



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. EMILIOU

fremsat den 5. oktober 2023¹

Sag C-54/22 P

**Rumænien
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – det europæiske borgerinitiativ (»EBI«) – EBI'et »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« – Europa-Kommissionens beføjelse til at foretage delvis registrering i henhold til forordning (EU) nr. 211/2011«

I. Indledning

1. Det europæiske borgerinitiativ (herefter »EBI«) er et instrument for deltagende demokrati, som nu er blevet en ret velkendt tilføjelse til EU's institutionelle ordening på trods af dens tilsyneladende beskedne virkning indtil videre². Der mindes om, at denne mekanisme blev indført ved Lissabontraktaten for at give unionsborgere mulighed for at påvirke EU's retsorden direkte ved at opfordre Europa-Kommissionen til at udarbejde et forslag til EU-retsakt. Som Domstolen har fremhævet, beror denne mekanismes merværdi »ikke på visheden om et resultat, men i de veje og muligheder, den skaber for EU-borgerne for at indlede en politisk debat ved EU-institutionerne uden at skulle afvente iværksættelsen af en lovgivningsprocedure«³.

2. For at et EBI kan gå videre, skal det med succes gennemgå flere stadier, hvoraf det allerførste er dets »registrering«. I dette »antagelighedsstadium« kontrollerer Kommissionen bl.a., hvorvidt det spørgsmål, i forhold til hvilket den opfordres til at handle, ikke *åbenbart* falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt. Dette første stadium kulminerer i princippet i en afgørelse, hvorved Kommissionen registrerer et EBI eller omvendt afslår at registrere det.

3. Den foreliggende sag vedrører dette særlige stadium og udgør en efterfølger til tidligere retssager ved Unionens retsinstanser vedrørende EBI'et »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer«. Dette EBI tog i det væsentlige sigte på udarbejdelse af retsakter, der giver regioner, hvis nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende regioners, lige muligheder for at få adgang til EU-midler.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – I hvert fald at dømme efter antallet: Det fremgår af Europa-Kommissionens websted for EBI'er, at siden 2012, da dette instrument trådte i kraft, har ni initiativer nået det stadium, hvorpå det var muligt for Kommissionen at tage stilling til deres udfald. Jf. https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_da

³ – Dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 70, herefter »Puppinck-dommen«).

4. Den aktuelle retssag begyndte med, at Kommissionen afslog at registrere dette EBI, fordi dets genstand åbenbart faldt uden dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt. Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som blev anlagt til prøvelse af dette afslag. I forbindelse med en appel anlagt af dette EBI's initiativtagere annullerede Domstolen imidlertid Rettens dom sammen med Kommissionens afgørelse.

5. Efterfølgende traf Kommissionen en ny afgørelse, hvorved den registrerede det omhandlede EBI, hvilket åbnede vejen for, at der kunne samles støtte blandt unionsborgere. Med henblik herpå begrænsede Kommissionen dette EBI's omfang til blot de af dets oprindelige elementer, som efter Kommissionens opfattelse ikke var åbenbart »uantagelige«.

6. Imidlertid gav de gældende regler på tidspunktet for de faktiske omstændigheder umiddelbart Kommissionen en »sort/hvid« beføjelse til at registrere et EBI eller til at afslå at registrere det. Det spørgsmål, der opstår i den foreliggende sag, er, om denne binære logik forhindrede Kommissionen i at registrere det omhandlede EBI på en sådan »kvalificeret« vis.

II. Retsforskrifter

7. I henhold til artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (herefter »EBI-forordningen fra 2011«)⁴ fastsatte forordningen de detaljerede procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, jf. artikel 11 TEU og artikel 24 TEUF⁵.

8. Denne retsakts artikel 2, stk. 1, definerede et EBI som »et initiativ, der er indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med [EBI-forordningen fra 2011], hvori Kommissionen opfordres til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne, og som støttes af mindst én million berettigede underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne«.

9. Artikel 4 i EBI-forordningen fra 2011 fastsatte:

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

[...]

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

[...]

⁴ – EUT 2011, L 65, s. 1. Denne forordning blev erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 af 17.4.2019 om det europæiske borgerinitiativ (EUT 2019, L 130, s. 55, herefter »EBI-forordningen fra 2019«), som i henhold til artikel 28 heri i princippet finder anvendelse fra den 1. januar 2020, mens det i denne sag omhandlede EBI blev registreret den 30.4.2019.

⁵ – Som henholdsvis indfører EBI som sådan og udgør retsgrundlaget for EBI-forordningen fra 2011.

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

[...]

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

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

[...]«

10. Bilag II til EBI-forordningen fra 2011 om »Nødvendige oplysninger til registrering af et forslag til borgerinitiativ« krævede, at »følgende oplysninger skal indgives for at få registreret et forslag til borgerinitiativ i Kommissionens onlineregister:

1. Titlen på forslaget til borgerinitiativ, højst 100 skrifttegn
2. Emnet, højst 200 skrifttegn
3. Beskrivelse af formålene med det forslag til borgerinitiativ, Kommissionen opfordres til at træffe foranstaltninger på grundlag af, højst 500 skrifttegn
4. De bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne anser for relevante for det foreslåede tiltag

[...]«

I dette bilag var det også anført, at »[i]nitiativtagerne kan fremlægge mere detaljerede oplysninger om emnet for, formålene med og baggrunden for forslaget til borgerinitiativ i et bilag. De kan også, hvis de ønsker det, indsende et udkast til retsakt«.

III. Sagens baggrund, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

11. Den 18. juni 2013 blev et EBI med titlen »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« forelagt Kommissionen til registrering.

12. Initiativtagerne til det pågældende EBI fremlagde de oplysninger, der som minimum kræves i henhold til bilag II til EBI-forordningen fra 2011 (herefter »nødvendige oplysninger«), og mere detaljerede oplysninger som omhandlet i dette bilag (herefter »yderligere oplysninger«).

13. Af de elementer, som blev indgivet som *nødvendige* oplysninger, fremgik det, at emnet for det omtvistede forslag var, at EU's samhørighedspolitik skulle lægge særlig vægt på regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioners⁶.

⁶ – Jf. første betragtning til Kommissionens afgørelse (EU) 2019/721 af 30.4.2019 om forslaget til borgerinitiativ »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« (EUT 2019, L 122, s. 55, herefter »den omtvistede afgørelse«). Jf. endvidere dom af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 9, herefter »Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen«).

14. Formålene med dette initiativ, som også var beskrevet inden for rammerne af de nødvendige oplysninger, blev bl.a. fremlagt som følger: »For sådanne regioner, herunder geografiske områder, som ikke er tillagt forvaltningsmæssige beføjelser, bør forebyggelse af økonomisk efterslæb, fastholdelse af udvikling og opretholdelse af forudsætningerne for økonomisk, social og territorial samhørighed finde sted på en måde, der sikrer, at regionernes kendetegn forbliver uændrede. Med henblik herpå skal disse regioner have lige adgang til diverse EU-midler, og bevarelsen af deres kendetegn og ordnede økonomiske udvikling skal sikres, således at EU fortsat kan udvikle sig og fastholde sin kulturelle mangfoldighed«⁷.

