



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

10 päivänä toukokuuta 2016*

Toimielimiä koskeva oikeus — Eurooppalainen kansalaisaloite — Koheesio politiikka — Kansallisen vähemmistön sisältävät alueet — Rekisteröinnin epäminen — Komission toimivallan selvä puuttuminen — Asetuksen (EU) N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 3 kohta

Asiassa T-529/13,

Balázs-Árpád Izsák, kotipaikka Târgu Mureş (Romania) ja

Attila Dabis, kotipaikka Budapest (Unkari),

edustajanaan aluksi asianajaja J. Tordáné dr. Petneházy, sittemmin asianajaja D. Sobor,

kantajina,

joita tukee

Unkari, asiamiehinään M. Fehér, G. Szima ja G. Koós,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblyté ja M. P. Hetsch, sittemmin K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämer ja B.-R. Killmann,

vastaajana,

jota tukevat

Helleenien tasavalta, asiamiehenään E.-M. Mamouna,

Romania, asiamiehinään R. Radu, R. Hațieganu, D. Bulancea ja M. Bejenar, ja

Slovakian tasavalta, asiamiehenään B. Ricziová,

väliintulijoina,

ja jossa vaaditaan kumottavaksi 25.7.2013 tehty komission päätös C (2013) 4975 final kantajien ehdottaman kansalaisaloitteen rekisteröinnin epämisestä,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen sekä tuomarit I. Pelikánová (esittelevä tuomari) ja E. Buttigieg,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Bukšek Tomac,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.12.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

- 1 Kantajat Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis toimittivat 18.6.2013 yhdessä viiden muun henkilön kanssa Euroopan komissiolle ehdotuksen kansalaisaloitteeksi (jäljempänä riidanalainen ehdotus), jonka otsikko oli ”Koheesio politiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymistä varmistamiseksi” (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures), SEU 11 artiklan 4 kohdan ja kansalaisaloitteesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 (EUVL L 65, s. 1) mukaisesti.
- 2 Komission tällaisia aloitteita varten verkossa tarjoamassa sähköisessä rekisterissä (jäljempänä rekisteri) kantajat ilmoittivat asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti saman asetuksen liitteessä II kuvatut vähimmäistiedot (jäljempänä vaadittavat tiedot), erityisesti ne, jotka koskevat tiivistelmää riidanalaisen ehdotuksen aiheesta ja tavoitteista.
- 3 Kantajien vaadittavina tietoina ilmoittamista tiedoista ilmeni, että riidanalaisen ehdotuksen tavoitteena oli, että Euroopan unionin koheesio politiikassa kiinnitettäisiin erityistä huomiota alueisiin, joiden etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet poikkeavat naapurialueiden kyseisistä ominaispiirteistä. Kyseisillä alueilla – joihin sisältyy maantieteellisiä vyöhykkeitä, jotka ovat vailla rakenteita, joilla olisi hallinnollista toimivaltaa – taloudellisen kehityksen erojen tai jälkeenyäisyyden ehkäiseminen suhteessa naapurialueisiin, taloudellisen kehityksen tukeminen ja taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edellytysten säilyttäminen oli tarkoitus varmistaa siten, että kyseisten alueiden ominaispiirteet pysyvät muuttumattomina. Tätä varten näiden alueiden piti saada samat mahdollisuudet päästä osallisiksi unionin eri rahastoista, ja niille oli taattava niiden ominaispiirteiden säilyminen ja asianmukainen taloudellinen kehitys, jotta unionin kehitys voisi olla kestävä ja sen kulttuurinen monimuotoisuus voisi säilyä.
- 4 Kantajat liittivät vaadittavina tietoina toimitettuihin tietoihin asetuksen N:o 211/2011 liitteen II mukaisesti yksityiskohtaisempia tietoja riidanalaisen ehdotuksen aiheesta, tavoitteista ja taustasta (jäljempänä lisätiedot).
- 5 Lisätiedoista ilmeni yhtäältä, että kantajien mielessä kansallisen vähemmistön sisältävät alueet vastaavat maantieteellisiä alueita ja vyöhykkeitä, joilla ei välttämättä ole rakenteita, joilla olisi hallinnollista toimivaltaa, mutta joille on juurtunut yhteisöjä, joiden etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet poikkeavat naapurialueille juurtuneiden väestöryhmien kyseisistä ominaispiirteistä ja jotka muodostavat enemmistön tai koostuvat merkittävästä määrästä henkilöitä paikallisella tasolla, kun taas kansallisella tasolla ne ovat vain vähemmistönä, ja jotka ovat ilmaisseet (kansanäänestyksessä) tahtonsa saada autonominen asema asianomaisen jäsenvaltion sisällä (jäljempänä kansallisen

vähemmistön sisältävät alueet). Kantajien mukaan nämä kansallisen vähemmistön sisältävät alueet vaalivat esi-isiltä perittyjä eurooppalaisia kulttuureja ja kieliä ja edustavat merkittäviä lähteitä unionin ja laajemmin Euroopan kulttuuriselle ja kielelliselle monimuotoisuudelle.

- 6 Lisätiedoista ilmeni toisaalta, että ehdotetulla unionin säädöksellä (jäljempänä ehdotettu toimi) olisi ennen kaikkea tarkoitus varmistaa alueiden yhdenvertaisuus ja alueellisten kulttuurien säilyminen ehkäisemällä kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden taloudellisen kehityksen eroja tai jälkeenjääneisyyttä suhteessa naapurialueisiin ja mahdollistamalla kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden säilyttämisen tavalla, jolla ei loukattaisi niiden ominaispiirteitä. Kantajien mukaan SEUT 174–SEUT 178 artiklassa säännellyn koheesio politiikan tarkoituksena on SEU 2 ja SEU 3 artiklassa määriteltyjen perusarvojen kunnioittamiseksi myötävaikuttaa kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisten etnisten, kulttuuristen, uskonnollisten tai kielellisten ominaispiirteiden, joita Euroopan taloudellinen integraatio uhkaa, säilymiseen ja näiden alueiden taloudelliseen kehitykseen vaikuttavien haittojen ja syrjinnän poistamiseen. Niinpä ehdotetulla toimella oli tarkoitus antaa kansallisen vähemmistön sisältäville alueille samanlainen mahdollisuus päästä osallisiksi unionin koheesio politiikan varoista, resursseista ja ohjelmista kuin on niihin tällä hetkellä oikeutetuilla alueilla, sellaisina kuin ne luetellaan yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS) 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1059/2003 (EUVL L 154, s. 1) liitteessä I. Näihin takeisiin voi kantajien mukaan kuulua se, että perustetaan autonomisia alueellisia instituutioita, joilla on riittävä toimivalta auttaa kansallisen vähemmistön sisältäviä alueita säilyttämään kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset ominaispiirteensä sekä identiteettinsä.
- 7 Ehdotetulla toimella oli tätä varten yhtäältä tarkoitus määritellä ”kansallisen vähemmistön sisältävä alue” tukeutumalla ensinnäkin tietyissä kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa mainittuihin käsitteisiin ja tavoitteisiin, muun muassa kansallisen vähemmistön määritelmään, joka sisältyy Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen 1.2.1993 antamaan suositukseen 1201 (1993) vähemmistöjen oikeuksia koskevaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjaksi, toiseksi jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, kolmanneksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitettua ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön, neljänneksi SEU 3 ja SEUT 167 artiklaan sekä viidenneksi asianomaisten yhteisöjen (kansanäänestyksessä) ilmaisemaan tahtoon saada autonominen asema asianomaisten jäsenvaltion sisällä. Toisaalta kyseisellä toimella oli tarkoitus nimetä edellä mainitun määritelmän mukaisesti unionin sisällä olemassa olevat kansallisen vähemmistön sisältävät alueet, ja nämä alueet oli sitten tarkoitus sisällyttää asetuksen N:o 1059/2003 liitteessä I olevaan yhteiseen tilastolliseen alueyksiköiden luokitukseen (jäljempänä NUTS-luokitus).
- 8 Lisäksi sen välttämiseksi, että kansalliset hallintoviranomaiset käyttävät unionin koheesio politiikan varoja, resursseja ja ohjelmia kansallisille vähemmistöille vihamielisten politiikkojen rahoittamiseen, ehdotetulla toimella oli tarkoitus julistaa, että jäsenvaltioiden olisi viipymättä kunnioitettava täysimääräisesti kansainvälisiä velvoitteitaan ja sitoumuksiaan kansallisia vähemmistöjä kohtaan ja että se, että jäsenvaltio rikkoo tai jättää noudattamatta näitä sitoumuksia, merkitsisi SEU 2 artiklassa mainittujen arvojen loukkaamista, joka kuuluu SEU 7 artiklassa kuvatun menettelyn soveltamisalaan ja joka voi johtaa siihen, että Euroopan unionin neuvosto pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet.
- 9 Komissio teki 25.7.2013 päätöksen C (2013) 4975 final, jolla riidanalaisen ehdotuksen rekisteröinti evättiin (jäljempänä riidanalainen päätös) sillä perusteella, että ehdotuksessa mainittujen perussopimusten määräysten ja kaikkien muiden mahdollisten oikeusperustojen perusteellisesta tutkimisesta oli ilmennyt, että ehdotus ylitti selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 10 Kantajat nostivat nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.9.2013 jättämällään kannekirjelmällä.
- 11 Komissio jätti vastineen 3.1.2014.
- 12 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.2.2014 jättämällään asiakirjalla Slovakian tasavalta pyysi saada osallistua nyt käsiteltävään asiaan väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia.
- 13 Kantajat jättivät vastauskirjelmän 21.2.2014.
- 14 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.3.2014 jättämällään asiakirjalla Unkari pyysi saada osallistua nyt käsiteltävään asian väliintulijana tukeakseen kantajien vaatimuksia.
- 15 Helleenien tasavalta pyysi 7.3.2014 ja Romania 12.3.2014 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään asiakirjalla saada osallistua nyt käsiteltävään asiaan väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia.
- 16 Komissio jätti vastauskirjelmän 7.4.2014.
- 17 Asianosaisten ja osapuolten huomautukset saatuaan unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 12.5.2014 antamallaan määräyksellä Slovakian tasavallan, Unkarin, Helleenien tasavallan ja Romanian väliintulohakemukset.
- 18 Slovakian tasavalta esitti 23.6.2014 ja Unkari ja Romania esittivät 25.6.2014 väliintulokirjelmänsä. Helleenien tasavalta ei esittänyt väliintulokirjelmää.
- 19 Județul Covasna (Romanian departementti Covasna) pyysi 18.6.2014, Bretagne réunie (Yhdistynyt Bretagne -niminen yhdistys) pyysi 23.6.2014 ja Obec Debrad' (Slovakian kunta Debrad') pyysi 25.8.2014 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään asiakirjalla saada osallistua nyt käsiteltävään asiaan väliintulijana tukeakseen kantajien vaatimuksia.
- 20 Asianosaisten ja osapuolten huomautukset saatuaan unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hylkäsi 18.5.2015 antamallaan määräyksellä väliintulohakemukset, jotka Județul Covasna, Bretagne réunie ja Obec Debrad' olivat jättäneet.
- 21 Esittelevän tuomarin ehdotuksesta unionin yleinen tuomioistuin päätti aloittaa suullisen käsittelyn ja kehotti työjärjestyksensä 89 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrättyjen prosessijohtotoimien yhteydessä varsinaisia asianosaisia lausumaan kirjallisesti tietyistä oikeusriitaan liittyvistä näkökohdista. Asianosaiset noudattivat näitä pyyntöjä määräaajoissa. Vastauksessaan kantajat ilmoittivat luopuvansa vaatimuksestaan, jonka tarkoituksena oli velvoittaa komissio rekisteröimään riidanalainen ehdotus ja toteuttamaan kaikki tarvittavat oikeudelliset toimenpiteet.
- 22 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 15.12.2015 pidetyssä istunnossa, paitsi Helleenien tasavallan osalta, koska sen edustaja ei ollut mainitussa istunnossa läsnä. Istunnossa komissio ilmoitti unionin yleiselle tuomioistuimelle, että kantajat olivat julkaisseet riidanalaisista ehdotuksista koskevalla internetsivustolla vastineen, jonka komissio oli jättänyt nyt käsiteltävässä asiassa, ja että kantajat olivat komission pyynnöstä huolimatta kieltäytyneet poistamasta sitä sieltä. Komissio pyysi unionin yleistä tuomioistuinta ottamaan oikeudenkäyntikulujen jakamisen yhteydessä tällaisen kantajien lainvastaisen käyttäytymisen huomioon. Kantajat eivät kiistäneet tosiseikkoja, joista komissio heitä moitti, mutta

