



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

22. februar 2024*

»Appel – regler for institutionerne – europæisk borgerinitiativ – forordning (EU) nr. 211/2011 – registrering af et forslag til borgerinitiativ – artikel 4, stk. 2, litra b) – forslaget falder ikke åbenbart uden for Europa-Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne – bevisbyrde – Kommissionens beføjelse til at foretage en delvis registrering«

I sag C-54/22 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 27. januar 2022,

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

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved H. Croce og C. Urraca Caviedes, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

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

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, O. Spineanu-Matei, og dommerne S. Rodin (refererende dommer) og L.S. Rossi,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: rumænsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. oktober 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Med sin appel har Rumænien nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 10. november 2021, Rumænien mod Kommissionen (T-495/19, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2021:781), hvorved Retten frifandt Kommissionen i en sag, hvori der var nedlagt påstand om annullation Kommissionens afgørelse (EU) 2019/721 af 30. april 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«).

Retsforskrifter

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

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

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

[...]

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

[...]

(10) For at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i forbindelse med forslagene til [europæiske] borgerinitiativer, og for at undgå en situation, hvor der indsamles underskrifter til et forslag til [europæisk] borgerinitiativ, der ikke opfylder denne forordnings betingelser, bør det være obligatorisk at registrere sådanne initiativer på et websted, som Kommissionen stiller til rådighed forud for indsamlingen af de nødvendige støttetilkendegivelser fra borgerne. Alle forslag til [europæisk] borgerinitiativ, der opfylder denne forordnings betingelser, bør registreres af Kommissionen. Kommissionen bør varetage registreringen i overensstemmelse med de almindelige principper om god forvaltningsskik.«

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

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

4 Denne forordnings artikel 2 havde følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

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

[...]

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

5 Den nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3, fastsatte:

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

[...]

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

[...]

b) forslaget til [europæisk] 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 [europæisk] borgerinitiativ, oplyser den initiativtagerne om begrundelsen herfor samt om alle deres retlige og udenretlige klagemuligheder.«

6 Bilag II til samme forordning vedrørende nødvendige oplysninger til registrering af et forslag til [europæisk] borgerinitiativ krævede indgivelse af en række oplysninger med henblik på registrering af et sådant forslag, nemlig titlen på forslaget, dets emne, en beskrivelse af formålene

med det forslag til borgerinitiativ, Kommissionen opfordredes til at træffe foranstaltninger på grundlag af, og de bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne anså for relevante for det foreslåede tiltag. Dette bilag bestemte endvidere, at initiativtagerne kunne fremlægge mere detaljerede oplysninger om emnet for, formålene med og baggrunden for forslaget til borgerinitiativ.

- 7 Forordning nr. 211/2011 blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2020 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 af 17. april 2019 om det europæiske borgerinitiativ (EUT 2019, L 130, s. 55).

Twistens baggrund og den omtvistede afgørelse

- 8 Twistens baggrund, som den fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes som følger.
- 9 Den 18. juni 2013 blev forslaget til det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer« (herefter »det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ«) indgivet til Europa-Kommissionen.
- 10 Ved afgørelse C(2013) 4975 final af 25. juli 2013 afslog Kommissionen anmodningen om registrering af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ med den begrundelse, at forslaget åbenbart faldt uden for dens 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 forordning nr. 211/2011.
- 11 Ved dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282), frifandt Retten Kommissionen i det annulationssøgsmål, der var blevet anlagt til prøvelse af denne afgørelse.
- 12 Efter appel ophævede Domstolen ved dom af 7. marts 2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), Rettens dom og annullerede afgørelse C(2013) 4975 final, idet den selv traf endelig afgørelse i sagen.
- 13 I denne doms præmis 61 og 62 fastslog Domstolen navnlig, at med henblik på at vurdere, om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte betingelse for registrering er opfyldt, forekommer spørgsmålet om, hvorvidt den foranstaltning, der foreslås i sammenhæng med et europæisk borgerinitiativ, falder inden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne som omhandlet i denne bestemmelse, umiddelbart at være et spørgsmål, der ikke vedrører de faktiske omstændigheder eller de fremlagte beviser som sådan, men i det væsentlige et spørgsmål om fortolkning og anvendelse af de omhandlede traktatbestemmelser. Følgelig tilkommer det ikke denne institution på dette trin at undersøge, om der er ført bevis for alle de faktiske omstændigheder, der påberåbes, eller om begrundelsen for forslaget og de foreslåede foranstaltninger er tilstrækkelig, men at undersøge, om disse påtænkte foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne.
- 14 Den 30. april 2019 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ blev registreret i det omfang, der er præciseret i denne afgørelses artikel 1, stk. 2.