15. Det fremgik endvidere af de *yderligere* oplysninger (som senere sammenfattet af Domstolen), at ifølge EBI's initiativtagerne »skal samhørighedspolitikken, der er reguleret i artikel 174 TEUF til 178 TEUF med henblik på at være i overensstemmelse med de grundlæggende værdier, der er defineret i artikel 2 TEU og 3 TEU, bidrage til bevarelsen af de etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, som er specifikke for områder med et nationalt mindretal – da disse områder trues af den europæiske økonomiske integration – og til en udligning af de ulemper og den forskelsbehandling, som påvirker den økonomiske udvikling i disse områder. Den foreslåede retsakt skulle derfor give områder med et nationalt mindretal samme adgang til midlerne, bevillingerne og programmerne under EU's samhørighedspolitik som de områder, der er støtteberettigede, og som er opregnet i bilag I til [forordning nr. 1059/2003] [⁸]. Ifølge [initiativtagerne] kan disse garantier bestå i oprettelsen af selvstændige regionale institutioner med tilstrækkelige beføjelser til at kunne bistå områder med et nationalt mindretal i bevarelsen af deres nationale, sproglige og kulturelle kendetegn og deres identitet«⁹.

16. Ved afgørelse af 25. juli 2013 afslog Kommissionen at registrere det omhandlede EBI med den begrundelse, at det foreslåede EBI åbenbart faldt 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 EBI-forordningen fra 2011]¹⁰.

17. Det søgsmål, hvormed dette EBI's initiativtagere, støttet af Ungarn, nedlagde påstand om annullation af denne afgørelse, blev forkastet af Retten¹¹. Denne dom blev imidlertid ophævet af Domstolen, som også afsagde endelig dom i tvisten og annullerede Kommissionens afgørelse af 25. juli 2013¹². Det fremgår, at Domstolen bl.a. fandt Kommissionens fortolkning af de traktatbestemmelser om EU's samhørighedspolitik, der blev undersøgt som det mulige retsgrundlag for de retsakter, som Kommissionen blev opfordret til at udarbejde, for restriktiv¹³.

⁷ – Anden betragtning til den omtvistede afgørelse. Jf. endvidere dom af 10.5.2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282, præmis 3, herefter »Retten dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen«).

⁸ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 af 26.5.2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) (EUT 2003, L 154, s. 1). Som det følger af denne forordnings artikel 1, har den har til formål at indføre en fælles statistisk nomenklatur for statistiske regionale enheder, i det følgende benævnt »NUTS«, med henblik på at muliggøre indsamling, udarbejdelse og formidling af harmoniserede regionale statistikker i Den Europæiske Union.

⁹ – Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 11 og 56. Jf. Retten dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 3 og 5-8, for en mere fuldstændig beskrivelse af disse yderligere oplysninger. Det fulde indhold af de nødvendige oplysninger og de yderligere oplysninger kan tilgås på https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_da

¹⁰ – Afgørelse C(2013) 4975 final. Begrundelsen for at afslå registreringen fremgår af præmis 12 i Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen. Jf. endvidere Retten dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 9.

¹¹ – Retten dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, som der henvises til i fodnote 7 ovenfor.

¹² – Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, som der henvises til i fodnote 6 ovenfor.

¹³ – Som det følger af præmis 64 i Retten dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, fremgik det af den oprindelige afgørelse om »afslag«, at listen over ulemper, som kan påvirke visse regioner, og som kort sagt kan være genstand for EU's samhørighedspolitik fastsat i artikel 174, stk. 3, TEUF, er *udtømmende* (og, som jeg forstår det, således ikke omfatter de særlige kendetegn ved de »mindretalsområder«, som er fastlagt af initiativtagerne til det omhandlede EBI som kilden til de problemer, der skal løses). I modsætning hertil anførte Domstolen, at denne liste ikke er udtømmende, men *vejledende*. Jf. Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 69.

18. Den 30. april 2019 traf Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved det omhandlede EBI blev registreret¹⁴.

19. Selv om denne registrering blev gennemført ved den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 1, fastsætter artikel 1, stk. 2, heri imidlertid, at »[s]tøttetilkendegivelser til dette forslag til borgerinitiativ kan indsamles *på grundlag af en forståelse af*, at forslaget har til formål at udvirke forslag fra Kommissionen til retsakter, hvori strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning fastlægges, og under forudsætning af at de tiltag, der skal finansieres, fører til en styrkelse af Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed«¹⁵.

20. Ved stævning indleveret den 8. juli 2019 anlagde Rumænien et annulationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse og fremsatte to anbringender. For det første gjorde Rumænien gældende, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011, fordi det omhandlede EBI efter dets opfattelse åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt som omhandlet i ovennævnte bestemmelse. For det andet gjorde Rumænien gældende, at der var sket en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

21. Ved dom af 10. november 2021 frifandt Retten Kommissionen (herefter »den appellerede dom«)¹⁶.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

22. Rumænien appellerede denne dom den 27. januar 2022 med påstand om ophævelse og anmodede Domstolen om enten selv at træffe afgørelse i sagen eller hjemvise sagen til Retten med henblik på en ny afgørelse. Rumænien har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23. Rumænien har fremsat et enkelt appelanbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, TEU (som fastslår princippet om kompetencetildeling)¹⁷. Dette anbringende er yderligere opdelt i to led.

24. Det *første led* vedrører den appellerede doms præmis 105 og 106, hvori Retten fastslog, at Kommissionen »kun kan afslå at registrere et forslag til EBI, hvis den [...] når frem til den konklusion, at det fuldstændig kan udelukkes, at den kan fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«, og at den derfor skal registrere et EBI, »selv hvis den er meget i tvivl om«, hvorvidt det foreslåede EBI falder ind under dens relevante beføjelse.

25. Det *andet led*, som Rumænien har gjort gældende, vedrører udsagn fra Retten i den appellerede doms præmis 116, hvorefter Kommissionens tilgang, der bestod i at registrere det omhandlede EBI på grundlag af en vis forståelse af, hvad dets mulige omfang kunne være, i det væsentlige var i overensstemmelse med EBI-forordningen fra 2011 og fortolkningen heraf i Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen.

¹⁴ – Den omtvistede afgørelse, som der henvises til i fodnote 6 ovenfor.

¹⁵ – Min fremhævelse.

¹⁶ – Dom af 10.11.2021, Rumænien mod Kommissionen (T-495/19, EU:T:2021:781).

¹⁷ – Det erindres, at artikel 5, stk. 2, TEU bestemmer følgende: »I medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne.«

26. Kommissionen har indgivet et svarskrift, hvori den anmoder Domstolen om at forkaste appellen og tilpligte Rumænien at betale sagsomkostningerne.

27. Begge parter har endvidere indgivet replik og duplik. Den ungarske regering har interveneret til støtte for Kommissionen og indgivet et svarskrift til appellen samt en duplik.

V. Bedømmelse

28. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil det foreliggende forslag til afgørelse have fokus på de argumenter, som Rumænien har fremført i forbindelse med anbringendets andet led, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde beføjelse til at »kvalificere« (og begrænse) det omhandlede EBI's omfang, da den foretog registrering heraf.