väittivät, ettei heidän käyttäytymisessään ollut kyse oikeuden väärinkäytöstä, koska kyseisen kaltaista käyttäytymistä ei missään asiakirjassa kielletä. Niinpä he kehottivat unionin yleistä tuomioistuinta soveltamaan yleisiä sääntöjä oikeudenkäyntikuluista.

- 23 Vaatimuksiaan mukautettuaan (edellä 21 kohta) kantajat vaativat Unkarin tukemina, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 24 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen osittain tutkimatta ja hylkää sen muilta osin perusteettomana
 - velvoittaa kantajat ja Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 25 Vaikkei Helleenien tasavalta ole muodollisesti esittänyt vaatimuksia, on katsottava, että komission vaatimuksia tukevana väliintulijana se yksinkertaisesti yhtyy niihin.
- 26 Slovakian tasavalta, joka tukee väliintulijana komission vaatimuksia, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen osittain tutkimatta ja hylkää sen muilta osin perusteettomana
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 27 Romania, joka tukee väliintulijana komission vaatimuksia, yhtyy pääasiallisesti niihin siltä osin kuin niissä vaaditaan kanteen jättämistä osittain tutkimatta ja sen hylkäämistä muilta osin perusteettomana.

Oikeudellinen arviointi

Tiettyjen väitteiden tutkittavaksi ottaminen

- 28 Vastauskirjelmässään kantajat väittävät Unkarin tukemina pääasiallisesti, että yhtäältä harkintavaltaa on käytetty väärin ja hyvän hallinnon periaatetta on loukattu ja toisaalta SEUT 352 artiklaa on tulkittu virheellisesti.
- 29 Saatuaan unionin yleiseltä tuomioistuimelta kehotuksen lausua tästä oikeusriidan näkökohdasta (edellä 21 kohta) komissio väitti Slovakian tasavallan tukemana, että harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskeva väite on jätettävä tutkimatta, koska se esitettiin ensimmäistä kertaa vasta vastauskirjelmän vaiheessa eikä se täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jotka ilmenevät unionin yleisen tuomioistuimen 2.5.1991 tehdyn työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 48 artiklan määräyksistä.
- 30 Komissio on vaatinut Romanian ja Slovakian tasavallan tukemana myös SEUT 352 artiklan virheellistä tulkintaa koskevan väitteen jättämistä tutkimatta, koska se esitettiin ensimmäistä kertaa vastauskirjelmän vaiheessa.
- 31 Kantajat kiistävät esittäneensä nyt kyseessä olevat väitteet vastaukseksi komission vastineessaan esittämiin argumentteihin ja toteavat vain laajentavansa niillä kannekirjelmäänsä jo sisältyneitä väitteitä.

- 32 On muistutettava, että 2.5.1991 tehdyn työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 48 artiklan 2 kohdan määräyksistä ilmenee yhdessä, että kannekirjelmän jättämisen jälkeen ei saa vedota uusiin kanneperusteisiin, elleivät ne perustu asian käsittelyn aikana esiin tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin. Peruste, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – kannekirjelmässä esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (ks. tuomio 15.10.2008, Mote v. parlamentti, T-345/05, Kok., EU:T:2008:440, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vastaavaa ratkaisua on sovellettava kanneperusteen tueksi esitettyyn väitteeseen (ks. tuomio 19.3.2013, In 't Veld v. komissio, T-301/10, Kok., EU:T:2013:135, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Uuden argumentin pitäminen aikaisemmin esitetyn kanneperusteen tai väitteen laajentamisena edellyttää sitä, että tällainen argumentti on riittävän läheisessä yhteydessä kannekirjelmässä alun perin esitettyihin kanneperusteisiin tai väitteisiin, siten, että sen voitaisiin katsoa seuranneen oikeudenkäyntimenettelyssä käydyin näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä (ks. vastaavasti tuomio 26.11.2013, Groupe Gascogne v. komissio, C-58/12 P, Kok., EU:C:2013:770, 31 kohta).
- 34 Nyt käsiteltävässä asiassa pitää paikkansa, että edellä 28 kohdassa mainitut harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista sekä SEUT 352 artiklan virheellistä tulkintaa koskevat väitteet eivät sisällyneet kannekirjelmään.
- 35 Harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskevilla väitteillä on kuitenkin nyt käsiteltävässä asiassa kyse kannekirjelmässä esitettyjen väitteiden laajentamisesta, ja ne perustuvat asian käsittelyn aikana unionin yleisessä tuomioistuimessa esiin tulleisiin seikkoihin. Nämä väitteet nimittäin yhtäältä liittyvät läheisesti siihen ainoaan kanneperusteeseen, jonka kantajat kannekirjelmässä pääasiallisesti esittivät ja joka koskee asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista sillä perusteella, ettei riidanalainen ehdotus selvästikään ylittänyt komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi. Väitteissä on kyse kanneperusteen tueksi esitettyjen argumenttien uudesta oikeudellisesta luonnehdinnasta tiettyjen komission vastineissaan esittämien argumenttien valossa, joista kantajien mukaan ilmenee, että riidanalaisen päätöksen ainoana perusteena oli se, ettei komissio pitänyt unionin oikeuden nykytilassa tarkoituksenmukaisena käyttää toimivaltaansa kantajien toivoman mukaisesti. Toisaalta kantajat perustelevat kyseisten väitteiden esittämisen tietyillä seikoilla, jotka ovat tulleet esiin asian käsittelyn aikana unionin yleisessä tuomioistuimessa, nimittäin komission vastineissaan esittämällä argumenteilla, joiden mukaan ”unionin politiikoista ei voi tulla vähemmistöille vastaisten poliitikkojen välineitä” ja ”kansallisten vähemmistöjen erityispiirteet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon laadittaessa NUTS-luokitusta jäsenvaltioiden tasolla”.
- 36 Niinpä harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskevat väitteet on otettava tutkittaviksi.
- 37 SEUT 352 artiklan virheellistä tulkintaa koskeva väite sitä vastoin ei ole läheisessä yhteydessä kannekirjelmässä esitettyihin väitteisiin. Väite ei myöskään perustu seikkoihin, jotka olisivat tulleet esiin asian käsittelyn aikana unionin yleisessä tuomioistuimessa, koska komission vastineissaan esittämistä argumenteista riippumatta väite olisi jo voitu esittää kannekirjelmässä. Riidanalaisessa päätöksessä nimittäin komissio oli jo katsonut, että riidanalaisessa ehdotuksessa mainittujen perussopimusten määräysten ohella mikään muu niiden määräys ei voinut olla ehdotetun toimen perustana, mikä sisälsi SEUT 352 artiklan.
- 38 Niinpä SEUT 352 artiklan virheellistä tulkintaa koskeva väite on jätettävä tutkimatta ja muilta osin komission esittämät oikeudenkäyntiväitteet on hylättävä.