- 15 I første og anden betragtning til den omtvistede afgørelse har Kommissionen præciseret emnet og målene for det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ, således som disse fremgår af de oplysninger, der er indgivet af initiativtagerne.
- 16 Ifølge disse betragtninger er målet for initiativet, at Den Europæiske Union inden for samhørighedspolitikken bør lægge særlig vægt på regioner, hvis etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn adskiller sig fra de omkringliggende regioners. For sådanne regioner, herunder geografiske områder, som ikke er tillagt forvaltningsmæssige beføjelser, bør forebyggelse af enhver forskel og økonomisk efterslæb i den økonomiske udvikling i forhold til de omkringliggende regioner 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.
- 17 I tredje og fjerde betragtning til den omtvistede afgørelse har Kommissionen fremhævet, at de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et europæisk borgerinitiativ, bør være klare, enkle og brugervenlige samt stå i et rimeligt forhold til det europæiske borgerinitiativs art for at fremme borgernes anvendelse af ordningen med europæiske borgerinitiativer og, i sidste instans, deltagelse i Unionens demokratiske liv.
- 18 I femte betragtning til den omtvistede afgørelse har Kommissionen præciseret følgende:
- »Der kan på grundlag af artikel 177 [TEUF] vedtages EU-retsakter med henblik på gennemførelse af traktaterne med hensyn til at definere strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning, hvilket kan medføre en sammenlægning af fondene.«
- 19 I sjette betragtning til den omtvistede afgørelse har Kommissionen anført, at »[f]or så vidt som formålet med nærværende forslag til borgerinitiativ er 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, falder det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ ikke åbenbart uden for Kommissionens beføjelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.
- 20 Den omtvistede afgørelses artikel 1 bestemmer:
- »1. Forslaget til [det omhandlede europæiske] borgerinitiativ [...] registreres hermed.
2. Støttetilkendegivelser til dette forslag til [europæisk] 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.«
- Søgsmålet for Retten og den appellerede dom**
- 21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. juli 2019 anlagde Rumænien sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

- 22 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2019 fremsatte Ungarn begæring om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens påstande.
- 23 Til støtte for søgsmålet fremsatte Rumænien to anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og det andet vedrørte en tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 24 Ved den appellerede dom fastslog Retten indledningsvis, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, idet den fandt, at den omtvistede afgørelse udgjorde en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.
- 25 Dernæst fastslog Retten, at Kommissionen i denne afgørelse i tilstrækkelig grad havde angivet de grunde, der begrundede registreringen af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ.
- 26 Endelig fastslog Retten i det væsentlige, at Kommissionen ikke havde begået en retlig fejl, da den på tidspunktet for registreringen havde været af den opfattelse, at det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ ikke åbenbart faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til retsakt til gennemførelse af traktaterne.
- 27 Retten frifandt følgelig Kommissionen.

Parternes påstande i appelsagen

- 28 Rumænien har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves, og den omtvistede afgørelse annulleres.
 - Subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til Retten.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 29 Kommissionen og Ungarn har for Domstolen nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

- 30 Til støtte for sin appel har Rumænien fremsat et enkelt anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, TEU. Dette anbringende består af to led, der hver især vedrører en fejlagtig fortolkning af denne bestemmelse for så vidt angår den skønsmargen, som Kommissionen råder over ved afgørelsen af, om et forslag til europæisk borgerinitiativ skal registreres.