29. For at vurdere dette spørgsmål vil jeg behandle de relevante træk ved EBI-mekanismen (under 1) og beskrive Kommissionens praksis (som det omhandlede EBI udgør en del af), der består i at registrere visse EBI'er på grundlag af en særlig forståelse af, hvad deres eventuelle omfang kan være (under 2). På baggrund af forklaringen af den mere generelle baggrund vil jeg behandle Rumæniens argumenter fremsat i forbindelse med appellanbringendets andet led og redegøre for de grunde, der får mig til at konkludere, at Kommissionen var berettiget til at registrere et EBI og samtidig begrænse dets omfang til kun nogle af dets aspekter (under 3).

1. De relevante træk ved EBI-mekanismen

30. EBI-mekanismen, der er indført ved artikel 11, stk. 4, TEU, er blevet gennemført ved EBI-forordningen fra 2011, som senere blev ophævet ved EBI-forordningen fra 2019, der i øjeblikket er i kraft. Begge fastlægger betingelserne for, at et initiativ kan forelægges Kommissionen, samt den procedure, i henhold til hvilken Kommissionen skal behandle det.

31. Det skal påpeges, at et initiativ skal gennemgå tre på hinanden følgende hovedstadier, for at det kan udløse en politisk drøftelse i EU-institutionerne.

32. *For det første* skal det overholde de specifikt anførte registreringsbetingelser (nogle gange omtalt som »antagelighedsbetingelserne«¹⁸). *For det andet* skal EBI'ets initiativtagere, når først det er blevet registreret, samle den nødvendige støtte (fra som minimum én million underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af medlemsstaterne)¹⁹. *For det tredje* skal Kommissionen i det væsentlige nå til den konklusion, at vedtagelsen af en retsakt om det identificerede emne faktisk er nødvendig – og påbegynde forberedelsen heraf – hvilket imidlertid hører under dens frie skøn²⁰.

¹⁸ – Jf. f.eks. M. Dougan, »What are we to make of the citizens' initiative?«, *Common Market Law Review*, bind 48, nr. 6, 2011, på s. 1839.

¹⁹ – Artikel 2, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i EBI-forordningen fra 2011 og artikel 3, stk. 1, litra a), i EBI-forordningen fra 2019.

²⁰ – Jf. i denne henseende artikel 10, stk. 1, litra c), i EBI-forordningen fra 2011 og artikel 15, stk. 2, i EBI-forordningen fra 2019. Jf. ligeledes Puppincq-dommen, præmis 70. Som et eksempel på en meddelelse om Kommissionens politiske og juridiske konklusioner jf. Kommissionens meddelelse om det europæiske borgerinitiativ »Minority SafePack – en million underskrifter for mangfoldighed i Europa«, COM(2021) 171 final, punkt 3, s. 18-21.

33. Med hensyn til registreringsstadiet, som den foreliggende sag vedrører, betinger den nuværende EBI-forordning fra 2019 registreringen af bl.a. den (negative) betingelse, at *ingen dele* af det fremlagte initiativ åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne²¹.

34. Når denne betingelse ikke er opfyldt, skal Kommissionen underrette initiativtagerne herom og give dem mulighed for at ændre initiativet. Når de fastholder den oprindelige version, og når en del af initiativet samtidig ikke åbenlyst falder uden for Kommissionens relevante beføjelse, bestemmer EBI-forordningen fra 2019, at Kommissionen skal registrere et sådant initiativ delvist²².

35. Registreringsbetingelserne i henhold til EBI-forordningen fra 2019 finder imidlertid ikke anvendelse ratione temporis på den foreliggende sag, som i denne henseende er underlagt EBI-forordningen fra 2011²³. Selv om sidstnævnte retsakt indeholdt en lignende negativ registreringsbetingelse, var denne betingelse udtrykt anderledes, idet det ikke var fastsat, at *ingen dele* af det foreslåede initiativ ikke kunne ligge uden for Kommissionens relevante beføjelse. Denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), krævede blot, at det foreslåede initiativ (som sådan) ikke åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelse²⁴. EBI-forordningen fra 2011 behandlede navnlig ikke den situation, hvori det foreslåede EBI kun delvist opfyldte denne negative betingelse. Den indeholdt med andre ord ikke nogen specifikke konsekvenser hvad angår et forslag, der indeholdt en blanding af elementer, hvoraf nogle åbenlyst faldt uden for Kommissionens beføjelser, mens andre ikke gjorde det.

36. Den foreliggende sag rejser spørgsmålet, om denne forordnings manglende stillingtagen til dette emne forhindrede Kommissionen i at vedtage den omtvistede afgørelse, hvorved det omhandlede EBI blev registreret på grundlag af en konkret forståelse af, hvad dette EBI's omfang kan være. Inden jeg behandler dette spørgsmål mere detaljeret, vil jeg vende mig mod den praksis, som Kommissionen har udviklet i denne henseende (og som faktisk synes efterfølgende at have dannet inspiration for den nugældende ordning med delvis registrering).

2. Registreringspraksis, der begrænser de foreslåede initiativers omfang i henhold til EBI-forordningen fra 2011

37. Det omhandlede EBI er ikke det første, der i henhold til EBI-forordningen fra 2011 er blevet registreret på en »kvalificeret« måde – dvs. at Kommissionen i sin registreringsafgørelse angiver, hvad dets mulige omfang kan være med henblik på processens efterfølgende stadier.

²¹ – Artikel 6, stk. 3, litra c), i EBI-forordningen fra 2019. Min fremhævelse.

²² – Artikel 6, stk. 4, i EBI-forordningen fra 2019.

²³ – Jeg erindrer om, at det omhandlede EBI blev registreret den 30.4.2019, mens EBI-forordningen fra 2019 i henhold til artikel 28 heri, og for så vidt som det er relevant, finder anvendelse fra den 1.1.2020.

²⁴ – Artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011.

38. Så vidt jeg ved, har Kommissionen anvendt denne fremgangsmåde i henhold til EBI-forordningen fra 2011 i ni andre sager²⁵, som tegner sig for ca. 14% af de vellykkede registreringer, der er opnået i henhold til denne retsakt²⁶.

39. Med en enkelt undtagelse indeholder den registreringsafgørelse, der er vedtaget for hver af dem, en bestemmelse svarende til den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2, hvori Kommissionen bemærker, at støttetilkendegivelserne kan indsamles »på grundlag af en forståelse af«, at det pågældende initiativ har til formål at udvirke et forslag til EU-retsakt, der følger et specifikt formål som kort beskrevet i denne bestemmelse²⁷. Dette adskiller sig fra de »fuldstændige« registreringer, hvori artikel 1 i hver af disse blot bestemmer, at det pågældende EBI er registreret²⁸.

40. Så vidt jeg ved, er spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i henhold til EBI-forordningen fra 2011 kan registrere et EBI, der er »for omfattende«, delvist (i stedet for helt at afslå det), kun blevet behandlet af Den Europæiske Unions retsinstanser med hensyn til ét EBI, og kun på ret begrænset vis.

41. Nærmere bestemt tog EBI'et »Minority SafePack – en million underskrifter for mangfoldighed i Europa« sigte på vedtagelse af 11 retsakter for kort sagt at styrke beskyttelsen af nationale og sproglige mindretal²⁹.