Asiakysymys

39 Riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi kantajat esittävät Unkarin tukemina pääasiallisesti yhden ainoan kanneperusteen, joka koskee asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista sillä perusteella, ettei riidanalainen ehdotus selvästikään ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi. Edellä 38 kohdassa tehtyjen päätelmien perusteella on katsottava, että kanneperuste jakautuu useaan väitteeseen, joista ensimmäinen koskee SEUT 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja SEUT 174 artiklan sekä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohdan, luettuna saman asetuksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, virheellistä tulkintaa, toiseksi SEUT 167 artiklan virheellistä tulkintaa, kolmanneksi SEUT 19 artiklan 1 kohdan virheellistä tulkintaa, neljänneksi virhettä siinä, että huomioon on otettu tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta, ja viidenneksi harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista.

40 Tässä asiassa on tutkittava aluksi väite, jonka mukaan on tehty virhe siinä, että huomioon on otettu tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta.

Väite, jonka mukaan on tehty virhe siinä, että huomioon on otettu tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta

41 Kantajat katsovat Unkarin tukemina, että komissio on tehnyt virheen ottaessaan riidanalaisessa päätöksessä huomioon lisätietoja, sellaisina kuin ne on edellä 4 kohdassa määritelty.

42 Komissio vaatii Romanian ja Slovakian tasavallan tukemana nyt käsiteltävän väitteen hylkäämistä.

43 Tässä väitteessä on kyse siitä, mihin tietoihin komissio saa tukeutua päättääkseen, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyt ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiedellytykset eivät täyty.

44 Asetuksen N:o 211/2011 4 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Ennen kuin järjestäjät aloittavat ehdotettua kansalaisaloitetta koskevien tuenilmausten keruun allekirjoittajilta, heidän on rekisteröitävä se komissiossa ja ilmoitettava liitteessä II esitetyt tiedot, erityisesti ne, jotka koskevat ehdotetun kansalaisaloitteen aihetta ja tavoitteita.

--

2. Komissio rekisteröi ehdotetun kansalaisaloitteen kahden kuukauden kuluessa liitteessä II esitettyjen tietojen vastaanottamisesta, antaa sille yksilöidyn rekisteröintinumeron ja lähettää järjestäjille vahvistuksen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

--

b) ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi;

--

3. Komissio epäilee rekisteröinnin, jos 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty.

--”

45 Koska asetuksen N:o 211/2011 4 artiklassa viitataan tässä yhteydessä suoraan saman asetuksen liitteeseen II, tällä liitteellä on katsottava olevan sama sitovuus kuin kyseisellä asetuksella (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 24.4.1996, *Industrias Pesqueras Campos ym. v. komissio*, T-551/93 ja T-231/94–T-234/94, Kok., EU:T:1996:54, 84 kohta).

46 Asetuksen N:o 211/2011 liitteessä II, jonka otsikko on ”Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiä varten vaadittavat tiedot”, säädetään seuraavaa:

”Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimiseksi komission verkossa olevaan rekisteriin on ilmoitettava seuraavat tiedot:

1. Ehdotetun kansalaisaloitteen nimi (enintään 100 merkkiä)
2. Aihe (enintään 200 merkkiä)
3. Kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen, jonka perusteella komissiota pyydetään toimimaan, tavoitteiden kuvaus (enintään 500 merkkiä)
4. Perussopimusten määräykset, joita ehdotetun toimen järjestäjät pitävät asiaan kuuluvina

– –

Järjestäjät voivat liiteasiakirjalla toimittaa tarkempia tietoja ehdotetun kansalaisaloitteen aiheesta, tavoitteista ja taustasta. He voivat halutessaan esittää myös luonnoksen säädökseksi.”

47 Asetuksen N:o 211/2011 4 artiklasta ja sen liitteestä II ilmenee, että komissio tutkii järjestäjien toimittamat tiedot arvioidakseen, täyttääkö ehdotettu kansalaisaloite erityisesti asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyt rekisteröintiedellytykset.

48 Toisin kuin kantajat väittävät, asetuksen N:o 211/2011 ”liitteessä II esitetyt tiedot”, joihin saman asetuksen 4 artiklassa viitataan, eivät ole pelkkiä vähimmäistietoja, jotka on kyseisen liitteen nojalla toimitettava rekisteriin.

49 On nimittäin niin, että kun asetuksen N:o 211/2011 liitteessä II tunnustetaan ehdotetun aloitteen järjestäjille oikeus toimittaa lisätietoja ja jopa luonnos unionin säädökseksi, tällaisen oikeuden välittömänä seurauksena on komission velvollisuus tutkia kyseiset tiedot samalla tavalla kuin minkä tahansa muunkin kyseisen liitteen mukaisesti toimitetun tiedon noudattaen hyvän hallinnon periaatetta, johon liittyy toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat (ks. tuomio 29.3.2012, *komissio v. Viro*, C-505/09 P, Kok., EU:C:2012:179, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 23.9.2009, *Viro v. komissio*, T-263/07, Kok., EU:T:2009:351, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Niinpä siitäkin riippumatta, olivatko rekisteriin toimitetut vaadittavat tiedot riittäviä, on katsottava, että sen arvioimiseksi, täyttikö riidanalainen ehdotus asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyt rekisteröintiedellytykset, komission oli tutkittava lisätiedot.

51 Tämä päätelmä ei kyseenalaistu kantajien argumenteista, joissa todetaan pääasiallisesti, että komission ei olisi pitänyt ottaa riidanalaisessa päätöksessä huomioon lisätietoja, joissa vain havainnollistettiin säädösehdotuksia, joita komissio voisi mahdollisesti tehdä ilman, että ne kuitenkin vastaisivat ehdotettua toimea.

52 Tässä yhteydessä on korostettava, että riidanalaisessa päätöksessä komissio on katsonut lisätietojen perusteella, että kantajat kehottivat sitä riidanalaisella ehdotuksella tekemään ehdotuksen unionin säädökseksi, jolla olisi tarkoitus varmistaa ”alueiden yhdenvertaisuus ja alueellisten kulttuurien

säilyminen”, mikä kantajien mukaan edellytti välttämättä yhtäältä sen varmistamista, että jäsenvaltiot noudattavat kansainvälisen oikeuden mukaisia sitoumuksiaan kansallisia vähemmistöjä kohtaan, ja toisaalta sitä, että ”unionin koheesiolitiikan yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota [kansallisen vähemmistön sisältäviin] alueisiin” omaksumalla ”kansallisen vähemmistön sisältävästä alueesta” sellainen määritelmä, jossa otetaan huomioon riidanalaisessa ehdotuksessa mainituissa kansainvälisissä asiakirjoissa hyväksytyt kriteerit ja asianomaisten yhteisöjen ilmaisema tahto, ja yksilöimällä kyseiset alueet nimeltä.