Det eneste anbringendes første led

Parternes argumentation

- 31 Med det eneste anbringendes første led, der indeholder to klagepunkter, har Rumænien gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af en af de betingelser, som en anmodning om europæisk borgerinitiativ skal opfylde for at kunne registreres af Kommissionen, nemlig den betingelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Retten tilsidesatte nemlig i den appellerede doms præmis 105 og 106 de kriterier, på grundlag af hvilke Kommissionen skal vurdere, om et forslag til europæisk borgerinitiativ opfylder denne betingelse.
- 32 Med det første klagepunkt har Rumænien foreholdt Retten, at den med urette i den appellerede doms præmis 105 fastslog, at Kommissionen kun kan afslå at registrere et forslag til et europæisk borgerinitiativ, når den på grundlag af den undersøgelse, som den har foretaget i henhold til denne bestemmelse, konkluderer, at det forekommer den fuldstændig udelukket, at den på grundlag af denne bestemmelse kan fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.
- 33 Det fremgår nemlig af præmis 61 og 62 i dom af 7. marts 2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177), at Kommissionen med henblik på at vurdere, om den i denne bestemmelse fastsatte betingelse for registrering er opfyldt, blot skal undersøge, om de foreslåede foranstaltninger objektivt set teoretisk kan iværksættes på grundlag af traktaterne. Det fremgår desuden af denne retspraksis, at Kommissionen i forbindelse med den pågældende undersøgelse skal tage hensyn til emnet for og formålene med forslaget til europæisk borgerinitiativ, således som disse fremgår af de obligatoriske oplysninger, og i givet fald af de i bilag II til forordning nr. 211/2011 omhandlede supplerende oplysninger, der er blevet tilvejebragt af initiativtagerne. Det følger heraf, at Kommissionen i forbindelse med den undersøgelse, som den skal foretage i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, råder over en begrænset skønsmargen, således at den nævnte undersøgelse udelukkende skal foretages i lyset af det europæiske borgerinitiativs emne, dets formål og de bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne har henvist til i forslaget til europæisk borgerinitiativ.
- 34 Ifølge Rumænien undlod Retten i den appellerede doms præmis 105 imidlertid at tage hensyn til omfanget af denne undersøgelse og dermed rækkevidden af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, sammenholdt med bilag II til denne forordning, ved implicit at pålægge Kommissionen at undersøge et forslag til europæisk borgerinitiativ i lyset af alle traktaternes bestemmelser, herunder de bestemmelser, som initiativtagerne ikke udtrykkeligt har henvist til i de oplysninger, som de har indgivet. En sådan undersøgelse er dermed ikke blot en abstrakt undersøgelse af forslaget til et europæisk borgerinitiativ, og ydermere bevirker den, at de forskellige trin i et forslag til europæisk borgerinitiativ sammenblandes.
- 35 Med det andet klagepunkt har Rumænien foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 106 fastslog, at Kommissionen, selv hvis den er meget i tvivl om, hvorvidt det pågældende forslag til europæisk borgerinitiativ falder ind under dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, skal registrere forslaget for at muliggøre den politiske debat inden for institutionerne.
- 36 I denne henseende er dom af 19. december 20, Puppincck m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), som Retten støttede sig på i denne sammenhæng, ikke relevant, eftersom Domstolen i den sag, der gav anledning til denne dom, skulle tage stilling til virkningerne af en

registrering og navnlig til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var forpligtet til at foreslå de foranstaltninger, der var omhandlet i det europæiske borgerinitiativ, der var genstand for den nævnte sag.

- 37 Under alle omstændigheder kan den fortolkning, som Retten anlagde i den appellerede doms præmis 106, efter registreringen af et forslag til europæisk borgerinitiativ udløse drøftelser om de foreslåede retsakter, hvilket i realiteten ikke henhører under Unionens kompetence. En sådan fortolkning, som i praksis ville udsætte enhver undersøgelse af overholdelsen af Unionens kompetenceområde til det efterfølgende trin, der er nævnt i artikel 10 i forordning nr. 211/2011, ville nemlig fratage registreringsfasen enhver effektiv virkning.
- 38 Kommissionen og Ungarn er af den opfattelse, at det eneste anbringendes første led skal forkastes som ugrundet. Dette led er ifølge Kommissionen under alle omstændigheder uvirksomt.

