 – Denne bestemmelse fastslår, at »Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar«.

30 – Se ovenfor, fodnote 15.

31 – Min fremhævelse.

48. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at artikel 174 TEUF bestemmer, at »for at fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed udvikler og fortsætter denne sin indsats for at styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Unionen stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder. Blandt de berørte områder lægges der særlig vægt på landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder samt ømråder, grænseoverskridende områder og bjergområder«.

49. Det fremgår således, som appellanterne med rette har gjort gældende, af ordlyden af artikel 174, stk. 3, TEUF, at bestemmelsen på ikke-udtømmende vis opregner de omhandlede områder, idet udtrykket »bl.a.« anvendes.

50. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 86, at opregningen af omhandlede områder havde en udtømmende karakter, mens Retten i dommens præmis 72, idet den henviste til den omtvistede afgørelse, bekræftede Kommissionens vurdering, hvorefter der var tale om en opregning af ulemper, som var udtømmende.

51. For så vidt angår opregningen af ulemper nævner artikel 174, stk. 3, TEUF to typer deraf, nemlig »naturbetingede ulemper« og »demografiske ulemper af permanent art«. Den udtømmende karakter af typerne af ulemper betyder imidlertid ikke, at områder med nationalt mindretal ikke kan opfylde kriterierne for den anden type ulempe, der nævnes i denne bestemmelse. Som jeg allerede har anført, er opregningen af berørte områder, som det fremgår af anvendelsen af udtrykket »bl.a.«, ikke udtømmende. Ikke desto mindre har Retten ved at fastholde, at opregningen af de i artikel 174, stk. 3, TEUF nævnte områder er udtømmende, udelukket enhver mulighed for, at områder med nationalt mindretal kan gøre gældende, at de kan være berettigede i henhold til de politikker, der følger af artikel 174 TEUF.

52. Det kan ikke udelukkes, at EBI-forslaget uden en sådan urigtig fortolkning ville have været omfattet af Kommissionens beføjelser. Som jeg allerede har fremhævet i punkt 38 i dette forslag til afgørelse, skal EBI-forslaget registreres, når det potentielt er omfattet af Kommissionens beføjelser.

53. Denne fejl er så meget desto mere åbenbar, som Retten har bekræftet afgørelsen om afslag, idet den understregede, at EBI-forslaget tilsigtede at omdefinere begrebet »område« uden hensyntagen til den politiske, administrative og institutionelle situation i medlemsstaterne – som samhørighedspolitikken skal respektere – selv om artikel 174, stk. 3, TEUF inkluderer grænseoverskridende områder i kategorien af områder, der er berørt af denne politik.

54. I kraft af anvendelsen af denne terminologi kan artikel 174, stk. 3, TEUF muligvis udgøre et retsgrundlag for en styrkelse af samhørigheden i områder, der overskrider de nationale grænser.

55. Under disse omstændigheder vil artikel 174, stk. 3, TEUF i modsætning til det, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 72, kunne udgøre et passende retsgrundlag for en registrering af EBI-forslaget. Som jeg allerede har anført i punkt 38 i dette forslag til afgørelse, er denne blotte mulighed tilstrækkeligt til at opfylde betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

56. Det følger deraf, at det i modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 81, 85, 87 og 89, ikke påhviler appellanterne at godtgøre, at kendetegnene for områder med nationalt mindretal kan udgøre alvorlige demografiske ulemper af permanent art som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF, men derimod Kommissionen at føre bevis for, at EBI-forslaget åbenbart falder uden for dens beføjelse.

57. Den omstændighed, at EBI-forslaget muligvis kan være omfattet af Kommissionens beføjelser, er tilstrækkeligt.

58. Jeg vil tilføje, at indholdet af EBI-forslaget er relativt begrænset i sit omfang. Det fremgår af bilag II til forordning nr. 211/2011 med overskriften »Nødvendige oplysninger til registrering af et forslag til borgerinitiativ«, at forslagets emne maksimalt må indeholde 200 skrifttegn, og at beskrivelsen af formålene med forslaget højst må indeholde 500 skrifttegn. Disse oplysninger er obligatoriske. Initiativtagerne kan også – hvis de ønsker det – fakultativt tilføje supplerende oplysninger samt vedlægge et udkast til en retsakt, som vedlægges som bilag.

59. EBI-forslaget er ligeledes begrænset til at omhandle substansen, fordi – som det allerede er blevet fremhævet³² – EBI-forslaget arrangeres af borgere, der »ikke er eksperter i EU-retten«, og som ikke kan mestre alle EU's områder og politikker. Sammenlignet med de europæiske og nationale institutioner råder initiativtagerne ikke over alle de oplysninger, ressourcer og midler, som i den foreliggende sag ville have gjort det muligt at føre bevis for disse områders ulemper som følge af den omstændighed, at gennemførelsen af EU's samhørighedspolitik truer de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal, og den systematiske karakter af denne ulempe for deres økonomiske udvikling, med henblik på bedre at kunne uddybe deres EBI-forslag.

60. Henset til disse betragtninger er det særlig urimeligt og uforholdsmæssigt at pålægge initiativtagerne ansvaret for en sådan bevisbyrde³³.

61. Jeg må i øvrigt stille mig selv det spørgsmål, hvilken bevisførelse der krævedes af appellanterne, når Retten gik ud fra det fejlagtige udgangspunkt, at opregningen af områder i artikel 174, stk. 3, TEUF er udtømmende.

62. Det følger af alle disse overvejelser, at der efter min opfattelse samlet bør gives medhold i det første og det tredje appelanbringende.