- 53 Kantajat eivät voi väittää perustellusti, että riidanalaisessa päätöksessä täten yksilöidyt toimenpiteet oli esitetty lisätiedoissa pelkkinä esimerkkeinä toimenpide-ehdotuksista, joita komissio voisi mahdollisesti tehdä. Ensinnäkin lisätiedoissaan kantajat toteavat nimenomaisesti, että ”lainsäädännössä olisi – – todettava, että jäsenvaltioiden on viipymättä täytettävä kansainväliset sitoumuksensa kansallisia vähemmistöjä kohtaan”. Sitten kantajat toteavat toistaessaan vaadittavina tietoina jo esittämänsä pyynnön, että riidanalaisella ehdotuksella tavoiteltuihin päämääriin vastaamiseksi ”[kansallisen vähemmistön sisältäville alueille] on annettava samanlainen mahdollisuus päästä osallisiksi unionin rakennerahastoista ja muista unionin rahastoista sekä [koheesiolitiikan] resursseista ja ohjelmista ja että niiden ominaispiirteiden säilyminen ja niiden asianmukainen taloudellinen kehitys on taattava”. Lopuksi kantajat viittaavat selvästi ”[kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden] käsitteeseen, joka on määriteltävä unionin toimessa”, ja toteavat, että ”kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden käsitteen määrittelyn lisäksi komission laatimassa unionin säädöksessä on yksilöitävä näiden alueiden nimi liitteessä ottamalla huomioon [lisätiedoissa] luetelluissa kansainvälisissä asiakirjoissa hyväksytyt kriteerit ja asianomaisten yhteisöjen tahto”. Lisätietojen edellä mainituista kohdista ilmenee, että kantajat olivat tehneet toimenpide-ehdotukset, jotka komissio otti riidanalaisessa päätöksessä huomioon, lisätiedoissa selvästi toimenpiteinä, joiden olisi välttämättä sisällyttävä ehdotettuun toimeen.
- 54 Komissio on siis perustellusti ottanut riidanalaisessa päätöksessä kyseiset toimenpiteet huomioon tarkastaakseen, täyttikö riidanalainen ehdotus asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyt rekisteröintiedellytykset.
- 55 Edellä 50 kohdassa tehty päätelmä ei myöskään kyseenalaistu niistä asianosaisten ja väliintulijoiden argumenteista, jotka koskevat sitä, oliko se, että lisätiedot otettiin riidanalaisessa päätöksessä huomioon, tässä asiassa kantajien edun mukaista vai ei.
- 56 Tässä yhteydessä on korostettava, että ehdotetun kansalaisaloitteen järjestäjien asiana on arvioida kussakin tapauksessa, onko heidän etunsa mukaista, että he käyttävät asetuksen N:o 211/2011 liitteessä II tunnustettua oikeuttaan toimittaa lisätietoja ehdotuksensa aiheesta, tavoitteista ja taustasta, kun otetaan huomioon komission vastaava velvollisuus tutkia ne muun muassa sen arvioimiseksi, onko ehdotettu kansalaisaloite rekisteröitävä. On kuitenkin niin, että ehdotetun kansalaisaloitteen järjestäjien päätettyä käyttää oikeuttaan ja toimittaa kyseisiä lisätietoja, komission on otettava ne huomioon eikä sillä ole mahdollisuutta tai velvollisuutta pohtia, onko lisätietojen huomioon ottaminen järjestäjien edun mukaista vai ei.
- 57 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat toimittivat lisätietoja komissiolle, jonka siis oli tutkittava ne riippumatta siitä, oliko se kantajien edun mukaista vai ei.
- 58 Koska kantajien argumentaatio on täten kokonaisuudessaan kumottu, väite, jonka mukaan on tehty virhe siinä, että huomioon on otettu tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta, on hylättävä.

Alustavia huomautuksia kantajien muista väitteistä

- 59 Koska kaikki muut kantajien esittämät väitteet liittyvät pääasiallisesti asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomiseen (edellä 39 kohta), on palautettava mieleen, että SEU 5 artiklan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, että SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja että juuri tässä asiayhteydessä asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään edellytyksestä, jonka mukaan ehdotettu kansalaisaloite ei saa selvästi ylittää komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 60 Asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että komission on toteutettava käytettävissään olevien seikkojen ensimmäinen tutkinta arvioidakseen, jääkö ehdotettu kansalaisaloite selvästi komission toimivallan ulkopuolelle; samalla on kuitenkin täsmennetty, että ehdotuksen rekisteröinti merkitsee sen kattavampaa tutkintaa. Asetuksen N:o 211/2011 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nimittäin säädetään, että vastaanotettuaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen komissio antaa kolmen kuukauden kuluessa tiedonannon, jossa esitetään komission oikeudelliset ja poliittiset päätelmät kansalaisaloitteesta sekä toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa, ja sen perustelut näiden toimien toteuttamiselle, tai jos se ei aio toteuttaa toimia, niistä pidättämiselle.
- 61 Sen selvittämiseksi, onko komissio soveltanut oikein nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaan sisältyvää edellytystä, on tutkittava, onko niin, että riidanalaisen ehdotuksen huomioon otettuaan ja käytettävissään olleiden seikkojen ensimmäisen tutkinnan yhteydessä komissio ei selvästikään voinut ehdottaa annettavaksi unionin toimea, joka olisi perustunut perussopimusten artikloihin, erityisesti niihin, jotka kantajat mainitsivat riidanalaisessa ehdotuksessa.
- Väitteet, jotka koskevat SEUT 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja SEUT 174 artiklan sekä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohdan, luettuna saman asetuksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, virheellistä tulkintaa
- 62 Kantajat katsovat Unkarin tukemina, että komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä tulkintavirheen kieltäytyessään toteamasta siinä, että SEUT 4 artiklan 2 kohdan c alakohta ja SEUT 174 artikla sekä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohta, luettuna saman asetuksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, voivat tarjota oikeusperustan, jonka nojalla komissio voi tehdä riidanalaisesta ehdotusta vastaavan ehdotuksen unionin säädökseksi.
- 63 Komissio vaatii Romanian ja Slovakian tasavallan tukemana nyt käsiteltävien väitteiden hylkäämistä.
- 64 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on ehdotetun toimen sisällön määriteltyään, kuten edellä 52 kohdassa on todettu, katsonut seuraavaa:

”[Pyynnön] mukaan [tietyt toimenpiteet] ovat tarpeen, jotta unionin koheesiopolitiikan yhteydessä kiinnitettäisiin erityistä huomiota [kansallisen vähemmistön sisältäviin] alueisiin. Kukin SEUT 177 ja SEUT 178 artiklan, joilla säännellään [unionin] koheesiopolitiikkaa, nojalla annettava toimenpide rajoittuu kuitenkin siihen, että tavoitellaan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamisen päämäärää, kuten SEUT 174 artiklassa määrätään. Kansallisten vähemmistöjen olosuhteiden edistämistä ei voida ymmärtää siten, että sillä osaltaan vähennettäisiin ’alueiden välisiä kehityseroja’ sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä, kuten SEUT 174 artiklan toisessa kohdassa määrätään. Tässä yhteydessä on huomattava, että SEUT 174 artiklan kolmanteen kohtaan sisältyvä ’haittojen’ luettelo, joka merkitsee velvollisuutta kiinnittää ’erityistä huomiota’ asianomaiseen alueeseen, on tyhjentävä. Niinpä SEUT 174, SEUT 176, SEUT 177 ja SEUT 178 artikla eivät voi olla ehdotetun [toimen] antamisen oikeusperustoja.”

- 65 Lisäksi komissio totesi, että sen tutkinta oli kohdistunut paitsi riidanalaisessa ehdotuksessa mainittuihin perussopimusten määräyksiin myös ”kaikkiin muihin mahdollisiin oikeusperustoihin”, ja katsoi sitten seuraavaa:
- ” – perussopimuksissa ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla olisi mahdollista tehdä ehdotus sellaiseksi säädökseksi, jolla olisi [riidanalaisen ehdotuksen järjestäjien] kaavailema sisältö.”
- 66 Aluksi on muistutettava, että unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto, C-377/12, Kok., EU:C:2014:1903, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, C-81/13, Kok., EU:C:2014:2449, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Nyt käsiteltävissä väitteissä on kyse siitä, voitiinko ehdotettu toimi antaa, kun erityisesti sen tarkoitus ja sisältö otetaan huomioon, kantajien riidanalaisessa ehdotuksessa mainitsemien niiden määräysten nojalla, jotka koskevat unionin koheesiopolitiikkaa.
- 68 SEU 3 artiklassa mainitaan, että unionin päämääränä on muiden muassa edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Tällainen yhteenkuuluvuus on yksi unionin ja jäsenvaltioiden välisen jaetun toimivallan aloista, jotka luetellaan SEUT 4 artiklan 2 kohdassa. Kuten komissio perustellusti toteaa, EUT-sopimuksen kolmannen osan XVIII osaston määräykset kokonaisuudessaan, eli SEUT 174–SEUT 178 artikla, ovat oikeusperusta sellaisten unionin säädösten antamiseen, joilla voidaan konsolidoida ja edelleen kehittää unionin toimintaa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla muiden muassa rakennerahastojen välityksellä. Tämä ilmenee myös taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta tehdystä pöytäkirjasta (N:o 28), joka on EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen liitteenä.
- 69 SEUT 174–SEUT 178 artiklasta ilmenee yhdessä, että unionin lainsäätäjällä on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joilla on tarkoitus edistää koko unionin sopusointuista kehitystä ja erityisesti vähentää alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä kiinnittämällä tässä yhteydessä erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.
- 70 SEU 4 artiklan 2 kohdan – jossa määrätään muun muassa, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta – mukaan SEUT 174–SEUT 178 artiklassa tarkoitettu käsite ”alue” on määriteltävä olemassa olevaa poliittista, hallinnollista ja institutionaalista tilannetta kunnioittaen. Eri jäsenvaltioissa olevien hallinnollisten yksiköiden välillä on kuitenkin suuria eroja sekä demografisesti ja maantieteellisesti että siltä osin kuin kyse on niiden toimivallasta. Unionin säädösten antaminen koheesiopolitiikan alalla edellyttää, että unionin lainsäätäjällä on käytössään keskenään vertailukelpoisia tietoja kunkin tällaisen hallinnollisen yksikön kehitystasosta. Niinpä asetuksella N:o 1059/2003 on perustettu – kuten sen johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee – NUTS-luokitus, joka mahdollistaa määritelmän ”alueyksiköt” tai ”NUTS-alueet”, joiden taso hierarkiassa riippuu niiden väestömäärästä, välityksellä, että jäsenvaltioissa olevien eri hallinnollisten yksiköiden kehitystasoa koskevista tilastoista voidaan tehdä keskenään vertailukelpoisia, ja joka siis on unionin koheesiopolitiikan toteuttamisen viitekehys.