42. Kommissionen fastslog først, at dette initiativ åbenbart faldt uden for rammerne af dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt, og afslog at registrere det³⁰. I den efterfølgende retssag annullerede Retten denne afgørelse om afslag, bl.a. med den begrundelse, at Kommissionen havde undladt at begrunde, hvilke af de foreslåede handlinger der åbenbart ikke faldt ind under dens beføjelse, og samtidig anført, at nogle af emnerne i virkeligheden kunne falde ind under dens beføjelse³¹.

²⁵ – Kommissionens afgørelse (EU) 2017/599 af 22.3.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Unionsborgerskab for europæerne: Forenet i mangfoldighed på trods af jus soli og jus sanguinis« (EUT 2017, L 81, s. 18), Kommissionens afgørelse (EU) 2017/652 af 29.3.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Minority SafePack – en million underskrifter for mangfoldighed i Europa« (EUT 2017, L 92, s. 100), Kommissionens afgørelse (EU) 2017/877 af 16.5.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Lad os reducere de lønmæssige og økonomiske forskelle, der splitter EU ad!« (EUT 2017, L 134, s. 38), Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1002 af 7.6.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Stop ekstremisme« (EUT 2017, L 152, s. 1), Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1254 af 4.7.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Stop TTIP« (EUT 2017, L 179, s. 16), Kommissionens afgørelse (EU) 2018/1222 af 5.9.2018 om forslaget til borgerinitiativ »End the Cage Age« (EUT 2018, L 227, s. 7), Kommissionens afgørelse (EU) 2018/1471 af 19.9.2018 om forslaget til borgerinitiativ »STOP SVINDEL med og misbrug af EU-MIDLER – gennem en bedre kontrol med afgørelser, gennemførelse og sanktioner« (EUT 2018, L 246, s. 46), Kommissionens afgørelse (EU) 2019/435 af 12.3.2019 om forslaget til borgerinitiativ »Housing for All« (EUT 2019, L 75, s. 105) og Kommissionens afgørelse (EU) 2019/569 af 3.4.2019 om forslaget til borgerinitiativ »Respekt for retsstatsprincippet i EU« (EUT 2019, L 99, s. 39).

²⁶ – EBI-forordningen fra 2011 var gældende i perioden mellem den 1.4.2012 og den 31.12.2019. På Kommissionens websted for EBI'er er opregnet 70 registreringer, der er foretaget i denne periode.

²⁷ – Undtagelsen vedrører Kommissionens afgørelse (EU) 2017/877 af 16.5.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Lad os reducere de lønmæssige og økonomiske forskelle, der splitter EU ad!« (EUT 2017, L 134, s. 38), hvori der er anvendt en lidt anderledes formulering.

²⁸ – I de første få år af EBI'ets funktion var indholdet af registreringsafgørelserne ikke organiseret i bestemmelser. Disse afgørelser havde i stedet form af et brev, der var stilet til de respektive initiativtagere.

²⁹ – Jf. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_da. Dette initiativ er et af de ni EBI'er, i forbindelse med hvilke Kommissionen har taget stilling til udfaldet. Jf. fodnote 2 og 20 ovenfor.

³⁰ – Afgørelse C(2013) 5969 final af 13.9.2013.

³¹ – Rettens dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 27, 28 og 34).

43. Efterfølgende vedtog Kommissionen en ny afgørelse, hvorved den registrerede det omhandlede EBI med hensyn til 9 ud af de 11 retsakter, som Kommissionen var blevet opfordret til at udarbejde³².

44. Rumænien anfægtede forgæves den nye registreringsafgørelse og gjorde for det første gældende, at der forelå en overtrædelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011, og for det andet, at der var tale om manglende begrundelse.

45. I forbindelse med det første anbringende afviste Retten bl.a. Rumæniens argument om, at delvis registrering kompromitterede EBI-initiativtagernes autonomi og uretmæssigt ændrede dets erklærede formål. Den understregede, at initiativtagerne selv havde udtrykt ønske om, at Kommissionen foretog en delvis registrering, hvis den nåede til den konklusion, at nogle af de foreslåede foranstaltninger åbenbart ikke faldt ind under dens relevante beføjelse³³.

46. I forbindelse med det andet anbringende afviste Retten, at der, som hævdedt, skulle være tale om manglende begrundelse af afgørelsen om delvis registrering af EBI'et, og henviste bl.a. til Kommissionens forklaring vedrørende en praksisændring (og en afvigelse fra dens oprindelige stillingtagen, hvorefter en delvis registrering ikke var mulig i henhold til EBI-forordningen fra 2011).

47. I den appel, som Rumænien iværksatte, ligeledes uden at få medhold, blev disse specifikke punkter ikke rejst³⁴.

48. Jeg henleder opmærksomheden på, at hverken Rettens eller Domstolens dom udtrykkeligt behandlede det underliggende spørgsmål, om Kommissionen i henhold til EBI-forordningen fra 2011 havde beføjelse til kun delvis at registrere et EBI³⁵. Når dette er sagt, er det min opfattelse, at der faktisk er gode grunde, der taler for Kommissionens tilgang. Det er det spørgsmål, som jeg nu vil undersøge ved at behandle de argumenter, som Rumænien har fremført til støtte for det andet led af den foreliggende appels eneste anbringende.

3. Den foreliggende sag

49. I dette afsnit vil jeg først undersøge de argumenter, som Rumænien har fremført, nærmere [under a)] og præcisere den terminologi, som Retten har brugt til reelt at beskrive Kommissionens omhandlede praksis [under b)]. Jeg vil derefter behandle spørgsmålet om, hvad der efter min mening udgør essensen af det andet led af Rumæniens anbringende, nemlig at det angiveligt er umuligt for Kommissionen at registrere et EBI på »kvalificeret« vis i henhold til EBI-forordningen fra 2011 [under c)].

³² – Kommissionens afgørelse (EU) 2017/652 af 29.3.2017 om forslaget til borgerinitiativ »Minority SafePack – en million underskrifter for mangfoldighed i Europa« (EUT 2017, L 92, s. 100).

³³ – Dom af 24.9.2019, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17, EU:T:2019:672, præmis 58).

³⁴ – Dom af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

³⁵ – Jeg erindrer om, at Retten i sin dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), i præmis 29 i det væsentlige bemærkede, at der var tale om mangler med hensyn til Kommissionens begrundelsespligt, »selv hvis det kunne lægges til grund, at den antagelse vedrørende sagens realitet, som Kommissionen forsvarer, hvorefter et forslag til EBI uanset dets indhold ikke kan registreres, såfremt det [...] findes at være delvist uantageligt, er velbegrundet«.

a) Nærmere oplysninger om det eneste appelanbringendes andet led

50. Det er indrømmet, at Rumænien med sit appelanbringendes andet led (der som forklaret ovenfor er det eneste led, som behandles i dette forslag til afgørelse) anfægter Rettens udtalelser i den appellerede doms præmis 116, hvori Retten forkaster Rumæniens argument om, at tilstedeværelsen af visse »forbehold« i den omtvistede afgørelse i det væsentlige er i strid med EBI-forordningen fra 2011³⁶.