B. Det andet appelanbringende om en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011

63. Det andet appelanbringende er opdelt i to led. Det første led vedrører en retlig fejl begået af Retten, som på urigtig vis sammenfattede indholdet af EBI-forslaget. Det andet led vedrører Rettens manglende begrundelse og en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

1. Om det andet anbringendes første led vedrørende en urigtig fortolkning af indholdet i EBI-forslaget

a) Sammendrag af parternes argumenter

64. Appellanterne har først og fremmest gjort gældende, at indholdet af EBI-forslaget og de dertil hørende supplerende oplysninger blev sammenfattet på urigtig vis af Retten i den appellerede doms præmis 73 og 74. Appellanterne har hævdet, at Retten, idet den tilsluttede sig Kommissionens argumentation, tillagde forslaget et fejlagtigt indhold, som ikke følger af det EBI-forslag, som initiativtagerne havde fremlagt. Det var således ulovligt, at Retten forkastede appellanternes søgsmål. I

32 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:175, punkt 2).

33 – Jf. i denne retning J. Organ, »Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiatives Proposals«, *European Constitutional Law Review*, 2014 nr. 10, s. 422-443.

deres replik, som blev indgivet *før* kendelse om berigtigelse af 20. juni 2017, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2017:429, ikke trykt i Sml., herefter »berigtigelseskendelsen af 20. juni 2017«), har appellanterne fastholdt deres klagepunkt og det uafhængigt af den sprogversion af den appellerede dom, som Domstolen henviser til³⁴.

65. Endvidere var EBI-forslaget ifølge appellanterne i overensstemmelse med artikel 11, stk. 4, TEU³⁵, idet det opfyldte den første betingelse i denne bestemmelse, nemlig at initiativet skal iværksættes vedrørende et spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgeres *opfattelse* er nødvendig til gennemførelse af traktaterne. EBI-forslaget opfylder ligeledes den anden betingelse, hvorefter Kommissionen skal have beføjelse til at fremsætte et passende forslag som omhandlet i artikel 11, stk. 4, TEU, og hvorefter registreringen ikke er udelukket i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011³⁶. Appellanterne har således udførligt forklaret, at Kommissionen på grundlag af begrebet delt kompetence kunne have fremsat et forslag, som lå inden for Unionens beføjelser, som de følger af de stiftende traktater, og som samtidig svarede til det EBI-forslag, som initiativtagerne havde fremlagt. Initiativtagerne forventede ikke af den foreslåede EBI-retsakts indhold, at det ville forpligte medlemsstaterne til at definere dette begreb eller til at fastsætte en liste over områderne. Dette var heller ikke nødvendigt, da samhørighedspolitikken er omfattet af delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, hvilket for det første giver Unionen mulighed for at definere begrebet »område med et nationalt mindretal« og fastlægge de store linjer i den retlige ramme, der finder anvendelse i forhold til disse områder, og for det andet giver medlemsstaterne mulighed for at udpege de af deres territoriale enheder, som de ønsker skal være omfattet af dette begreb, der defineres ved den omhandlede retsakt, idet de supplerer denne, og endelig for det tredje giver mulighed for i bilaget til Kommissionens retsakt at angive navnene på de områder, som medlemsstaterne anser for at være områder med et nationalt mindretal.

66. Kommissionen, der støttes af den rumænske og den slovakiske regering, har gjort gældende, at dette led skal forkastes som ugrundet eller under alle omstændigheder som irrelevant.

b) Bedømmelse

67. Dette led forekommer mig delvist åbenbart ugrundet og delvist åbenbart at skulle afvises fra realitetsbehandling.

68. Appellanterne har for det første gjort gældende, at indholdet af EBI-forslaget og de dertil hørende supplerende oplysninger blev sammenfattet på urigtig vis i den appellerede doms præmis 73 og 74.

69. Det bør i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at appellanterne ikke har identificeret nogen del af den appellerede dom, som kan underbygge deres klagepunkt vedrørende den appellerede doms præmis 74³⁷.

34 – Jeg erindrer om, at det fremgår af den berigtigede præmis i den appellerede dom i den ungarske sprogversion, at det er den retsakt, der foreslås i EBI-forslaget, og ikke medlemsstaterne, således som det fremgik af den oprindelige udgave af præmissen i den ungarske sprogversion, som skal definere begrebet »område med nationalt mindretal« og fastlægge en liste over områder med nationalt mindretal.

35 – Denne artikel bestemmer, at »[e]t antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen 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«.

36 – Denne artikel præciserer, at »[i]nden 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) forslaget til borgerinitiativ falder ikke åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«.

37 – I den appellerede doms præmis 74 sammenfattede Retten blot de kriterier, på basis af hvilke områder med nationalt mindretal i henhold til EBI-forslaget skulle defineres.

70. For så vidt angår den appellerede doms præmis 73, andet punktum, bemærkes det, at dette punktum er genstand for en fejl i affattelsen på processproget, dvs. på ungarsk, hvilken fejl blev berigtiget ved berigtigelseskendelsen af 20. juni 2017.

71. Før denne berigtigelse bestemte den ungarske sprogversion af den appellerede doms præmis 73, andet punktum, at »[d]en foreslåede retsakt [...] bl.a. [skulle] pålægge medlemsstaterne at overholde deres forpligtelser over for nationale mindretal, [...] at foretage en afgrænsning af selve begrebet »område med et nationalt mindretal« i overensstemmelse med »område« som omhandlet i artikel 174 [TEUF] – 178 TEUF og at udarbejde en liste med navnene på de områder med et nationalt mindretal [...]«³⁸.

72. Den ungarske sprogversion af den appellerede dom adskilte sig fra alle de andre sprogversioner for så vidt angår denne præmis, idet den lod forstå, at EBI-forslaget opfordrede til, at det ikke var Unionen i den foreslåede retsakt, men medlemsstaterne, der skulle definere begrebet område med nationalt mindretal og fastlægge en liste over områder med nationalt mindretal³⁹.

73. Selv om det er korrekt, at berigtigelseskendelsen af 20. juni 2017 er blevet taget i betragtning under den skriftlige forhandling i forbindelse med denne appelsag, har appellanterne ikke desto mindre efter afsigelsen af denne kendelse fastholdt deres klagepunkt mod den appellerede doms præmis 73, andet punktum, i den ungarske sprogversion, selv om den åbenbare fejl, der var indeholdt i denne udgave, med rette er blevet berigtiget ved denne kendelse.