71 Tässä yhteydessä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklassa, jossa vahvistetaan tilastollisten alueyksiköiden luokitteluperusteet, säädetään sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden nykyisiä hallinnollisia yksiköitä on käytettävä ensimmäisenä alueellisten yksiköiden määrittelyperusteena.

Tässä yhteydessä ’hallinnollisella yksiköllä’ tarkoitetaan sellaisen hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa maantieteellistä aluetta, jolla on valtuudet tehdä kyseistä aluetta koskevia hallinnollisia ja poliittisia päätöksiä jäsenvaltion oikeudellisissa ja institutionaalisissa puitteissa.

2. Määriteltäessä NUTS-tasoa, johon jäsenvaltion tietty hallinnollisten yksiköiden luokka kuuluu, jäsenvaltion hallinnollisten yksiköiden luokan keskimääräisen väestömäärän on oltava seuraavan taulukon mukainen:

--

Jos koko jäsenvaltion väestömäärä on pienempi kuin tietyn NUTS-tason mukainen vähimmäismäärä, koko jäsenvaltiota pidetään tämän NUTS-tason alueellisena yksikkönä.

3. Tässä asetuksessa alueellisen yksikön väestöllä tarkoitetaan niitä henkilöitä, joiden tavanomainen asuinpaikka on kyseisellä alueella.

4. Nykyiset NUTS-luokituksen hallinnolliset yksiköt luetellaan liitteessä II. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia mukauttamalla liite II, hyväksytään 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.

5. Jos jäsenvaltiossa ei ole tietylle NUTS-tasolle edellä 2 kohdassa tarkoitettujen rajojen perusteella luokiteltaviksi soveltuvia hallinnollisia yksiköitä, NUTS-taso muodostetaan nykyisistä yksiköistä yhdistämällä sopiva määrä vierekkäin olevia pienempiä hallinnollisia yksiköitä. Yhdistämisessä otetaan huomioon asiaankuuluvia tekijöitä kuten maantieteelliset, sosioekonomiset, historiaan, kulttuuriin tai ympäristöön liittyvät olosuhteet.

Yhdistettyjä yksiköitä kutsutaan jäljempänä ’muiksi kuin hallinnollisiksi yksiköiksi’. Tietyn jäsenvaltion muiden kuin hallinnollisten yksiköiden koon tietyllä NUTS-tasolla on sijoitettava 2 kohdassa tarkoitettuihin väestömäärien rajoihin.

Yksittäisten muiden kuin hallinnollisten yksiköiden koko voi kuitenkin poiketa näistä rajoista erityisten maantieteellisten, sosioekonomisten, historiaan, kulttuuriin tai ympäristöön liittyvien olosuhteiden vuoksi varsinkin saarilla ja syrjäisimmillä alueilla. Nämä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen.”

72 Kun edellä 68–71 kohdassa esitetty oikeudellinen kehys otetaan huomioon, komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä perustellusti, että ”SEUT 174, SEUT 176, SEUT 177 ja SEUT 178 artikla eivät voi olla ehdotetun [toimen] antamisen oikeusperustoja”.

73 Riidanalaisesta ehdotuksesta, sellaisena kuin se on kuvattuna edellä 3 ja 5–8 kohdassa, nimittäin ilmenee, että ehdotetulla toimella oli tarkoitus mahdollistaa, että kansallisen vähemmistön sisältävät alueet sisällytetään SEUT 174–SEUT 178 artiklassa tarkoitettuun alueen käsitteeseen ja että niihin kiinnitetään erityistä huomiota unionin koheesiopolitiikan yhteydessä, jotta niiden erityiset etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet voidaan säilyttää. Ehdotetulla toimella oli muun muassa tarkoitus velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan velvollisuuksiaan kansallisia vähemmistöjä kohtaan myös silloin, kun ne toteuttavat unionin koheesiopolitiikkaa, määrittellä itse

käsite ”kansallisen vähemmistön sisältävä alue”, jossa myös olisi kyse SEUT 174–SEUT 178 artiklassa tarkoitettusta ”alueesta”, ja laatia nimiluettelo kansallisen vähemmistön sisältävistä alueista, joihin voidaan kiinnittää erityistä huomiota unionin koheesipolitiikan yhteydessä niiden erityisten ominaispiirteiden säilyttämiseksi.

- 74 Riidanalaisesta ehdotuksesta ilmenee lisäksi, että kansallisen vähemmistön sisältävät alueet oli tarkoitus määritellä itsenäisten kriteerien perusteella ja siis riippumatta jäsenvaltioissa olevista hallinnollisista yksiköistä. Riidanalaisessa ehdotuksessa nimittäin todetaan, että ”unionin säädöksessä määriteltävän [kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden] käsitteen kaikki keskeiset osatekijät ovat jo olemassa lukemattomissa monien jäsenvaltioiden hyväksymissä kansainvälisissä asiakirjoissa”, ja viitataan tässä yhteydessä ”alueisiin, joiden kansalliset, etniset, kulttuuriset, uskonnolliset ja kielelliset ominaispiirteet poikkeavat niiden naapurialueiden kyseisistä ominaispiirteistä”. Riidanalaisen ehdotuksen mukaan näin määritelyihin alueisiin kuuluu ”maantieteellisiä alueita, joilla ei ole hallinnollista toimivaltaa”. Niinpä riidanalaisen ehdotuksen mukaan NUTS-luokituksen mukaisten alueiden luomiseksi on otettava huomioon kielelliset, etniset ja kulttuuriset rajat sekä alueen väestön enemmistön muodostavien alkuperäisyhteisöjen etukäteen järjestettävässä kansanäänestyksessä ilmaisema tahto, ja ”[ehdotetusta toimesta johtuvat] takeet, jotka ovat sopusoinnussa – – [vähemmistöjen suojelusta ja syrjinnän vastaisista politiikoista laajentuneessa Euroopan unionissa annetun Euroopan parlamentin] päätöslauselman kanssa, ja kyseessä olevien yhteisöjen tahto voisivat merkitä sitä, että perustetaan autonomisia alueellisia instituutioita, joilla on riittävä toimivalta, jotta ne voivat auttaa säilyttämään [kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden] kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset ominaispiirteet sekä niiden identiteetin”. Niinpä riidanalaisesta ehdotuksesta ilmenee, että ehdotetun toimen oli tarkoitus johtaa siihen, että SEUT 174–SEUT 178 artiklassa tarkoitettu alueen käsite määritellään uudelleen siten, että kansallisen vähemmistön sisältäville alueille myönnetään todellinen oikeudellinen asema ottamatta huomioon asianomaisissa jäsenvaltioissa vallitsevaa poliittista, hallinnollista ja institutionaalista tilannetta.
- 75 On kuitenkin niin, että – kuten edellä 70 kohdassa todettiin ja SEU 4 artiklan 2 kohdassa määrätään – unionin on koheesipolitiikan yhteydessä kunnioitettava jäsenvaltioissa vallitsevaa poliittista, hallinnollista ja institutionaalista tilannetta. Niinpä on huomattava, että kun asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohdassa säädetään vain sen varmistamiseksi, että alueelliset tilastotiedot ovat keskenään vertailukelpoisia, maantieteellisten ja sosioekonomisten sekä historiaan, kulttuuriin tai ympäristöön liittyvien olosuhteiden kaltaisten tekijöiden ottamisesta huomioon, tarkoituksena on vain yhdistää asianomaisissa jäsenvaltioissa olemassa olevia hallinnollisia yksiköitä muuhun kuin hallinnolliseen väestömäärältään riittävän kokoiseen yksikköön, jotta vain voidaan varmistaa, että näiden eri hallinnollisten yksiköiden kehitystasoa koskevat tilastot ovat keskenään vertailukelpoisia. Lisäksi on todettava, että kun samassa säännöksessä säädetään, että väestömäärien rajoista voidaan poiketa erityisten maantieteellisten ja sosioekonomisten sekä historiaan, kulttuuriin tai ympäristöön liittyvien olosuhteiden vuoksi, näin voidaan tehdä vain suhteessa muihin kuin hallinnollisiin yksiköihin, jotka itse vastaavat asianomaisissa jäsenvaltioissa olevien hallinnollisten yksiköiden yhdistämistä, joka on toteutettu pelkässä tilastotarkoituksessa ilman että tämän seurauksena asianomaisissa jäsenvaltioissa oleva poliittinen, hallinnollinen ja institutionaalinen kehys voi millään tavalla muuttua.
- 76 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä ei voisi SEU 4 artiklan 2 kohtaa rikkomatta antaa toimea, jossa ehdotetun toimen tavoin määriteltäisiin kansallisen vähemmistön sisältäviä alueita, joihin voitaisiin kiinnittää erityistä huomiota unionin koheesipolitiikan yhteydessä itsenäisten kriteerien perusteella ja siis ottamatta asianomaisissa jäsenvaltioissa olevaa poliittista, hallinnollista ja institutionaalista tilannetta huomioon.