51. Mere specifikt opretholdt Retten i denne præmis Kommissionens afgørelse om at registrere det omhandlede EBI på grundlag af en vis forståelse af, hvad dets mulige omfang kunne være, som forenelig med EBI-forordningen fra 2011 og Domstolens praksis³⁷ med den begrundelse, at Kommissionen skal fortolke og anvende den omhandlede registreringsbetingelse på sådan måde, der sikrer, at EBI'er er lettilgængelige.

52. Retten udledte i den appellerede doms præmis 116, at »Kommissionen [...] derfor i givet fald [kan] foretage en »afgrænsning«, en »kvalificering« eller endog en delvis registrering af det pågældende forslag til EBI med henblik på at sikre, at det er lettilgængeligt, forudsat at den overholder den begrundelsespligt, der påhviler den, og at forslagets indhold ikke gengives urigtigt«.

53. I samme præmis fastslog den, at dette »gør det [...] muligt for Kommissionen, i stedet for at afslå at registrere et forslag til EBI, at registrere forslaget på kvalificeret måde med henblik på at bevare den praktiske virkning af formålet med [EBI-forordningen fra 2011]«. Den tilføjede, at »[d]et bestyrker denne konklusion, at initiativtagerne til et sådant forslag ikke nødvendigvis er jurister med forståelse for præcision i det skriftlige udtryk og kendskab til Unionens kompetencer og Kommissionens beføjelser«³⁸.

54. Med det andet led af appelanbringendet gør Rumænien nærmere bestemt gældende, at Retten ved at godkende Kommissionens afgørelse om at registrere EBI'et på »kvalificeret« vis har tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 (sammenholdt med artikel 5, stk. 2, TEU), fordi den ikke, i lighed med Kommissionen i den omtvistede afgørelse, tog hensyn til samtlige de oplysninger, som initiativtagerne til det omhandlede EBI forelagde Kommissionen.

55. I denne forbindelse har Rumænien henvist til nogle af elementerne i de »yderligere« oplysninger (som omhandlet i bilag II til EBI-forordningen fra 2011), som initiativtagerne til det omhandlede EBI havde fremlagt. Rumænien har nærmere bestemt henvist til opfordringen til: for det første i en retsakt at definere »områder med et etnisk eller nationalt mindretal«, for det andet ligeledes at sikre, at denne definition også er gældende for områder, der ikke har administrative beføjelser, men som har givet udtryk for deres vilje til uafhængighed, og for det

³⁶ – Den appellerede doms præmis 115.

³⁷ – Der henvises mere specifikt til Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, som der henvises til i fodnote 6 og punkt 17 ovenfor.

³⁸ – Retten afsluttede denne præmis med at fastslå, at »Rumæniens påstand om, at tilstedeværelsen af et »forbehold« i Kommissionens bedømmelse viser, at der forelå tvivl og usikkerhed hos den [...], ikke alene ikke er påvist, men også er uvirksom, eftersom en sådan tvivl og usikkerhed, således som det netop er blevet bemærket, ikke burde forhindre Kommissionen i at registrere det omtvistede forslag til EBI«. Jeg anfører, at dette udsagn vedrører de argumenter, som Rumænien har fremført i forbindelse med det eneste appelanbringendes første led, og som sådan ikke behandles af Rumænien i forbindelse med anbringendets andet led.

trede i et bilag til den retsakt, der skal vedtages, at opstille en liste over disse områder. Rumænien har desuden gjort gældende, at henvisningen til forordning nr. 1059/2003 ligeledes blev ignoreret³⁹.

56. Hvis alle disse oplysninger var blevet taget i betragtning, ville det omhandlede EBI ifølge Rumænien ikke være blevet vedtaget, fordi konklusionen ville have været, at en handling baseret på artikel 174 TEUF – 178 TEUF (vedrørende EU's samhørighedspolitik) ikke ville tillade, at de mål, der tilstræbes med dette europæiske borgerinitiativ, forfølges.

57. Endelig er det Rumæniens opfattelse, at Rettens konklusion hvilede på et generelt argument om nødvendigheden af at sikre, at EBI'er er lettilgængelige. Efter Rumæniens opfattelse kan et sådant generelt argument imidlertid ikke i sig selv føre til, at et EBI registreres, hvis registreringsbetingelserne ikke er opfyldt.

58. Som svar herpå har Kommissionen i det væsentlige anført, at det netop er fordi den tog hensyn til samtlige oplysninger fra initiativtagerne, at den nåede frem til afgørelsen om at registrere det omhandlede EBI på »kvalificeret« vis.

59. Jeg erindrer om, at Domstolen, således som Rumænien med rette har mindet om, havde gjort det klart, at når initiativtagerne ikke kun har givet Kommissionen de nødvendige oplysninger om emnet for og formålet med det givne initiativ, men også yderligere oplysninger som omhandlet i bilag II til EBI-forordningen fra 2011 om emnet for, formålene med og baggrunden for forslaget, skal Kommissionen undersøge det⁴⁰.

60. Da Retten undersøgte de oplysninger, som Kommissionen havde taget i betragtning, inden den vedtog den omtvistede afgørelse, gjorde den efter min opfattelse dette ved at tage hensyn til de af Rumænien beskrevne elementer. Som denne medlemsstat selv har anerkendt, henviste Retten i det væsentlige til disse elementer i den appellerede doms præmis 113 ved at lægge til grund, at de udgør midler, der er udpeget af initiativtagerne til at nå det erklærede formål med det omhandlede EBI. I lyset heraf kan jeg i overensstemmelse med den holdning, som Ungarn (som intervenient) har givet udtryk for i sit svarskrift, ikke se, at Retten har undladt at tage hensyn til disse elementer.

61. Når dette er sagt, ser det ud til, at Rumænien med sit appelanbringendes andet led mere grundlæggende anfægter Rettens opretholdelse af Kommissionens underliggende valg om at registrere det omhandlede EBI på »kvalificeret« vis. Da tilstedeværelsen af de ovennævnte elementer efter denne medlemsstats opfattelse gjorde det umuligt for dette EBI at blive registreret uden en krænkelse af princippet om kompetencetildeling, svarer dens argument efter min opfattelse til at sige, at den »kvalificerede« registrering, som Kommissionen foretog, og som Retten godkendte i den appellerede doms præmis 116, ganske enkelt ikke var en mulighed, der var tilladt i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011.

³⁹ – Selv om Rumænien ikke har uddybet dette argument, forstår jeg det som en henvisning til det, som Rumænien havde lagt vægt på i sagen, der førte til den appellerede dom, nemlig at det omhandlede EBI havde foreslået en omstrukturering af det statistiske system i forordning nr. 1059/2003 (omtalt ovenfor i fodnote 8), som ville tage hensyn til det etniske, religiøse, sproglige og kulturelle kriterium. Den appellerede dom, præmis 97.

⁴⁰ – Dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen (C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 35), og i denne henseende Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 54. Jf. endvidere tiende betragtning til EBI-forordningen fra 2011, hvis sidste punktum har følgende ordlyd: »Kommissionen bør varetage registreringen i overensstemmelse med de almindelige principper om god forvaltningsskik.« Jf. i denne henseende generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punkt 18 og den deri nævnte retspraksis).

62. Inden jeg redegør for de grunde, der giver mig anledning til at antage, at Retten ikke begik fejl i denne henseende, vil jeg fremsætte et par korte bemærkninger til den ordlyd, som Retten har brugt for reelt at beskrive den foreliggende situation.

b) Kvalificeret, afgrænset eller delvis registrering?