74. Da dette klagepunkt er rettet mod en ukorrekt gengivelse af indholdet af EBI-forslaget, således som det blev gengivet i den oprindelige udgave af den ungarske sprogversion af den appellerede doms præmis 73, andet punktum, kan der åbenbart ikke gives medhold deri, idet klagepunktet bygger på en urigtig faktisk konstatering.

75. Jeg bemærker afsluttende for så vidt angår det første leds første punkt, at appellanternes argument om, at ensartetheden i Domstolens praksis og retssikkerhedsprincippet ville kompromitteres, hvis Domstolen gav en anden sprogversion end processproget forrang, idet denne er den eneste autentiske udgave, savner grundlag i de faktiske omstændigheder, da den eneste autentiske udgave af den appellerede doms præmis 73, andet punktum, på dette sprog er den, der følger af berigtigelseskendelsen af 20. juni 2017.

76. For det andet har appellanterne gjort gældende, at Rettens konstatering af, at Kommissionen med rette havde fastslået, at artikel 174 TEUF og artikel 176 TEUF – 178 TEUF ikke kunne udgøre retsgrundlaget for en vedtagelse af den foreslåede retsakt, er baseret på en urigtig fortolkning af artikel 11, stk. 4, TEU og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Dels fandt borgerne således, at en retsakt var nødvendig. Dels var den påtænkte retsakt, som vedrørte samhørighedspolitikken, ifølge appellanterne omfattet af den delte kompetence. Den retsakt, som blev foreslået ved EBI-forslaget, forpligtede derfor ikke medlemsstaterne til at definere begrebet »område med et nationalt mindretal« eller til at fastsætte en liste over områderne.

77. Det fremgår ganske vist af ordlyden af artikel 11, stk. 4, første afsnit, TEU, at initiativtagerne »[opfordrer] Kommissionen 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«. Artikel 11, stk. 4, andet afsnit, TEU fastsætter imidlertid visse betingelser, som skal opfyldes for indgivelsen af et EBI-forslag til Kommissionen, idet bestemmelsen henskyder fastlæggelsen af et fuldstændigt sæt procedurer og betingelser for europæiske borgerinitiativer til den forordning, der foreskrives i artikel 24, stk. 1, TEUF, nemlig forordning nr. 211/2011.

38 – Min fremhævelse.

39 – I øvrigt henviste den omtvistede præmis, som Kommissionen har gjort gældende, til den appellerede doms præmis 7, som indeholder et sammendrag af EBI-forslaget, som loyalt gengiver dets indhold.

78. Det skal i øvrigt bemærkes, at Domstolen ifølge fast retspraksis under en appel kun har kompetence til at tage stilling til den retslige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans⁴⁰. Appellen er begrænset til retsspørgsmål og skal støttes på anbringender om, at Retten savnede kompetence, at der blev begået rettergangsfejl ved Retten, som krænker appellanternes interesser, eller at Retten har tilsidesat EU-retten.

79. Det er alene Retten, der har kompetence til at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, og til at tage stilling til beviserne.

80. Som Kommissionen har gjort gældende, ville en fortolkning fra Domstolens side af den omtvistede afgørelse udgøre en konstatering og vurdering af faktiske omstændigheder, som ud over tilfælde af urigtige gengivelser af de faktiske omstændigheder derfor ikke udgør retsspørgsmål, der er underkastet Domstolens prøvelse⁴¹.

81. Ikke blot er de præmisser i dommen, hvor Retten skulle have begået en retlig fejl, ikke præcist angivet i appelskriftet, idet det blot i almindelighed har rejst argumenter »i modsætning til den analyse, der er foretaget i den appellerede dom«, og navnlig hævdede, at initiativtagerne ikke forventede af den foreslåede retsakt, at den ville forpligte medlemsstaterne til at definere begrebet »område med et nationalt mindretal« eller til at fastsætte en liste over områderne, uden at dette var nødvendigt, fordi samhørighedspolitikken var omfattet af en delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne. På den måde søger appellanterne at rejse tvivl om en faktisk konstatering og vurdering.

82. Dette klagepunkt skal derfor afvises fra realitetsbehandling. Det følger heraf, at det andet anbringendes første led dels er ugrundet, dels skal afvises.

2. Om det andet anbringendes andet led vedrørende begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011

83. Det andet led vedrører Rettens begrundelsespligt og en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU og af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

a) Sammenfatning af parternes argumenter

84. Appellanterne, som støttes af den ungarske regering, har med det andet appelanbringendes andet led i det væsentlige gjort gældende, at den appellerede dom tilsidesætter artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Det fremgår således af en fortolkning af ordlyden af denne forordning, at Kommissionen kun kan nægte at registrere et EBI-forslag på grund af »manglende« beføjelse, som er åbenbar.

85. Ordlyden af forordning nr. 211/2011 antager således, at EBI-forslaget kan fremsættes under forskellige former med hensyn til Unionens beføjelser. For det første, hvis det er muligt uden en mere tilbunds gående analyse at fastslå, at EBI-forslaget ikke er omfattet af Unionens beføjelser, dvs. at det ikke er knyttet til de i traktaterne definerede områder med EU-enekompetence eller delt kompetence, skal Kommissionen nægte at registrere det. For det andet, i tilfælde af, at EBI-forslaget ikke er omfattet af Unionens beføjelser, men hvor dette ikke kan fastslås uden en tilbunds gående analyse,

40 – Jf. i denne retning dom af 26.1.2017, Masco m.fl. mod Kommissionen (C-614/13 P, EU:C:2017:63, præmis 32), af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 55), af 30.4.2014, FLSmidth mod Kommissionen (C-238/12 P, EU:C:2014:284, præmis 42), og af 22.5.2014, ASPLA mod Kommissionen (C-35/12 P, EU:C:2014:348, præmis 39).