- 77 Joka tapauksessa on huomattava, että vaikka kansallisen vähemmistön sisältävät alueet voisivatkin vastata asianomaisissa jäsenvaltioissa olevia hallinnollisia yksiköitä tai tällaisten yksiköiden yhdistelmiä, näiden alueiden erityisten etnisten, kulttuuristen, uskonnollisten tai kielellisten ominaispiirteiden säilyttäminen ei ole päämäärä, joka voisi oikeuttaa unionin säädöksen antamisen SEUT 174, SEUT 176, SEUT 177 ja SEUT 178 artiklan nojalla.
- 78 Näiden viimeksi mainittujen määräysten nojalla nimittäin unionin lainsäätäjällä on toimivalta vain sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joilla on tarkoitus edistää koko unionin sopusointuista kehitystä ja erityisesti vähentää alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä kiinnittämällä tässä yhteydessä erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosesseissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.
- 79 Kantajat tosin väittävät pääasiallisesti, että yhtäältä Euroopan integraatio ja erityisesti unionin koheesiopolitiikan toteuttaminen eivät tällä hetkellä edistä koko unionin sopusointuista kehitystä, sillä ne uhkaavat kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisiä ominaispiirteitä, joilla on tästä syystä taipumus ”hämärtyä”, ja että toisaalta kansallisen vähemmistön sisältävät alueet kärsivät vakavasta ja pysyvästä väestöön liittyvästä haitasta, joka on yhteydessä niiden väestöllä kansallisella tasolla olevaan vähemmistöasemaan, joka vaikuttaa niiden taloudelliseen kehitykseen suhteessa naapurialueisiin.
- 80 Kuten komissio kuitenkin perustellusti toteaa, kantajien argumentaatio perustuu tässä yhteydessä väitteisiin, joiden tueksi ei ole esitetty mitään näyttöä ja jotka ovat a fortiori näytettäväksi toteen.
- 81 Yhtäältä on niin, etteivät kantajat ole osoittaneet, että unionin koheesiopolitiikan toteuttaminen niin unionin kuin jäsenvaltioidenkin tasolla uhkasi kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisiä ominaispiirteitä.
- 82 SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana on ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen. SEU 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tästä seuraa, että käyttäessään jaettua toimivaltaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla unioni ja jäsenvaltiot eivät saa kohdistaa henkilöihin ja väestöryhmiin syrjintää, joka perustuisi heidän kuulumiseensa kansalliseen vähemmistöön.
- 83 Lisäksi on korostettava, ettei riidanalaisen ehdotuksen tarkoituksena ollut torjua syrjintää, joka kohdistuisi kansallisen vähemmistön sisältäville alueille juurtuneisiin henkilöihin tai väestöryhmiin heidän tällaiseen vähemmistöön kuulumisensa perusteella, vaan ehkäistä kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden taloudellisen kehityksen sellaisia eroja tai sellaista jälkeenjääneisyyttä suhteessa naapurialueisiin, jotka johtuvat haitasta, joka ensin mainituille alueille aiheutuu niiden erityisistä etnisistä, kulttuurisista, uskonnollisista tai kielellisistä ominaispiirteistä. Kannekirjelmän 5 kohdassa kantajat ovat sitä paitsi itsekkin myöntäneet, ettei riidanalaisen ehdotuksen ”kohteena” ollut ”syrjinnän estäminen”, vaikka he eivät sulkeneetkaan pois sitä, että ehdotetulla toimella voisi olla tällainen ”seuraus”.

- 84 On siis todettava, että – toisin kuin kantajat väittävät – komissio ei voinut ehdottaa unionin koheesiopolitiikan yhteydessä SEU 2 artiklan eikä perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan eikä myöskään minkään muunkaan unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen, jolla on tarkoitus torjua syrjintää, muun muassa kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuvaa syrjintää, nojalla sellaista unionin säädöstä, jolla olisi ollut sama kohde ja sisältö kuin ehdotetulla toimella.
- 85 Toisaalta kantajat eivät ole osoittaneet, että kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisiä etnisiä, kulttuurisia, uskonnollisia tai kielellisiä ominaispiirteitä voitaisiin pitää SEUT 174 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuna vakavana ja pysyvänä väestöön liittyvänä haittana.
- 86 Tässä yhteydessä on huomattava, että vaikka SEUT 174 artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että pohjoisimmat alueet, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueet kärsivät luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista saaristo- tai rajaseutualueen luonteensa, pinnanmuodostuksensa, eristyneisyytensä tai alhaisen tai erittäin alhaisen väestötiheydensä takia, siinä ei mainita alueita, joiden etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet ovat erilaiset kuin naapurialueilla. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, s. 320) 121 artiklan 4 kohdassa, jonka kantajat ovat maininneet, ei tässä yhteydessä mitenkään laajenneta SEUT 174 artiklan soveltamisalaa, koska se koskee vain saaristo- ja vuoristoalueita, harvaan asuttuja ja erittäin harvaan asuttuja alueita sekä syrjäisimpiä alueita. Niinpä kyseisestä 121 artiklan 4 kohdasta ei voida päätellä, että SEUT 174 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu käsite ”vakava ja pysyvä väestöön liittyvä haitta” voisi sisältää kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityiset etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet.
- 87 Vaikka kyseisiä ominaispiirteitä voitaisiinkin pitää asianomaisten alueiden erityisinä väestöön liittyvinä tietoina, ei ole osoitettu, että ne merkitsisivät järjestelmällisesti kyseisten alueiden taloudelliselle kehitykselle haittaa suhteessa naapurialueisiin. Kuten kantajat toteavat, näiden alueiden ja naapurialueiden väliset erot, muun muassa kielelliset erot, voivat tosin aiheuttaa tiettyjä liiketoimiin liittyviä lisäkustannuksia tai tiettyjä vaikeuksia työhönotossa. Kuten komissio perustellusti toteaa, näiden alueiden erityiset ominaispiirteet voivat kuitenkin myös antaa niille tiettyjä suhteellisia etuja, joita ovat esimerkiksi tietty matkailuun liittyvä vetovoima tai monikielisyys.
- 88 Siltä osin kuin kyse on unionin oikeuden toimista, joilla – kuten neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 24.7.2003 annetulla komission tiedonannolla, jonka otsikko on ”Kielten oppimisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistäminen Toimintaohjelma 2004–2006” (KOM (2003) 449 lopullinen) – on tarkoitus edistää alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä, niiden lähtökohtana ei ole toteamus, jonka mukaan kyseiset kielet merkitsevät haittaa alueiden, joilla niitä puhutaan, taloudelliselle kehitykselle, vaan toteamus, jonka mukaan nämä kielet ovat osa unionin kielellistä monimuotoisuutta ja monikielisyyttä, joka itsessään mielletään eduksi.
- 89 Kaiken vakuuttavan kantajilta saatavan näytön puuttuessa ei siis ole mitään syytä olettaa, että kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityiset etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet haittaisivat järjestelmällisesti näiden alueiden taloudellista kehitystä suhteessa naapurialueiden taloudelliseen kehitykseen siten, että kyseisiä ominaispiirteitä voitaisiin pitää SEUT 174 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuna ”vakavana ja pysyvänä väestöön liittyvänä haittana”.
- 90 Kaikista edellä esitetyistä syistä väitteet, joiden mukaan SEUT 4 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ja SEUT 174 artiklaa sekä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohtaa, luettuna saman asetuksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, on tulkittu virheellisesti, on kokonaisuudessaan hylättävä.