63. Som allerede nævnt udtalte Retten i den appellerede doms præmis 116 under hensyntagen til navnlig behovet for at sikre, at EBI'et er lettilgængeligt, at Kommissionen kan *afgrænse, kvalificere* eller endog *delvis registrere* forslaget til EBI⁴¹. Denne formulering og ordlyd ser ud til at henvise til forskellige scenarier.

64. Umiddelbart kan der faktisk være en vis forskel, især mellem delvis og kvalificeret registrering. Den første passer efter min opfattelse perfekt til det scenario, der var omhandlet i dommen i sagen Rumænien mod Kommissionen – Minority SafePack. Som allerede forklaret vedrørte denne dom et EBI, der til sidst blev registreret hvad angår 9 ud af de 11 retsakter, der oprindeligt blev foreslået. Disse handlinger blev præsenteret på en liste, ud fra hvilken Kommissionen udvalgte dem, der ikke åbenbart lå uden for dens beføjelse.

65. Derimod tager det omhandlede EBI mere generelt og i det væsentlige sigte på en handling, der skal sikre, at regionerne, der omtales som »områder med et etnisk eller nationalt mindretal«, har lige adgang til EU-midler. I de yderligere oplysninger opfordres der i flere afsnit i den forelagte tekst til nye regelsæt om visse konkrete aspekter i forbindelse med sådanne regioner, uden at der findes en sammenlignelig liste over retsakter, som Kommissionen vil blive opfordret til at udarbejde. På en måde ser det ud til, at dette EBI opfordrer til en bestemt fremgangsmåde for at sikre fremme og bevarelse af »områderne med et etnisk eller nationalt mindretal«, for hvilke der henvises til visse generelt beskrevne foranstaltninger. I en sådan situation kan udvælgelsen af de elementer, som efter Kommissionens opfattelse kan være omfattet af dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt, forekomme mindre ligetil, i det mindste formelt set, end den udvælgelse, der blev foretaget med hensyn til EBI'et Minority SafePack⁴².

66. Ved nærmere eftersyn er det imidlertid min opfattelse, at der i sidste instans ikke er den store forskel mellem de to scenarier. Den måde, som Kommissionen begrænsede omfanget af de to ovennævnte EBI'er på, synes i hvert af disse tilfælde at afspejle den måde, hvorpå disse initiativer specifikt var udarbejdet. I øvrigt deler begge registreringsafgørelser det grundlæggende træk, at Kommissionen i begge tilfælde reducerede dette omfang i forhold til, hvad initiativtagerne oprindeligt havde foreslået.

67. Af denne grund, og i det mindste i forbindelse med den foreliggende sag, ser jeg ikke den store fordel i at sondre mellem situationer, hvor Kommissionen »afgrænser«, »kvalificerer« eller »endog delvis registrerer« et initiativ.

68. Efter min opfattelse anvendes disse forskellige udtryk synonymt til at beskrive den samme underliggende situation, hvor Kommissionen beslutter at begrænse et givet initiativs omfang, når den foretager registreringen heraf, fordi den mener, at nogle af dets dele åbenbart ikke falder ind under dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt. For forenklingens skyld og med henblik på at beskrive situationen som sådan mener jeg derfor, at det er hensigtsmæssigt kun at bruge ét af

⁴¹ – Min fremhævelse.

⁴² – Sammenlign også beskrivelsen af disse yderligere elementer i Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 11, med den, der er anført i Rettens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 5-8.

disse udtryk. I denne henseende synes udtrykket »delvis registrering« at være det naturlige valg, da det netop er dette udtryk, der indgår i EBI-forordningen fra 2019, hvori EU-lovgiver synes at have kodificeret den praksis, som Kommissionen havde udviklet (som jeg vil forklare nærmere nedenfor).

69. Med disse bemærkninger in mente vil jeg nu behandle spørgsmålet, om denne praksis faktisk var tilladt forud for denne lovændring.

c) Registreringsafgørelser, der begrænser de foreslåede initiativers omfang i henhold til EBI-forordningen fra 2011

70. Som jeg allerede har påpeget, var der, i modsætning til den nugældende lovramme, ingen bestemmelse i EBI-forordningen fra 2011, der foreskrev en registrering på grundlag af en vis forståelse af et EBI's omfang. Artikel 4, stk. 3, i EBI-forordningen fra 2011 fastsatte ganske enkelt, at Kommissionen »afslår at registrere«, hvis de respektive registreringsbetingelser ikke var opfyldt. I det lys kan det således hævdes, at dette reguleringsgrundlag kun gav Kommissionen mulighed for at vælge en af to muligheder: at registrere det pågældende EBI eller at afslå at registrere det uden mulighed for en »tredje vej«.

71. For det første kan der, selv om den ovenfor drøftede retspraksis vedrørende EBI'et Minority SafePack ikke udtrykkeligt omhandlede Kommissionens beføjelse til delvis at registrere et EBI, således som jeg allerede har anført⁴³, fremføres et argument om, at en bekræftende besvarelse var underforstået. Hvis Kommissionens ikke har en sådan beføjelse, kan det fremføres, at det ikke nytter meget at kritisere Kommissionen for ikke i sin oprindelige afgørelse om afslag at have forklaret, *hvilke* af de (11) foreslåede retsakter, der ikke åbenlyst faldt uden for dens beføjelse til at foreslå en EU-retsakt. Når dette er sagt, er det korrekt, at en fyldestgørende begrundelse tjener som grundlag for efterfølgende domstolskontrol og også gør det muligt for initiativtagerne at udarbejde et nyt, fuldt ud »antageligt« forslag⁴⁴.

72. Uafhængigt af dette aspekt er jeg af den opfattelse, at hensyntagen til ordlyden i EBI-forordningens artikel 4, stk. 2, litra b), dens »interne sammenhæng« (bestående af andre bestemmelser i samme retsakt) og navnlig de særlige formål, som denne forordning har, understøtter, at delvis registrering er i forenelig med denne forordning⁴⁵.

73. For det første er det, selv om *ordlyden* i artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 ikke omtaler muligheden for delvis registrering som sådan, min opfattelse, at brugen af udtrykket »åbenbar« (for at beskrive manglen på relevante beføjelser for Kommissionen, der fører til en afgørelse om afslag) angiver, at det kriterium, der skal anvendes, skal »begrænses behørigt«⁴⁶.

⁴³ – Jf. punkt 48 ovenfor.

⁴⁴ – Dom af 3.2.2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 29).

⁴⁵ – Jeg minder om, at det følger af fast retspraksis, at der »ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse [...] ikke blot [skal] tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af«. Jf. f.eks. senest dom af 13.7.2023, Mensing (C-180/22, EU:C:2023:565, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁶ – M. Dougan, »What are we to make of the citizens' initiative?«, *Common Market Law Review*, bind 48, nr. 6, 2011, på s. 1840. Jf. i denne henseende ligeledes generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punkt 36).