Domstolens bemærkninger

- 39 Det skal indledningsvis bemærkes, at hvad angår principperne for registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ bestemmer artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, at et forslag til europæisk borgerinitiativ registreres af Kommissionen, forudsat at det »ikke åbenbart [falder] uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«.
- 40 Ifølge Domstolens faste praksis skal denne registreringsbetingelse i overensstemmelse med de formål, der forfølges med det europæiske borgerinitiativ, således som de er angivet i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som navnlig består i at fremme borgernes deltagelse i det demokratiske liv i Unionen og gøre Unionen mere tilgængelig, fortolkes og anvendes af Kommissionen, når den er blevet forelagt et forslag til europæisk borgerinitiativ, således at det sikres, at det europæiske borgerinitiativ er lettilgængeligt (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 49, af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 53, og af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, præmis 44).
- 41 Det er således kun, såfremt et forslag til europæisk borgerinitiativ – henset til sit emne og formål, således som disse fremgår af de obligatoriske oplysninger og i givet fald af de supplerende oplysninger, der er blevet tilvejebragt af initiativtagerne i henhold til bilag II til forordning nr. 211/2011 – falder åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, at denne er kompetent til at afslå registreringen af dette forslag til europæisk borgerinitiativ i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, litra b) (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 50, og af 7.3.2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen, C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 54).
- 42 Det fremgår desuden ligeledes af Domstolens praksis, at Kommissionen med henblik på at vurdere, om den i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 fastsatte registreringsbetingelse er overholdt, blot skal undersøge, om de i et forslag til europæisk borgerinitiativ foreslåede foranstaltninger objektivt set teoretisk kunne iværksættes på grundlag af traktaterne (dom af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Det følger heraf, at eftersom det efter en første analyse, der er foretaget på grundlag af de obligatoriske og i givet fald supplerende oplysninger, som initiativtagerne til et europæisk borgerinitiativ har tilvejebragt, ikke er godtgjort, at et forslag til europæisk borgerinitiativ åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelser, tilkommer det denne institution at registrere dette forslag under forudsætning af, at de øvrige betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, er opfyldt (dom af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, præmis 47).
- 44 Det er i lyset af disse betragtninger, at der skal foretages en undersøgelse af Rumæniens eneste anbringendes første led, hvorved sidstnævnte i det væsentlige har foreholdt Retten, at den anlagde en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, da den i den appellerede doms præmis 105 og 106 præciserede rækkevidden af den skønsmargen, som Kommissionen råder over ved afgørelsen af, om et forslag til europæisk borgerinitiativ skal registreres.
- 45 Dette leds første klagepunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 105, hvori Retten i det væsentlige fastslog, at Kommissionen kun kan afslå at registrere et forslag til europæisk borgerinitiativ, hvis den under den undersøgelse, den foretager inden for rammerne af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, 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.
- 46 Rumænien har foreholdt Retten, at den i forbindelse med denne undersøgelse fastslog, at Kommissionen kun kan afslå at registrere et forslag til europæisk borgerinitiativ, hvis den konkluderer, at »det fuldstændig kan udelukkes«, at det pågældende forslag kan gøre det muligt for Kommissionen at fremsætte et sådant forslag til retsakt.
- 47 I denne henseende skal det bemærkes, at denne præmis udgør konklusionen på den nævnte doms præmis 100-104, som Rumænien ikke har anfægtet inden for rammerne af nærværende appel. I denne konkluderende præmis tilsigtede Retten således udelukkende at opsummere Domstolens praksis og rækkevidden af de bestemmelser i forordning nr. 211/2011, der er relevante med hensyn til den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og som den henviste til i nævnte præmis 100-104.
- 48 Selv om Retten i den appellerede doms præmis 105 anvendte andre udtryk eller andre formuleringer end dem, som den fremførte i denne doms præmis 100-104, forholder det sig ikke desto mindre således, at det ikke kan udledes af ordlyden af den nævnte præmis 105, at Retten heri indførte et kriterium for registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ, der er i strid med de betragtninger, som den anførte i den berørte doms præmis 100-104, og med de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 39-43.
- 49 I modsætning til, hvad Rumænien har gjort gældende, kan den appellerede doms præmis 105 navnlig ikke forstås således, at Retten heri henviste til en forpligtelse for Kommissionen til at undersøge, om det forslag til europæisk borgerinitiativ, der blev indgivet til den, kan finde et grundlag i en hvilken som helst af traktaternes bestemmelser, herunder i bestemmelser, som initiativtagerne ikke udtrykkeligt havde henvist til.
- 50 Det fremgår under alle omstændigheder af den appellerede doms præmis 110, som ikke er anfægtet i forbindelse med nærværende appel, at artikel 177 TEUF, som Kommissionen i femte betragtning til den omtvistede afgørelse identificerede som muligt retsgrundlag for de retsakter,

som Unionen kan vedtage, i det foreliggende tilfælde var blandt de bestemmelser, som initiativtagerne havde nævnt i det berørte forslag til europæisk borgerinitiativ. Kommissionen begrundede dermed ikke registreringen af det pågældende forslag med henvisning til en anden traktatbestemmelse, der ikke var omfattet af dem, der var nævnt i forslaget.