Väite, jonka mukaan SEUT 167 artiklaa on tulkittu virheellisesti

- 91 Kantajat väittävät Unkarin tukemina, että komissio on rasittanut riidanalaista päätöstä tulkintavirheellä katsoessaan, että riidanalainen ehdotus ylitti selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi SEUT 167 artiklassa tarkoitetun kulttuuripolitiikan soveltamiseksi.
- 92 Komissio vaatii Romanian ja Slovakian tasavallan tukemana nyt käsiteltävän väitteen hylkäämistä.
- 93 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on ehdotetun toimen sisällön määriteltyään, kuten edellä 52 kohdassa on todettu, katsonut seuraavaa:
- ”Myöskään – – SEUT 167 – – artikla ei voi olla ehdotetun lainsäädännön [oikeusperusta], koska [tämä lainsäädäntö] ei myötävaikuttaisi yhteenkään niistä päämääristä, joita [kyseisessä määräyksessä] mainituilla politiikoilla tavoitellaan”
- 94 Nyt käsiteltävä väite koskee sitä, olisiko ehdotettu toimi myötävaikuttanut, kun muun muassa sen tarkoitus ja sisältö otetaan huomioon, johonkin niistä päämääristä, joita tavoitellaan SEUT 167 artiklassa tarkoitetulla unionin kulttuuripolitiikalla.
- 95 Tässä yhteydessä on muistutettava, että perusoikeuskirjan 22 artiklan ja SEU 3 artiklan 3 kohdan neljännen alakohdan mukaan unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.
- 96 SEUT 6 artiklan c alakohdassa mainitaan kulttuuri niiden alojen joukossa, joilla unioni on toimivaltainen toteuttamaan toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Kuten myös SEUT 2 artiklan 5 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, tämä unionin toimivalta ei syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa ja on tähän nähden toissijainen.
- 97 SEUT 167 artiklassa määrätään seuraavaa:
- ”1. Unioni myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi[,] pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä.
2. Unioni pyrkii toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemaan ja täydentämään niiden toimintaa seuraavilla aloilla:
- Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen parantaminen,
 - Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen,
 - muu kuin kaupallinen kulttuurivaihto,
 - taiteellinen ja kirjallinen luova toiminta, audiovisuaalisen alan toiminta mukaan luettuna.
3. Unioni ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä kulttuurin alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.
4. Unioni ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perussopimusten määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi.

5. Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen:

- Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista,
- neuvosto antaa komission ehdotuksesta suosituksia.”

- 98 SEUT 167 artiklasta ja tarkemmin sanoen sen 2 ja 5 kohdasta ilmenee, että unionin kulttuuripolitiikan yhteydessä ja siihen myötävaikuttamiseksi, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi siten, että pidetään arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostetaan samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä, unionin lainsäätäjällä on toimivalta toteuttaa sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, tai suosituksia, joilla tavoitellaan tarkkoja päämääriä, jotka ovat ensinnäkin Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen parantaminen, toiseksi Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen, kolmanneksi muu kuin kaupallinen kulttuurivaihto ja neljänneksi taiteellinen ja kirjallinen luova toiminta, audiovisuaalisen alan toiminta mukaan luettuna.
- 99 Niinpä komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä perustellusti, että ”– – ehdotettu lainsäädäntö ei myötävaikuttaisi yhteenkään niistä päämääristä, joita [SEUT 167 artiklassa tarkoitettuna unionin kulttuuripolitiikalla] tavoitellaan”.
- 100 Riidanalaisesta ehdotuksesta, sellaisena kuin se on kuvattuna edellä 3 ja 5–8 kohdassa, nimittäin ilmenee, että ehdotetulla toimella oli pääasiallisesti tarkoitus ottaa unionin koheesipolitiikan yhteydessä käyttöön tiettyjä takeita, jotta kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityiset etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet voidaan säilyttää. Näillä takeilla oli pääasiallisesti tarkoitus tarjota kansallisen vähemmistön sisältäville alueille mahdollisuus päästä osallisiksi unionin koheesipolitiikan varoista, resursseista ja ohjelmista, jotta voidaan ehkäistä näiden alueiden taloudellisen kehityksen eroja tai jälkeenjääneisyyttä suhteessa naapurialueisiin ja jopa myöntää kansallisen vähemmistön sisältäville alueille autonominen asema niiden väestön (kansanäänestyksessä) ilmaiseman tahdon mukaisesti ottamatta huomioon asianomaisissa jäsenvaltioissa vallitsevaa poliittista, hallinnollista ja institutionaalista tilannetta.
- 101 SEUT 167 artiklan nojalla ei kuitenkaan voida antaa unionin säädöstä, jolla olisi tällainen tarkoitus ja tällainen sisältö. Kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden säilyttäminen näiden erityisten etnisten, kulttuuristen, uskonnollisten tai kielellisten ominaispiirteiden välityksellä ja jopa autonomisen aseman tunnustaminen näille alueille unionin koheesipolitiikan toteuttamiseksi on nimittäin päämäärä, joka yhtäältä ylittää selvästi pelkän myötävaikuttamisen siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi siten, että pidetään arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta, tai pelkästään sen, että korostetaan niiden yhteistä kulttuuriperintöä, ja joka toisaalta ei liity suoraan yhteenkään niistä päämääristä, joita SEUT 167 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti tarkoitetaan. Kannekirjelmän 5 kohdassa kantajat ovat sitä paitsi itsekin myöntäneet, ettei riidanalaisen ehdotuksen ”kohteena” ollut ”kulttuurien monimuotoisuuden suojaaminen”, vaikka he eivät sulkeneetkaan pois sitä, että ehdotetulla toimella voisi olla tällainen ”seuraus”.
- 102 On siis todettava, että – toisin kuin kantajat väittävät – komissio ei voinut tässä asiassa ehdottaa unionin koheesipolitiikan yhteydessä SEU 3 artiklan 3 kohdan eikä SEUT 167 artiklan 1 kohdan eikä myöskään perusoikeuskirjan 22 artiklan nojalla säädöstä, jolla olisi ollut tarkoitus suojata kansallisten vähemmistöjen edustamaa kulttuurien monimuotoisuutta; tällainen säädös ei myöskään olisi vastannut ehdotetun toimen kohdetta ja sisältöä.
- 103 Joka tapauksessa on huomattava, että ehdotetun toimen antaminen, joka edellytti välttämättä käsitteen ”kansallisen vähemmistön sisältävä alue” määrittelemistä unionin koheesipolitiikan toteuttamiseksi, ei vastannut yhtäkään niistä SEUT 167 artiklan 2 kohdassa määrätyistä toimintatavoista, joilla voidaan

myötävaikuttaa unionin kulttuuripolitiikalla tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseen ja jotka siis ovat sellaisten edistämistoimien antaminen, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, tai suositusten antaminen.

- 104 Kaikista edellä esitetyistä syistä väite, jonka mukaan SEUT 167 artiklaa on tulkittu virheellisesti, on hylättävä.

Väite, jonka mukaan SEUT 19 artiklan 1 kohtaa on tulkittu virheellisesti

- 105 Kantajat väittävät Unkarin tukemina, että riidanalaisista päätöistä rasittaa se, että komissio on tulkinut SEUT 19 artiklan 1 kohtaa virheellisesti katsoessaan, ettei mikään perussopimusten määräys tarjoa oikeusperustaa millekään sellaiselle toimielinten toimelle, jolla olisi tarkoitus torjua kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuvaa syrjintää.

- 106 Komissio vaatii Romanian ja Slovakian tasavallan tukemana nyt käsiteltävän väitteen hylkäämistä.

- 107 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on ehdotetun toimen sisällön määriteltyään, kuten edellä 52 kohdassa on todettu, ja ilmoitettuaan, että sen toteuttama tutkinta kohdistuisi "[ehdotettuihin] perussopimusten määräyksiin ja kaikkiin muihin mahdollisiin oikeusperustoihin", on katsonut seuraavaa:

"On katsottava, että – – perussopimuksissa ei ole mitään oikeusperustaa, jonka nojalla olisi mahdollista ehdottaa [unionin] säädöstä, jolla olisi [riidanalaisessa ehdotuksessa kaavailtu] sisältö."

- 108 Kantajat väittävät tässä yhteydessä komission tulkinneen virheellisesti SEUT 19 artiklan 1 kohtaa, joka olisi heidän mielestään voinut olla ehdotetun toimen oikeusperusta.

- 109 Nyt käsiteltävä väite koskee sitä, olisiko ehdotettu toimi voitu antaa, kun muun muassa sen tarkoitus ja sisältö otetaan huomioon, SEUT 19 artiklan 1 kohdan nojalla.

- 110 SEUT 19 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Neuvosto voi perussopimuksissa unionille uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa määrätään, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestyksestä noudattaen hyväksyä peruseriaatteet, jotka koskevat unionin edistämistoimenpiteitä, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamista, tukeakseen jäsenvaltioiden toimia, joilla pyritään myötävaikuttamaan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen."

- 111 Perussopimuksissa unionille uskotun toimivallan rajoissa unionin lainsäätäjällä on SEUT 19 artiklan 1 kohdan nojalla toimivalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista.