74. Det er i denne forbindelse blevet anført, at brugen af dette adjektiv betyder, at Kommissionen kan registrere et EBI, som muligvis falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt, men hvor en sådan konklusion ikke er »åbenbar«⁴⁷. Jeg er enig i, at dette synes at være den logiske konsekvens af brugen af denne ordlyd. I dette lys forekommer det imidlertid noget inkonsekvent at gøre gældende, at registrering skal afslås, når kun en del af det foreslåede initiativ falder åbenbart uden for Kommissionens beføjelse, mens det i andre (muligvis de fleste) henseender kan falde ind under dens beføjelse.

75. For det *andet* understøttes en fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011, som tillader en delvis registrering, af hensyntagen til den relevante (interne) *sammenhæng* og mere specifikt de respektive skønsmargener, som Kommissionen har i begge ender af hele processen.

76. I denne henseende gør bestemmelserne i EBI-forordningen fra 2011 vedrørende det *sidste* stadie, hvor Kommissionen tager stilling til det givne EBI's »realitet«, det klart, at Kommissionens skønsmargener på dette stadie er meget vid. Nærmere bestemt fastsatte artikel 10, stk. 1, litra c), i EBI-forordningen fra 2011, at Kommissionen fastsætter sine »juridiske og politiske konklusioner om initiativet samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger«⁴⁸, i en meddelelse. Det følger heraf, således som Domstolen har bekræftet, at det forhold, at et EBI har haft succes med hensyn til registrering og indsamling af den nødvendige støtte, endnu ikke garanterer, at Kommissionen vil træffe nogen efterfølgende foranstaltning, da Lissabontraktatens indførelse af EBI-mekanismen ikke påvirkede Kommissionens monopollignende lovgivningsinitiativ⁴⁹.

77. Denne vide skønsmargener adskiller sig grundlæggende fra det skøn, som Kommissionen har på registreringsstadiet, og som er snævert, således som Domstolen har mindet om, hvilket indebærer, at Kommissionen skal registrere alle forslag til EBI, der opfylder de fastsatte registreringsbetingelser⁵⁰.

78. Denne snævre skønsmargener har fået Domstolen til at fastslå, at den registreringsbetingelse, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke kan fortolkes på en måde, der i realiteten belaster initiativtagerne for meget. Domstolen afviste nærmere bestemt den fremgangsmåde, som Retten havde lagt til grund i den appellerede dom i den pågældende sag, hvorefter denne registreringsbetingelse behandles som et spørgsmål om faktiske omstændigheder og beviser, som initiativtagerne skal fremlægge⁵¹. I modsætning hertil fastslog Domstolen, at omfanget af kontrollen af registreringsbetingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 skal begrænses til at »vurdere, om [...] disse påtænkte foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne«⁵².

⁴⁷ – Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punkt 38 og 57).

⁴⁸ – Jf. endvidere artikel 15, stk. 2, i EBI-forordningen fra 2019. Jf. også den appellerede doms præmis 101-105.

⁴⁹ – Puppincq-dommen, præmis 70, som er nævnt i dette forslag til afgørelse punkt 1, samt præmis 57-65 og den nævnte retspraksis. Jf. også generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Puppincq m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:640, punkt 34-42).

⁵⁰ – Jf. den ordlyd, som Domstolen anvendte i sin dom af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen (C-899/19 P, EU:C:2022:41, præmis 71).

⁵¹ – Jf. Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 57-60. Domstolen afviste nærmere bestemt Rettens konklusioner om, at initiativtagerne til det omhandlede EBI ikke havde »godtgjort, at [...] gennemførelse[n] af EU's samhørighedspolitik truede de særlige kendetegn for områder med et nationalt mindretal«, og 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«.

⁵² – Jf. Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 62.

79. Det er min opfattelse, at Kommissionens snævre skønsbeføjelse på registreringsstadiet ligeledes forhindrer, at der lægges en lignende hindring i vejen for EBI'ernes initiativtagere i forbindelse med den foreliggende sag. Dette ville ske, hvis de var forpligtet til nøje at overholde afgrænsningen af Kommissionens beføjelser, således at selv den mindste fejl i forhold til omfanget af disse beføjelser ville resultere i diskvalifikation af EBI'et som sådant.

80. Sidstnævnte punkt vedrører for det *tredje* de formål, der forfølges med EBI-forordningen fra 2011, som efter min mening kraftigt understøtter den fortolkning, at artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 tillader delvis registrering.

81. Disse formål er udtrykt i første og anden betragtning til denne forordning og består »bl.a. [...] i at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig«⁵³. Anden betragtning opfordrer også mere specifikt til, at de gældende procedurer og betingelser skal være »klare, enkle og brugervenlige samt *stå i et rimeligt forhold* til [EBI'ets] art«⁵⁴.

82. Disse formål skal naturligvis også være retningsgivende, således som Domstolen har fastslået, og som Retten i det væsentlige mindede om i den appellerede doms præmis 116, for den omhandlede registreringsbetingelse.

83. I dette lys henleder jeg for det første opmærksomheden på, at EBI-mekanismen er udformet som et instrument til deltagelsesdemokrati, der er tilgængeligt for unionsborgere, som ønsker at fremme vedtagelsen af en retsakt om ethvert spørgsmål, der falder ind under Kommissionens relevante beføjelse⁵⁵.

84. I denne forbindelse har beslutningen om at muliggøre generel adgang til den politiske fastlæggelse af dagsordenen den nødvendige følge, således som Retten i det væsentlige bemærkede i den appellerede doms præmis 116, at de tekster, der fremlægges for Kommissionen til registrering, ikke nødvendigvis er udarbejdet af personer, der er dybt fortrolige med EU-rettens forviklinger, omfanget af Unionens kompetencer generelt og særligt grænserne for Kommissionens beføjelser til at fremsætte et forslag til EU-retsakt.

85. I betragtning af de i punkt 81 ovenfor beskrevne formål og EBI-mekanismens egentlige mål om at forbinde EU-institutionerne med unionsborgerne er det min opfattelse, at en for streng anvendelse af registreringsbetingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 ville fratage mekanismen dens effektivitet, da det ville få mange EBI'er til at mislykkes på det første stadie af processen.

86. En insisteren på, at Kommissionen i henhold til EBI-forordningen fra 2011 kun kunne registrere de EBI'er, hvis indhold fuldt ud faldt ind under Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt, og at Kommissionen skulle afslå et EBI, der indeholder elementer uden for dens beføjelse, ville med andre ord resultere i en overdreven formalisme og uforholdsmæssige resultater.

87. Det ville f.eks. betyde, at et EBI, der omfatter både antagelige og uantagelige elementer, nødvendigvis ville blive afvist, mens der ville opnås et andet resultat for de antagelige dele af et sådant initiativ, hvis det samme emne formelt blev præsenteret, blot som to separate initiativer: et, hvis emne ville være »helt uden for«, og et, hvis emne ville være »helt inden for«. På samme

⁵³ – Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis.

⁵⁴ – Min fremhævelse.

⁵⁵ – Jf. endvidere Grøn bog om europæiske borgerinitiativer, KOM(2009) 622 endelig, s. 3.

måde ville tilstedeværelsen af et mindre uantageligt element i et ellers antageligt EBI stadig resultere i et fuldstændigt afslag. Desuden ville dette være resultatet, selv hvis det »diskvalificerende fejltrin« optrådte under yderligere oplysninger, som ifølge bilag II til EBI-forordningen imidlertid er helt valgfrie.