- 51 Det følger heraf, at klagepunktet vedrørende den appellerede doms præmis 105 skal forkastes som ugrundet.
- 52 Det andet klagepunkt vedrører den appellerede doms præmis 106, hvori Retten i det væsentlige udtalte, at eftersom EBI-mekanismens særlige merværdi ikke beror på visheden om et resultat, men på de veje og muligheder, det europæiske borgerinitiativ skaber for EU-borgerne for at indlede en politisk debat ved EU-institutionerne, skal Kommissionen, selv hvis den er meget i tvivl om, hvorvidt det pågældende forslag til europæisk borgerinitiativ falder ind under dens beføjelse i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, registrere forslaget for at muliggøre den politiske debat inden for institutionerne, som registreringen giver anledning til.
- 53 Dette klagepunkt skal erklæres uvirksomt, eftersom det udtrykkeligt fremgår af denne præmis, at den kun har til formål at underbygge Rettens konklusion i den omhandlede doms præmis 105, således at begrundelserne i den pågældende præmis 106 kun er nævnt for fuldstændighedens skyld i forhold til begrundelserne i præmis 105, som Rumænien forgæves har anfægtet i det første klagepunkt, således som det fremgår af nærværende doms præmis 47-51 (jf. analogt dom af 17.9.2020, Troszczynski mod Parlamentet, C-12/19 P, EU:C:2020:725, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Henset til det ovenstående skal det eneste anbringendes første led således forkastes, idet det delvis er ugrundet, delvis er uvirksomt.

Det eneste anbringendes andet led

Parternes argumentation

- 55 Med det eneste anbringendes andet led har Rumænien i det væsentlige foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 116 fastslog, at Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, som fortolket af Domstolen, kunne foretage en »afgrænsning«, en »kvalificering« eller endog en delvis registrering af det pågældende forslag til europæisk borgerinitiativ med henblik på at sikre, at forslaget til europæisk borgerinitiativ er lettilgængeligt, forudsat at den overholder den begrundelsespligt, der påhviler den, og at forslagets indhold ikke gengives urigtigt.
- 56 Følgelig afviste Retten ved hjælp af generelle vendinger i lighed med Kommissionen i lyset af samtlige de af initiativtagerne indgivne oplysninger at undersøge, om det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ kunne registreres. Ifølge Rumænien ville en hensyntagen til alle de indgivne oplysninger nødvendigvis have ført til den konklusion, at en handling baseret på artikel 174 TEUF – 178 TEUF ikke gjorde det muligt at nå de specifikke mål med det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ, uden at artikel 5, stk. 2, TEU ville blive tilsidesat. Det retsgrundlag, som Retten undersøgte i den appellerede dom, er ikke relevant i forhold til det reelle formål med det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ, netop fordi

Retten tilsidesatte artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, eftersom den i strid med Domstolens praksis undlod at fastslå, at der skal tages hensyn til alle de oplysninger, der er indgivet af initiativtagerne.

- 57 Under alle omstændigheder kan det generelle argument om nødvendigheden af at sikre, at det europæiske borgerinitiativ er lettilgængeligt, ikke i sig selv danne grundlag for en registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ, der ikke overholder alle de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011.
- 58 Kommissionen og Ungarn er af den opfattelse, at det eneste anbringendes andet led skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 59 Det andet led i det eneste anbringende, der er fremsat af Rumænien, vedrører den appellerede doms præmis 116, hvori Retten udtalte følgende:

»[...] den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde, der bestod i at registrere det omtvistede forslag til [europæisk borgerinitiativ] »på grundlag af [Kommissionens] 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«, er i overensstemmelse med forordning nr. 211/2011 som fortolket af Domstolen [...], eftersom, som tidligere bemærket, Kommissionen skal fortolke og anvende den betingelse for registrering, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra b), i ovennævnte forordning på en måde, der sikrer, at [det europæiske borgerinitiativ] er lettilgængeligt. Kommissionen kan derfor i givet fald foretage en »afgrænsning«, en »kvalificering« eller endog en delvis registrering af det pågældende forslag til europæisk borgerinitiativ 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. Denne fremgangsmåde gør det nemlig muligt for Kommissionen, i stedet for at afslå at registrere et forslag til [europæisk borgerinitiativ], at registrere forslaget på kvalificeret måde med henblik på at bevare den praktiske virkning af formålet med forordning nr. 211/2011. [...]«