- 112 Nyt käsiteltävässä asiassa on muistutettava – eikä ole edes tarpeen pohtia, sisältyykö mainitussa määräyksessä tarkoitettuun syrjinnän käsitteeseen kaikenlainen kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuva syrjintä vai ei –, että, kuten edellä 83 kohdassa jo on todettu, riidanalaisella

ehdotuksella ei ollut tarkoitus torjua syrjintää, joka kohdistuisi kansallisen vähemmistön sisältäville alueille juurtuneisiin henkilöihin tai väestöryhmiin sen perusteella, että he kuuluvat tällaiseen vähemmistöön, vaan ehkäistä kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden taloudellisen kehityksen sellaisia eroja tai sellaista jälkeenjääneisyyttä suhteessa naapurialueisiin, jotka johtuvat haitasta, joka ensin mainituille alueille aiheutuu niiden erityisistä etnisistä, kulttuurisista, uskonnollisista tai kielellisistä ominaispiirteistä.

- 113 Kuten komissio on riidanalaisessa päätöksessään perustellusti todennut, SEUT 19 artiklan 1 kohta ei siis voinut olla asianmukainen oikeusperusta ehdotukselle unionin säädökseksi, jolla olisi ollut riidanalaisessa ehdotuksessa kuvattuna kaltainen tarkoitus ja sisältö.
- 114 Kaikista edellä esitetystä väitteistä, jonka mukaan SEUT 19 artiklan 1 kohtaa on tulkittu virheellisesti, on hylättävä.

Väitteet, jotka koskevat harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista

- 115 Kantajat väittävät Unkarin tukemina, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa väärin siltä osin kuin se ei kieltäytynyt rekisteröimästä riidanalaisesta ehdotuksesta sillä riidanalaisessa päätöksessään asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti mainitulla perusteella, jonka mukaan ehdotus ylitti selvästi komission toimivallan, vaan sillä sen tässä oikeudenkäyntimenettelyssä esittämistä kirjelmistä ilmenevällä perusteella, jonka mukaan komissio ei pitänyt unionin oikeuden nykytilassa tarkoituksenmukaisena käyttää toimivaltaansa kantajien toivoman mukaisesti ja josta ei säädetä asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa.
- 116 Lisäksi kantajat väittävät komission loukanneen hyvän hallinnon periaatetta siltä osin kuin heidän mielestään komission ohjenuorana on tässä asiassa ollut aikomus hillitä kansalaisaloitteiden tekemistä silloinkin, kun ne täyttävät, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainitut rekisteröintiedellytykset, käyttämällä asiattomia keinoja, kuten sitä, että se ottaa huomioon tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta.
- 117 Komissio vaatii Slovakian tasavallan tukemana nyt käsiteltävien väitteiden hylkäämistä.
- 118 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse väitetystä harkintavallan väärinkäytöstä, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan harkintavallan väärinkäytön käsitteellä on unionin oikeudessa täsmällinen merkitys ja että sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa hallintoviranomainen käyttää valtuuksiaan muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten ne on sille annettu. Harkintavaltaa on päätöstä tehtäessä käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että päätös on tehty muussa kuin esitetystä tarkoituksessa (ks. tuomio 9.9.2008, Bayer CropScience ym. v. komissio, T-75/06, Kok., EU:T:2008:317, 254 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 119 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat tukeutuvat sen osoittamiseksi, että kyse on harkintavallan väärinkäytöstä, tiettyihin komission vastineissaan esittämiin argumentteihin, joista kantajien mielestä ilmenee, ettei komissio pitänyt unionin oikeuden nykytilassa tarkoituksenmukaisena käyttää toimivaltaansa kantajien toivoman mukaisesti.
- 120 Tässä yhteydessä on huomattava, että riidanalainen päätös sisältää riittävät perustelut, joiden mukaan riidanalainen ehdotus ei täyttänyt asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyjä rekisteröintiedellytyksiä, koska se selvästi ylitti komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi. Vastineensa 10 ja 11 kohdassa komissio muistutti kyseisistä perusteluista ja totesi ”pysyvänsä kannassaan” niistä syistä, jotka se esitti sitten yksityiskohtaisesti vastineessa otettuaan kannekirjelmässä esitetyt argumentit huomioon. Samoin

vastauskirjelmänsä 2 ja 97 kohdassa komissio totesi ”pysyttävänsä vastineessaan esittämänsä päättelyn ja päätelmät kokonaisuudessaan” ja ”hylänneensä [riidanalaisen ehdotuksen] rekisteröintivaatimuksen perustellusti ja oikeussääntöjen mukaisesti asetuksen – N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla”. Edellä esitetystä seuraa, että komissio on kirjelmässään puolustanut sitä, että riidanalaiseen päätökseen sisältyvät perustelut ovat perusteltuja, mitä tämän kanteen käsittely ei ole kyseenalaistanut.

- 121 Kantajien tässä asiayhteydessä korostamia lauseita, nimittäin vastineen 17 kohtaa, jonka mukaan ”unionin politiikoista ei voi tulla vähemmistöille vastaisten politiikkojen välineitä”, ja vastineen 58 kohtaa, jonka mukaan ”komission mielestä kansallisten vähemmistöjen erityispiirteet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon laadittaessa NUTS-luokitusta jäsenvaltioiden tasolla”, ei voida pitää seikkoina, joilla osoitettaisiin riidanalaisen päätöksen perustuneen käytännössä muihin perusteisiin kuin siinä muodollisesti esitettyihin perusteisiin, joiden pitämistä perusteltuina ei ole voitu kyseenalaistaa tämän kanteen käsittelyn yhteydessä, eikä mainittuja lauseita voida myöskään pitää osoituksena siitä, että komissio olisi käyttänyt väärin harkintavaltaa, joka sillä on asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla.
- 122 Tästä seuraa, etteivät kantajat ole esittäneet tässä asiassa sellaisia objektiivisia, asiaankuuluvia ja yhtäpitäviä seikkoja, joiden avulla olisi mahdollista katsoa, että riidanalainen päätös on tehty muussa tarkoituksessa kuin siinä, joka siinä on esitetty ja jossa siis on kyse siitä, etteivät asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty rekisteröintiedellytykset täyttyneet, koska riidanalainen ehdotus selvästi ylitti komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 123 Väite, jonka mukaan komissio on syyllistynyt harkintavaltansa väärinkäyttöön, on siis hylättävä perusteettomana.
- 124 Siltä osin kuin on toiseksi kyse väitetystä hyvän hallinnon periaatteen loukkaamisesta, on korostettava, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”. Lisäksi asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että hyvän hallinnon yleinen periaate edellyttää muun muassa, että komissio rekisteröi kaikki ehdotetut kansalaisaloitteet, jotka täyttävät tässä asetuksessa säädetty edellytykset, ja sen on tehtävä näin asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa eli kahden kuukauden kuluessa liitteessä II kuvattujen tietojen vastaanotosta.
- 125 Toisin kuin kantajat väittävät, asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty rekisteröintiedellytykset eivät täyttyneet nyt käsiteltävässä asiassa, kuten ilmenee niiden väitteiden tutkinnasta, joiden mukaan komissio on tulkinnut virheellisesti perussopimusten artikloja, joten mainittu toimielin epäsi perustellusti rekisteröinnin riidanalaiselta ehdotukselta saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- 126 Komissio on siis voinut tehdä riidanalaisen päätöksen loukkaamatta hyvän hallinnon yleistä periaatetta.
- 127 Niinpä myös väite, jonka mukaan kyseistä periaatetta on loukattu, on hylättävä perusteettomana.
- 128 Koska kaikki väitteet, jotka kantajat ovat esittäneet ainoan pääasiallisesti asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista koskevan kanneperusteensa tueksi, on täten hylätty, kyseinen kanneperuste ja siis koko tämä kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 129 Työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, he vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaavat komission oikeudenkäyntikulut, eikä tässä yhteydessä edes ole otettava huomioon vahinkoa, jota kantajat ovat aiheuttaneet tuomioistuinkäsittelyn suojalle, erityisesti menettelyllisen yhdenvertaisuuden ja hyvän lainkäytön periaatteille (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Kok., EU:C:2010:541, 85 ja 93 kohta), julkaistessaan riidanalaista ehdotusta koskevalla internetsivustolla komission vastineen (edellä 22 kohta).
- 130 Lisäksi työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näitä määräyksiä on sovellettava Unkariin, Helleenien tasavaltaan, Romaniaan ja Slovakian tasavaltaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja he velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Unkari, Helleenien tasavalta, Romania ja Slovakian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä toukokuuta 2016.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta	2
Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset	4
Oikeudellinen arviointi	5
Tiettyjen väitteiden tutkittavaksi ottaminen	5
Asiakysymys	7
Väite, jonka mukaan on tehty virhe siinä, että huomioon on otettu tietoja, joita asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tarkoiteta	7
Alustavia huomautuksia kantajien muista väitteistä	10
Väitteet, jotka koskevat SEUT 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja SEUT 174 artiklan sekä asetuksen N:o 1059/2003 3 artiklan 5 kohdan, luettuna saman asetuksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, virheellistä tulkintaa	10
Väite, jonka mukaan SEUT 167 artiklaa on tulkittu virheellisesti	16
Väite, jonka mukaan SEUT 19 artiklan 1 kohtaa on tulkittu virheellisesti	18
Väitteet, jotka koskevat harkintavallan väärinkäyttöä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista	19
Oikeudenkäyntikulut	21