41 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15, EU:C:2016:658, punkt 72) og jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Spanien mod Kommissionen (C-279/16 P, EU:C:2017:461, præmis 36), og af 3.12.2015, PP Nature-Balance Lizenz mod Kommissionen (C-82/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:796, præmis 26 og 27).

eller hvor det ikke er åbenbart, skal Kommissionen ikke desto mindre registrere det. Selv om de fornødne underskrifter er indsamlet, skal Kommissionen nægte at foretage yderligere handlinger med henblik på den procedure, der beskrives i denne forordnings artikel 10, idet den skal angive grundene til, at den ikke rådede over de fornødne beføjelser.

86. I henhold til appellanterne anførte Kommissionen imidlertid i sin afgørelse om afslag på registrering af EBI-forslaget, at den »traf sin afgørelse om afslag efter en *grundig*⁴² gennemgang af de traktatbestemmelser, som var nævnt i forslaget, og af alle andre tænkelige retsgrundlag«. Hvis genstanden for EBI-forslaget faldt »åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«, var det ifølge appellanterne ikke nødvendigt at foretage en grundig gennemgang, fordi EBI-forslaget åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelse.

87. Appellanterne har således gjort gældende, at Retten tilsidesatte den i Rettens procesreglements artikel 117, litra m)⁴³, foreskrevne begrundelsespligt, for så vidt som den ikke traf afgørelse om fortolkningen af den åbenbare karakter af den manglende beføjelse.

88. Kommissionen, der støttes af den rumænske og den slovakiske regering, har gjort gældende, at dette led af dette anbringende samlet skal forkastes som ugrundet.

b) Bedømmelse

89. Jeg bemærker indledningsvis, at som det er anført i punkt 78 og 79 i dette forslag til afgørelse, vedrører klagepunktet om omfanget af Kommissionens vurdering i afgørelsen om afslag vedrørende dels de bestemmelser, der blev fundet relevante, og alle andre tænkelige retsgrundlag, dels omfanget af vurderingen af EBI-forslaget, idet dette åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelser, en analyse, som ikke indebærer en stillingtagen til den retslige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans, men en vurdering af de faktiske omstændigheder.

90. Det forekommer mig umuligt at bedømme dette klagepunkt uden at rejse tvivl om en faktisk konstatering og vurdering. Dette klagepunkt skal følgelig afvises.

91. Derudover forekommer hovedklagepunktet i det andet appellanbringendes andet led vedrørende Rettens begrundelse i den appellerede dom at være irrelevant og samtidig at skulle afvises fra realitetsbehandling.

92. Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at Retten tilsidesatte den i Rettens procesreglements artikel 117, litra m), foreskrevne begrundelsespligt. Ifølge appellanterne vurderede Retten kun delvist, at EBI-forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelser, idet Retten undlod at træffe afgørelse om forslagets efter sin art faldt »åbenbart uden for Kommissionens beføjelser«.

93. I henhold til fast retspraksis skal der sondres mellem begrundelsespligten som et væsentligt formkrav, der kan påberåbes inden for rammerne af et anbringende, der anfægter den utilstrækkelige, endog manglende, begrundelse af en afgørelse, og efterprøvelsen af begrundelsens rigtighed, som henhører under prøvelsen af retsaktens materielle lovlighed, og som indebærer, at domstolen undersøger, om begrundelsen for denne retsakt er behæftet med fejl. Der er nemlig tale om to forskellige former for prøvelse, som medfører forskellige vurderinger fra Rettens side⁴⁴.

42 – Min fremhævelse.

43 – I denne artikel bestemmes: En dom skal indeholde: [...] m) præmisserne [...].

44 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

94. For så vidt som tilsidesættelsen af begrundelsespligten vedrører de præmisser i den appellerede dom, som jeg i forbindelse med analysen af det første og det andet appellanbringende foreslår skal ophæves, er denne tilsidesættelse irrelevant. Hvis Domstolen således, som jeg foreslår, giver medhold i disse to anbringender, vil den nødvendigvis have undersøgt, om begrundelsen for »Rettens kvalificering som åbenbart uden for Kommissionens beføjelse« var velbegrundet.

95. For så vidt som dette led vedrører de andre begrundelser for den appellerede dom, har appellanterne ikke præciseret de præmisser i den appellerede dom, der er berørt af begrundelsesmanglen.

96. Derfor skal det andet anbringendes andet led forkastes, og som følge deraf skal det andet anbringende i sin helhed delvist afvises fra realitetsbehandling, og delvist forkastes som ugrundet.

C. Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 7 TEUF, artikel 167 TEUF, artikel 3, stk. 3, TEU og chartrets artikel 22 samt bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling

1. Den appellerede dom

97. I den appellerede doms præmis 91-104 undersøgte Retten appellanternes argumenter om, at Kommissionen med urette fastslog, at EBI-forslaget åbenbart faldt uden for dens beføjelse, idet forslaget ikke bidrager til virkeliggørelsen af et af de mål, der forfølges med EU's kulturpolitik som omhandlet i artikel 167 TEUF. Efter at den i den appellerede doms præmis 95-97 havde gengivet de bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne havde fundet relevante, og henvist til EBI-forslaget, analyserede Retten navnlig rækkevidden af artikel 167, stk. 2, 3 og 5, TEUF samt denne artikels formål. I den appellerede doms præmis 101 og 104, som det nærværende anbringende vedrører, analyserede og udviklede Retten de argumenter, der støttede Kommissionens afgørelse om afslag. Retten fastslog således, at artikel 167 TEUF ikke kunne udgøre hjemmel for vedtagelsen af en EU-retsakt, der forfølger formålet med og indholdet af EBI-forslaget. Formålet med EBI-forslaget⁴⁵ går således dels videre end blot at bidrage til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet den nationale og regionale mangfoldighed respekteres, samtidig med, at den fælles kulturarv fremhæves, og er dels ikke direkte knyttet til et af de præcise formål, som forfølges med artikel 167, stk. 2, TEUF. I henhold til Retten havde appellanterne i deres stævning medgivet, at EBI-forslaget ikke havde til formål at beskytte kulturel mangfoldighed, selv om den foreslåede retsakt kunne have sådanne følger.

98. Den appellerede doms præmis 105-119 vedrører en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, TEUF⁴⁶. I den appellerede doms præmis 105-109 gengives parternes argumenter og indholdet af den omtvistede afgørelse. Appellanterne har kritiseret en urigtig fortolkning af artikel 19, stk. 1, TEUF. I den appellerede doms præmis 111-114 undersøgte Retten rækkevidden af artikel 19, stk. 1, TEUF.

45 – Formålet med EBI-forslaget er en bevarelse af områder med et nationalt mindretal gennem disse områders særlige etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn og anerkendelse af en selvstændig status til disse områder med henblik på en gennemførelse af EU's samhørighedspolitik.

46 – I denne artikel bestemmes: »1. Med forbehold af traktaternes øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionen, kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter Europa-Parlamentets godkendelse, træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«

2. *Sammenfatning af parternes argumenter*

99. Appellanterne, som støttes af den ungarske regering, har først og fremmest foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 101-104 foretog en urigtig fortolkning, da den godkendte Kommissionens argumentation om, at den i EBI-forslaget foreslåede regulering ikke ville bidrage til virkeliggørelsen af nogen af de mål, der forfølges med EU's kulturpolitik. Derimod fremmer forslaget ifølge appellanterne sammenhængen mellem Unionens politikker og aktiviteter som fastsat i artikel 7 TEUF⁴⁷, idet det tilstræber, at samhørighedspolitikken tager hensyn til den kulturelle diversitet som krævet i artikel 167 TEUF og dennes opretholdelse.

100. I øvrigt foretog Retten ifølge appellanterne en »abstrakt analyse af de påberåbte bestemmelser⁴⁸ i nærværende underafsnit [af appelskriftet], uden sammenhæng med samhørighedspolitikken, som var behæftet med fejl«.

101. Derudover har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 104-114 forkastede de klagepunkter, der var baseret på artikel 19, stk. 1, TEUF og på artikel 167 TEUF. I henhold til appellanterne »tog Retten ikke hensyn til risikoen for, at den reguleringsmæssige ramme tilsidesætter disse bestemmelser samt de andre bestemmelser, der påberåbes i nærværende underafsnit [af appelskriftet]« i et tilfælde, hvor EU-lovgivningsorganerne er forpligtede til at ændre de regler, der er vedtaget inden for rammerne af samhørighedspolitikken. Appellanterne har i deres replik fastholdt deres stillingtagen og gjort gældende, at Kommissionens formalitetsindsigelse vedrørende dette anbringende er ugrundet. Appellanterne har også anført, at formålet med de foranstaltninger, der træffes af Unionen inden for kulturområdet, er at tilskynde samarbejdet mellem medlemsstaterne. Ligeledes skal Unionen ved anvendelsen af artikel 167, stk. 4, TEUF tage hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser. Appellanterne har ligeledes anført, at denne forpligtelse styrkes ved artikel 7 TEUF, som fastsætter et krav om sammenhæng mellem Unionens politikker og aktiviteter, og ved chartrets artikel 22, som bestemmer, at Unionen i sine aktiviteter skal respektere den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed. Den nuværende gennemførelse af samhørighedspolitikken bidrager ikke til at bevare den kulturelle diversitet som krævet i artikel 167 TEUF og er derfor ikke i overensstemmelse med artikel 7 TEUF vedrørende sammenhængen mellem Unionens politikker og aktiviteter. Den appellerede dom er derfor ulovlig.

102. Kommissionen, der støttes af den rumænske og den slovakiske regering, har gjort gældende, at det fjerde anbringende principalt skal afvises og subsidiært er ugrundet.

3. *Bedømmelse*

103. Jeg er i lighed med den rumænske og den slovakiske regering og Kommissionen af den opfattelse, at dette anbringende bør afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som appellanterne hverken har påberåbt sig en retlig fejl eller et præcist retligt argument vedrørende den argumentation, Retten lagde til grund i den appellerede doms præmis 101-114.

47 – Artikel 7 TEUF bestemmer: »Unionen sørger for sammenhæng mellem de forskellige politikker og aktiviteter under hensyn til alle sine mål og i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling.«

48 – Appelskriftet præciserer ikke, hvilken »påberåbt bestemmelse« der nærmere henvises til, men præmisserne i den appellerede dom (101-104) henviser til artikel 167, stk. 1-3, TEUF og artikel 3, stk. 3, TEUF samt chartrets artikel 22.

104. Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis fremgår det af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol samt artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement⁴⁹, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises⁵⁰.

105. Punkt 72-84 i appelskriftet indeholder således visse elementer af sagens retlige ramme, uden at appellanterne i øvrigt har udviklet en konkret argumentation med henblik på at identificere den retlige fejl, som Retten ifølge appellanterne begik i dens fortolkning af de retsregler, hvis tilsidesættelse påberåbes, eller ved den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder i forhold til disse regler. I modsætning til, hvad appellanterne har hævdet i deres replik, har de på ingen måde forklaret på uddybende vis, i forhold til hvilke retsgrundlag Retten har begået retlige fejl, da den i den appellerede doms præmis 101 fortolkede artikel 167 TEUF. De har endvidere ikke konkret ytret, hvorledes den appellerede dom har tilsidesat de bestemmelser, de opregner i deres appelskrift. Fremhævelsen i fed type af visse begreber i konklusionen, som er foretaget i appelskriftets punkt 81 og 84, uden at der dér er tilføjet kommentarer om, hvilke årsager der har foranlediget appellanterne til at udvælge netop disse dele, kan ikke anses for et retligt argument eller en kritik af Rettens begrundelse, som bekræfter afslaget på registrering af EBI-forslaget.

106. Appellanterne har i deres andet klagepunkt i appelskriftets punkt 89 blot anført, at Retten fortolkede de bestemmelser, der nævnes i appelskriftet, forkert, og at den appellerede dom derfor er ulovlig, uden imidlertid at påberåbe sig det mindste retlige argument til støtte for denne påstand i forbindelse med det fjerde appelanbringende. Dette klagepunkt har i realiteten kun til formål at opnå en bedømmelse af de faktiske omstændigheder vedrørende det for Retten fremsatte klagepunkt, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence.

107. I appelskriftets punkt 86 og 87 har appellanterne i det væsentlige blot gengivet en manglende sammenhæng i den kulturelle politik, idet de støtter sig på faktiske omstændigheder uden at identificere de præmisser i den appellerede dom, der anfægtes, idet de har stillet sig tilfredse med at henvise Domstolen til EBI-forslaget, men uden at udvikle den mindste præcise kritik af den begrundelse, som denne dom er baseret på.

108. Derudover har appellanterne udledt en forkert konklusion af dom af 9. september 1999, Lucaccioni mod Kommissionen (C-257/98 P, EU:C:1999:402, præmis 61 ff.), i deres replik. Ifølge appellanterne bør appellen antages til realitetsbehandling, fordi appellanterne kun skal præcisere det retlige grundlag, på grundlag af hvilket Retten burde have truffet en anden konklusion, fordi Domstolen er den eneste instans, der er bemyndiget til at fortolke EU-retten. Ganske vist er Domstolen den endeligt kompetente retsinstant vedrørende fortolkningen af EU-retten. Som Kommissionen har forklaret, fremgår det imidlertid klart af præmis 62 i dom af 9. september 1999, Lucaccioni mod Kommissionen (C-257/98 P, EU:C:1999:402), at det »retsgrundlag«, som påberåbes i den dom, på grundlag af hvilket Retten burde være nået til en anden konklusion, klart kan sondres fra de »bestemmelser«, hvis tilsidesættelse er blevet hævdet for Retten⁵¹. Appellanterne burde i denne forbindelse for det første have forklaret, hvorledes Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 101 vedrørende rækkevidden af artikel 167 TEUF var behæftet med en retlig fejl, idet den fastholdt, at en anerkendelse af en selvstændig status til områder med et nationalt mindretal med

49 – EUT 2012, L 265, s. 1.

50 – Jf. i denne retning dom af 8.6.2017, Dextro Energy mod Kommissionen (C-296/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:437, præmis 60), af 16.2.2017, Brandconcern mod EUIPO og Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, præmis 37), og af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 53).

51 – Denne præmis har følgende ordlyd: »Hvad angår anbringendets fjerde led – hvorved Retten kritiseres for at have antaget, at Kommissionen ikke havde tilsidesat de i vedtægtens artikel 73 og 78 foreskrevne procedurer, men uden at Retten henviste til det retsgrundlag, som burde have foranlediget den til at antage, at Kommissionen havde tilsidesat disse bestemmelser ved at undlade at anmode invaliditetsudvalget, som blev oprettet i 1991 i henhold til vedtægtens artikel 78, om at udtale sig om, hvorvidt appellansens sygdom i givet fald havde erhvervs-mæssig oprindelse – må dette led af anbringendet afvises fra realitetsbehandling.«

henblik på en gennemførelse af EU's samhørighedspolitik er et formål, der går videre end blot at bidrage til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet den nationale og regionale mangfoldighed respekteres. For det andet burde appellanterne også have forklaret, hvorledes en sådan anerkendelse i modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms samme præmis 101, direkte er knyttet til et af de præcise formål, som forfølges med artikel 167, stk. 2, TEUF.

109. Appellanterne har derfor, idet de blot har henvist til de retlige bestemmelser, som Retten angiveligt har tilsidesat, uden konkrete og præcise betragtninger vedrørende de retlige fejl, som appellanterne har foreholdt Retten, som konsekvens deraf ikke fremført noget klagepunkt om ulovlighed.

110. Hvad endelig for det tredje angår appellanternes argument om, at de i den appellerede doms præmis 101-104 indeholdte konstateringer følger af en abstrakt analyse af de andre påberåbte bestemmelser »i nærværende underafsnit of appelskriftet« er det vanskeligt for mig – ud over sammenhængen med samhørighedspolitikken – at forstå, hvilke præcise bestemmelser og hvilket under-afsnit⁵² appellanterne har henvist til, uden at risikere en urigtig gengivelse af deres indlæg. Hvis der er tale om artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU og chartrets artikel 22, som er nævnt i EBI-forslaget og i den omtvistede afgørelse, men ikke i den stævning, der blev indgivet til Retten, ville en påberåbelse af disse bestemmelser under appelsagen indebære en udvidelse af sagens genstand, som afgrænset for Retten. I øvrigt har appellanterne ikke præciseret, hvorledes Rettens abstrakte fortolkning førte til en urigtig fortolkning af artikel 167 TEUF, og hvad indholdet af den konkrete fortolkning, som Retten efter omstændighederne burde have foretaget for ikke angiveligt at tilsidesætte denne artikel, ville have været. Dette argument må derfor afvises fra realitetsbehandling.

111. Det fjerde anbringende må derfor efter min opfattelse afvises fra realitetsbehandling.

D. Om det femte anbringende vedrørende sagsomkostningerne

1. Den appellerede dom

112. Det fremgår af den appellerede doms præmis 22, at Kommissionen under retsmødet i første instans oplyste Retten om, at appellanterne på deres hjemmeside havde offentliggjort EBI-forslaget og det svarskrift, som Kommissionen havde indgivet i sagen i første instans, og at appellanterne til trods for Kommissionens anmodning herom havde afvist at fjerne svarskriftet fra hjemmesiden. Kommissionen anmodede Retten om at tage højde for appellanternes ulovlige adfærd i forbindelse med fordelingen af sagsomkostningerne. Appellanterne bestred ikke de forhold, der blev påklaget af Kommissionen, men de gjorde gældende, at deres adfærd ikke udgjorde et misbrug af rettigheder, eftersom den ikke var ulovlig i henhold til nogen lovtekst. De anmodede følgelig Retten om at anvende de almindelige bestemmelser vedrørende sagsomkostningerne.

113. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 129, at da appellanterne havde tabt sagen, burde det i henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger, uden at der i øvrigt i denne forbindelse skulle tages hensyn til det indgreb, som appellanterne forårsagede i beskyttelsen af den retslige procedure, og navnlig deres tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling og princippet om ordnet retspleje⁵³.

52 – Appellanterne har i forbindelse med det fjerde anbringende henvist til artikel 7 TEUF og 10 TEUF, artikel 19, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 167, stk. 4, TEUF og dernæst artikel 2 TEU, artikel 3, stk. 1 og 6, TEU og artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU, chartrets artikel 21, stk. 1 og 2, og artikel 22 og endelig artikel 7 i forordning nr. 1303/2013. I de præmisser i den appellerede dom, som dette klagepunkt vedrører, nævnes imidlertid kun artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 167, stk. 1-3, TEUF og chartrets artikel 22.

53 – Jf. i denne retning analogt dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 85 og 93).

2. *Sammenfatning af parternes argumenter*

114. Appellanterne har fremlagt faktiske omstændigheder knyttet til omstændighederne ved offentliggørelsen af Kommissionens svarskrift på internettet. De har ligeledes gjort gældende, at den konstatering, der er anført i den appellerede doms præmis 129, som viser, at Retten fandt, at det var godt gjort, at »sagsøgerne forårsagede [et indgreb] i beskyttelsen af den retslige procedure, og navnlig [en] tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling og princippet om ordnet retspleje«, var urigtig. I henhold til medlemsstaternes almindelige retsprincipper kan man ikke tale om misbrug af EU-retten i den foreliggende sag.

115. I henhold til Kommissionen skal de særskilte påstande vedrørende den angivelige ulovlighed af Rettens afgørelse om sagsomkostningerne, selv hvis det antages, at de er blevet fremsat, afvises fra realitetsbehandling. Principalt er anbringendet irrelevant og bør derfor forkastes, og hvis alle de andre appelanbringender forkastes, skal påstanden om den angivelige ulovlighed vedrørende Rettens afgørelse om sagsomkostningerne forkastes fra realitetsbehandling i henhold til artikel 58, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

116. Mens den ungarske og den rumænske regering ikke har afgivet indlæg vedrørende dette anbringende, har den slovakiske regering i det væsentlige støttet Kommissionen.

3. *Bedømmelse*

117. Det fremgår af Rettens bemærkninger i den appellerede doms præmis 129, at appellanternes adfærd ikke har tjent som grundlag for den del af afgørelsen, som vedrører fordelingen af sagsomkostningerne. Udtrykket »uden at der i øvrigt i denne forbindelse skal tages hensyn til«, som anvendes af Retten, vidner om, at den ikke traf afgørelse om den betydning, appellanternes adfærd kunne have ved fordelingen af sagsomkostningerne.

118. I henhold til Domstolens faste praksis kan argumenter, der er rettet mod overflødige præmisser i en dom afsagt af Retten, ikke medføre en ophævelse af denne afgørelse, hvorfor de er uvirksomme⁵⁴.

119. Følgelig bør det femte anbringende forkastes som irrelevant.

E. Om de supplerende anbringender vedrørende tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, retlig fejl i forbindelse med undladelsen af en delvis registrering og tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

120. Appellanterne har med disse tre anbringender i det væsentlige foreholdt Retten for det første en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, for det andet en retlig fejl vedrørende den manglende delvise registrering af EBI-forslaget og for det tredje en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som de lægger til grund for deres påstand om annullation af den appellerede dom.

121. Kommissionen har gjort gældende, at disse anbringender er nye og derfor principalt skal afvises. Kommissionen har fundet, at de under alle omstændigheder er ugrundede.

122. Jeg er for mit vedkommende af den opfattelse, at de tre supplerende anbringender er ugrundede.

⁵⁴ – Jf. i denne retning dom af 12.2.2015, Kommissionen mod IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, præmis 33), kendelse af 30.6.2015, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen (C-575/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:443, præmis 20), dom af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen (C-31/13 P, EU:C:2014:70, præmis 82), og dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 79).

123. Indledningsvis fremgår det af fast retspraksis, at Domstolen under en appel kun har kompetence til at tage stilling til den retslige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans⁵⁵. Det skal i øvrigt bemærkes, at som det fremgår af artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement og artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som ifølge samme reglements artikel 190, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, må der ikke under sagens behandling fremsættes nye anbringender, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

124. I den foreliggende sag er anbringenderne om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, om en retlig fejl vedrørende den manglende delvise registrering og om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet baseret på faktiske og retlige omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne i nærværende appelsag, og som vedrører det europæiske borgerinitiativ »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« (herefter »EBI Minority SafePack«) om beskyttelse af nationale og sproglige mindretal og om vedtagelse af retsregler på EU-niveau til beskyttelse af den sproglige og kulturelle mangfoldighed i EU, og det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart«, som blev delvist registreret ved Kommissionens afgørelse (EU) 2017/877 af 16. maj 2017 om forslaget til borgerinitiativ »Lad os reducere de lønmæssige og økonomiske forskelle, der splitter EU ad!«⁵⁶.

125. EBI-forslaget Minority SafePack var oprindeligt genstand for en afgørelse om afslag fra Kommissionen⁵⁷. Retten annullerede ved dom af 3. februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), denne afgørelse om afslag fra Kommissionen, og som følge deraf blev EBI Minority SafePack delvist registreret⁵⁸. EBI-forslaget opfordrede »Den Europæiske Union til at styrke beskyttelsen af mennesker, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og at øge den kulturelle og sproglige mangfoldighed i Unionen«. Det fremgår af disse samme oplysninger, der blev tilvejebragt i form af nødvendige oplysninger, at de mål, der forfulgtes med det europæiske borgerinitiativ, bestod i at opfordre Den Europæiske Union til »at vedtage en række retsakter med henblik på at forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige minoriteter og at øge den kulturelle og sproglige mangfoldighed [på dens område]«, og at »disse retsakter skulle omfatte foranstaltninger i forhold til regionale sprog og mindretalssprog, uddannelse og kultur, regionalpolitik, borgerdeltagelse, ligebehandling, medieindhold såvel som statsstøtte ydet af lokale myndigheder«. EBI-forslaget foreslår en ændring af den eksisterende forordning på grundlag af artikel 177 TEUF og 178 TEUF⁵⁹.

126. For det første er anbringendet om en retlig fejl vedrørende den manglende registrering af EBI-forslaget ugrundet.

55 – Jf. i denne retning dom af 26.1.2017, Masco m.fl. mod Kommissionen (C-614/13 P, EU:C:2017:63, præmis 32), af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 55), af 30.4.2014, FLSmidth mod Kommissionen (C-238/12 P, EU:C:2014:284, præmis 42), og af 22.5.2014, ASPLA mod Kommissionen (C-35/12 P, EU:C:2014:348 præmis 39).

56 – EUT 2017, L 134, s. 38. Afgørelsen blev meddelt under nr. C(2017) 3382.

57 – Jf. i denne retning Kommissionens afgørelse C(2013) 5969 final af 13.9.2013.

58 – Jf. i denne retning Kommissionens afgørelse (EU) 2017/652 af 29.3.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe« (meddelt under nr. C(2017) 2200) (EUT 2017, L 92, s. 100).

59 – Afgørelse 2017/652, som blev truffet efter dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), og som registrerede det europæiske borgerinitiativ Minority SafePack, bestemmer nærmere i artikel 1, stk. 2, fjerde og femte led: »Støttetilkendegivelser til dette [EBI-forslag] kan indsamles på grundlag af en forståelse af, at forslaget har til formål at udvirke forslag fra Kommissionen til

– en forordning med det formål at tilpasse de fælles bestemmelser for opgaver, prioriterede mål og organisering af strukturfondene således, at beskyttelsen af mindretal og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed bliver inkluderet heri, forudsat at de foranstaltninger, der skal finansieres, styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhörighed i EU

– Europa-Parlamentets og Rådets forordning med det formål at ændre forordningen om »Horisont 2020«-programmet med henblik på at forbedre forskning i den merværdi, som nationale mindretal og den kulturelle og sproglige mangfoldighed kan bidrage med i forbindelse med den sociale og økonomiske udvikling i EU's regioner.«

127. I henhold til det af appellanternes argumenter, som er baseret på den delvise registrering af de i punkt 124 og 125 i dette forslag til afgørelse nævnte europæiske borgerinitiativer, som er iværksat efter den appellerede dom, forelå muligheden for en delvis registrering allerede i 2013 på det tidspunkt, hvor der blev givet afslag på registrering af det nærværende EBI-forslag. Den omstændighed, at de samlede bestemmelser, der blev nævnt og fundet relevante af initiativtagerne, ikke udgjorde et passende retligt grundlag for EBI-forslaget, er uden betydning for en delvis registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ⁶⁰.

128. Domstolen er imidlertid i appelsager kun bemyndiget til at fastslå en doms ulovlighed, og den kan ikke pålægge Kommissionen at udvise en bestemt adfærd. Hvis Domstolen giver medhold i appellen, tilkommer det derfor Kommissionen at drage samtlige de fornødne konsekvenser deraf.

129. For det andet er anbringenderne vedrørende en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet ligeledes ugrundede.

130. Som det således er angivet i tiende betragtning til forordning nr. 211/2011, skal afgørelsen vedrørende registreringen af et EBI-forslag som omhandlet i denne forordnings artikel 4 træffes i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik, i henhold til hvilket den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag⁶¹. Dette kan imidlertid ikke indebære en mere omfattende analyse, og det er derfor irrelevant.

131. Ganske vist er formålet med EBI-forslaget, som udgør selve essensen af EBI-forslaget, på visse punkter forbundet med indholdet af EBI Minority SafePack, men EBI-forslaget er ikke desto mindre stadig mærkbart forskelligt fra EBI-forslaget Minority SafePack, som det bemærkes i punkt 124 og 125 i dette forslag til afgørelse. Det kan således ikke gøres gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet for situationer, der ikke er sammenlignelige. Da anbringendet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet ikke kan indebære en mere omfattende analyse, er det derfor irrelevant.

132. Jeg foreslår, at de supplerende appelanbringender forkastes som irrelevante.

V. Om søgsmålet for Retten

133. Som jeg har præciseret i punkt 62 i dette forslag til afgørelse, er det min opfattelse, at der bør gives medhold i det første og det tredje appelanbringende. Den appellerede dom bør således efter min opfattelse ophæves på dette punkt.

134. Ifølge artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

135. Efter min opfattelse kan Domstolen træffe endelig afgørelse. Det er efter min opfattelse tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen begik en retlig fejl, idet den fastslog, at EBI-forslaget åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelser, og at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 ikke var opfyldt. Følgelig mener jeg, at den omtvistede afgørelse bør annulleres i dette omfang. Det tilkommer Kommissionen at drage samtlige de fornødne konsekvenser deraf.

60 – Jf. i denne retning afgørelse 2017/652.

61 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 47).

VI. Sagsomkostninger

136. Ved afslutningen af min analyse er det min opfattelse, at der bør gives medhold i det første og det tredje appelanbringende.

137. Det fremgår af artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagsomkostningerne.

138. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

139. Da appellanterne har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

140. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 184, stk. 4, i Domstolens procesreglement, bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

141. På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at afsige følgende dom:

- »1) Den Europæiske Unions Rets dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282), ophæves.
- 2) Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 final af 25. juli 2013, hvorved der blev givet afslag på registrering af et forslag til borgerinitiativ med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer«, annulleres.
- 3) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.
- 4) Ungarn, Rumænien og Den Slovakiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.«