88. Det ser ud til, at det netop er en høj procentdel af afslag, der har inspireret den praksis med delvis registrering, som Kommissionen har udviklet (og som jeg allerede har henvist til)⁵⁶, og som afviger fra dens oprindelige holdning, hvorefter en sådan tilgang var uforenelig med bestemmelserne i EBI-forordningen fra 2011⁵⁷. I denne sammenhæng synes Kommissionen at have reageret på de vanskeligheder, som initiativtagerne stødte på i forbindelse med forslag til EBI'er, hvis genstand opfyldte den specifikke registreringsbetingelse i artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011.

89. Det er efter min opfattelse indlysende, at delvis registrering således er i overensstemmelse med de formål, der forfølges med EBI-mekanismen, idet den fremmer borgernes demokratiske deltagelse, fordi den gør det muligt for et større antal initiativer at gå videre til processens efterfølgende stadier. Det er også med tanke på dette formål, at Kommissionens praksis med delvis registrering ser ud til at være blevet kodificeret i den nuværende EBI-forordning fra 2019⁵⁸.

90. Hvis formålet om at sikre bred adgang til EBI'er skal fremmes, er denne tilgang samtidig måske den eneste måde, hvorpå problemet med uantagelige elementer (i et ellers antageligt EBI) kan takles, idet den forhindrer potentielle støtter i at have urealistiske forventninger og sikrer, at princippet om kompetencetildeling overholdes fra processens begyndelsen.

91. Denne tilgang, som Kommissionen følger, er således langt fra at være i strid med princippet om kompetencedeling, således som Rumænien synes at gøre gældende, men er fuldstændig i overensstemmelse hermed, fordi den fører til, at et EBI kun registreres i det omfang, det netop ikke synes at være åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt.

92. Potentielle underskrivere oplyses i denne henseende om omfanget af initiativets registrering og det forhold, at støttetilkendegivelserne kun indsamles i relation til registrerings snævrere omfang⁵⁹. Sammenfattende ser afgørelsen om delvis at registrere et (for omfattende) initiativ ud til at være en effektiv måde for Kommissionen at indfri formålet om at sikre, at EBI-mekanismen er lettilgængelig, samtidig med at det sikres, at der ikke indsamles støtte og indledes drøftelser mellem unionsborgerne om spørgsmål, i forhold til hvilke Kommissionen ikke har beføjelse til at handle.

⁵⁶ – Jf. i denne henseende rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordning (EU) nr. 211/2011 om borgerinitiativer, COM(2018) 157 final, s. 2. Da Kommissionen drøftede de aspekter, der skulle forbedres, bemærkede den endvidere i forslaget, der førte til EBI-forordningen fra 2019, at den »[havde] gennemført [...] en række ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på at lette anvendelsen af [EBI]-instrumentet for initiativtagere og borgere[, herunder] muligheden for delvis registrering af initiativer«. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske borgerinitiativ, COM(2017) 482 final, s. 3, jf. også s. 10.

⁵⁷ – Dom af 24.9.2019, Rumænien mod Kommissionen (T-391/17, EU:T:2019:672, præmis 90), sammenholdt med dom af 3.2.2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 14, 21, 28 og 29).

⁵⁸ – Følgende fremgår af 19. betragtning til EBI-forordningen fra 2019: »[Det er] hensigtsmæssigt, at der foretages en delvis registrering af et initiativ i tilfælde, hvor kun en del eller dele af initiativet opfylder kravene for registrering« for »at sikre, at så mange initiativer som muligt registreres.«

⁵⁹ – Det er rigtigt, at en delvis registrering i henhold til tidligere praksis ikke syntes at gå hånd i hånd med en efterfølgende tilpasning af den indsendte tekst, men dette problem er nu håndteret i artikel 6, stk. 5, i EBI-forordningen fra 2019. Jf. ligeledes i denne henseende N. Athanasiadou, »The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility?«, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, bind 26, nr. 2, 2019, på s. 269.

93. I denne forbindelse vil jeg tilføje, at den omtvistede afgørelse udgør en reaktion på Domstolens dom i sagen Izsák og Dabis mod Kommissionen, hvoraf det i det væsentlige, og som jeg allerede har anført, følger, at Kommissionens oprindelige afslag på at registrere det omhandlede EBI var et resultat af en ukorrekt fortolkning af traktatens bestemmelser vedrørende EU's samhørighedspolitik, som der blev henvist til som et muligt grundlag for den eller de forslag til retsakter, som Kommissionen blev opfordret til at fremsætte.

94. Selv om Kommissionens oprindelige holdning bestod i at fastslå, at listen over handicap, der kræver særlig opmærksomhed i forhold til en specifik region, som fastsat i artikel 174 TEUF, er udtømmende, udtalte Domstolen nærmere bestemt i ovennævnte dom, at listen faktisk var vejledende. Jeg forstår, at det er i det lys, at Kommissionen besluttede at registrere det omhandlede EBI⁶⁰, samtidig med at den fandt, at nogle af de fremlagte elementer åbenbart lå uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt. Dens afgørelse om at underlægge registreringen af det omtvistede initiativ den forståelse, at »formålet [...] er at udvirke forslag [...] til retsakter, hvori strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning fastlægges, og under forudsætning af at de tiltag, der skal finansieres, fører til en styrkelse af Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed«⁶¹, præciserede over for de potentielle underskrivere af dette initiativ, hvad det mulige emne for Kommissionens handling kunne være. På denne måde, og som jeg allerede har anført, havde Kommissionen til formål at sikre, at unionsborgerne fik mulighed for at støtte dette initiativ og, hvis den nødvendige støtte blev fundet⁶², udløse den politiske drøftelse om ovenstående emne. Ved at afgrænse initiativet på denne måde synes Kommissionen samtidig, hvilket jeg også allerede har påpeget, at have søgt at undgå en situation, hvori der anmodes om støtte, og der skabes forventninger på baggrund af mangelfulde præmisser med hensyn til de beføjelser, som er tildelt Unionen og mere specifikt Kommissionen inden for rammerne af det foreslåede initiativ.

95. På baggrund af disse betragtninger er jeg af den opfattelse, at Retten fortolkede artikel 4, stk. 2, litra b), i EBI-forordningen fra 2011 korrekt, da den i den appellerede doms præmis 116 fastslog, at Kommissionen ved den omtvistede afgørelse kunne registrere det omhandlede EBI ud fra en specifik forståelse af dette EBI's mulige omfang.

VI. Forslag til afgørelse

96. Jeg foreslår, at Domstolen forkaster det andet led af det eneste appelanbringende i sag C-54/22 som ugrundet, uden at afgørelsen om, hvorvidt det eneste appelanbringendes første led kan tages til følge, eller om sagsomkostningerne foregribes.

⁶⁰ – Jf. endvidere den appellerede doms præmis 117, 125 og 129.

⁶¹ – Som anført i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2, jf. punkt 19 ovenfor.

⁶² – Ifølge oplysningerne på Kommissionens websted for EBI'er ser indsamlingen af den nødvendige støtte ud til at være afsluttet, og underskriverne er ved at blive verificeret. Jf. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_da