- 60 Rumænien har i det væsentlige foreholdt Retten, at den har tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, for så vidt som den fastslog, at Kommissionen var berettiget til at foretage en »afgrænsning«, en »kvalificering« eller endog en delvis registrering af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ og dermed en registrering af dette forslag ved at tillægge forslaget den rækkevidde, der er beskrevet i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 2, og som er anført i nærværende doms præmis 20.
- 61 Med henblik på at undersøge dette klagepunkt skal det indledningsvis konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 68-63 i forslaget til afgørelse, at Retten med udtrykkene »afgrænsning«, »kvalificering« og »delvis registrering« i den appellerede doms præmis 116 tilsigtede at henvise til et og samme begreb, nemlig en delvis registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ, som ikke gengav hele det forslag til europæisk borgerinitiativ, som initiativtagerne oprindeligt havde indgivet, og hvis rækkevidde derfor blev begrænset, uanset om der er tale om de heri omhandlede forslag til specifikke retsakter, eller, som i det foreliggende tilfælde, identificeringen af de retsakter, hvis vedtagelse er blevet foreslået, eller mere generelt den måde, hvorpå emnet for forslaget til europæisk borgerinitiativ defineres.

- 62 Det skal dernæst fastslås, at artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 ikke udtrykkeligt fastsætter en mulighed for Kommissionen for at foretage en sådan delvis registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ.
- 63 Det følger imidlertid 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 lovgivning, som den udgør en del af (dom af 22.12.2022, Sambre & Biesme og Commune de Farciennes, C-383/21 og C-384/21, EU:C:2022:1022, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Som det er anført i nærværende doms præmis 40, fremgår det i denne henseende af Domstolens faste praksis, at den registreringsbetingelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, i overensstemmelse med målene for borgerinitiativet, således som de er anført i første og anden betragtning til forordning nr. 211/2011, og som bl.a. består i at fremme borgernes deltagelse i det demokratiske liv i Unionen og gøre Unionen mere tilgængelig, skal fortolkes og anvendes af Kommissionen, når den er blevet forelagt et forslag til europæisk borgerinitiativ, således at det sikres, at borgerinitiativet er lettilgængeligt.
- 65 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 80-94 i forslaget til afgørelse, understøtter disse formål en fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter Kommissionen skal kunne foretage en delvis registrering af et forslag til europæisk borgerinitiativ.
- 66 Som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 116, ville det, hvis Kommissionen nægttes denne mulighed, medføre, at registreringen af et forslag til europæisk borgerinitiativ i princippet skal afslås i sin helhed, selv i det tilfælde, hvor kun en del af det pågældende forslag åbenbart falder uden for denne institutions beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Som følge af en minimal fejl, der må antages at kunne tilskrives initiativtagerne med hensyn til rækkevidden af denne beføjelse, skal initiativtagernes forslag til europæisk borgerinitiativ således afvises i sin helhed, hvilket følgelig åbenbart skader målet om at sikre, at det europæiske borgerinitiativ er lettilgængeligt.
- 67 Det følger heraf, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 116 fastslog, at Kommissionen med den omtvistede afgørelse kunne foretage en delvis registrering af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ ved at begrænse dets rækkevidde i overensstemmelse med ordlyden af denne afgørelses artikel 1, stk. 2.
- 68 Hvad endelig angår klagepunktet om, at Retten i lighed med Kommissionen undlod at undersøge registreringen af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ i lyset af alle de oplysninger, som initiativtagerne havde indgivet, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Retten i den appellerede doms præmis 116, som er den eneste præmis, der er omfattet af dette led, kun udtalte sig om, hvorvidt en delvis registrering af det omhandlede forslag til europæisk borgerinitiativ var forenelig med artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og ikke spørgsmålet om, hvorvidt dette forslag, henset til de af initiativtagerne indgivne oplysninger i givet fald i den af Kommissionen begrænsede udgave, åbenbart faldt uden for de beføjelser, i medfør af hvilke denne institution kan fremsætte et forslag til EU-retsakt.
- 69 Det eneste anbringendes andet led skal følgelig forkastes som ugrundet.
- 70 Henset til det ovenstående skal det eneste anbringende forkastes, idet det delvist er uvirksomt, delvist er ugrundet, og følgelig skal nærværende appel forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

- 71 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når en appel ikke tages til følge.
- 72 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 73 Da Rumænien har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges Rumænien at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.
- 74 Procesreglementets artikel 184, stk. 4, andet punktum, bestemmer, at såfremt en intervenient i første instans deltager i appelsagen, kan Domstolen bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger.
- 75 Da Ungarn har deltaget i retsforhandlingerne for Domstolen, bør Ungarn i det foreliggende tilfælde pålægges at bære sine egne omkostninger.

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

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) Rumænien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) Ungarn bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter