



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

22 päivänä helmikuuta 2024*

Muutoksenhaku – Toimielimiä koskeva oikeus – Eurooppalainen kansalaisaloite – Asetus (EU) N:o 211/2011 – Ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinti – 4 artiklan 2 kohdan b alakohta – Ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä Euroopan komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi – Todistustaakka – Komission toimivalta rekisteröidä ehdotettu kansalaisaloite osittain

Asiassa C-54/22 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 27.1.2022,

Romania, asiamiehinään L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane ja L. Liţu,

valittajana,

ja jossa muina osapuolina ovat

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Croce ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja O. Spineanu-Matei sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari) ja L. S. Rossi,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.10.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Romania vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 10.11.2021 antaman tuomion Romania v. komissio (T-495/19, EU:T:2021:781; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä hylkäsi Romanian kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Koheesiopolitiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymisen varmistamiseksi” 30.4.2019 annettu komission päätös (EU) 2019/721 (EUVL 2019, L 122, s. 55; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Kansalaisaloitteesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 (EUVL 2011, L 65, s. 1) johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, neljännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) [EU-sopimuksella] vahvistetaan [Euroopan] unionin kansalaisuuden merkitystä ja edistetään unionin demokraattista toimintaa muun muassa määräämällä, että kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa eurooppalaisen kansalaisaloitteen [(jäljempänä kansalaisaloite)] kautta. Tämä menettely antaa kansalaisille mahdollisuuden kääntyä suoraan [Euroopan] komission puoleen ja pyytää sitä tekemään perussopimusten soveltamista koskeva ehdotus unionin säädökseksi, mikä on samanlainen oikeus, kuin Euroopan parlamentille annetaan [SEUT] 225 artiklassa ja [Euroopan unionin] neuvostolle [SEUT] 241 artiklassa.

(2) Kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavien menettelyjen ja edellytysten olisi oltava selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä ja oikeasuhteisia kansalaisaloitteen luonteeseen nähden siten, että rohkaistaan kansalaisten osallistumista ja tehdään unionista helpommin lähestyttävä. Niillä olisi saavutettava oikeuksien ja velvollisuuksien välinen sopiva tasapaino.

--

(4) Komission olisi pyynnöstä annettava kansalaisille tietoja ja epävirallisia neuvoja, jotka koskevat kansalaisaloitteita ja erityisesti rekisteröintiperusteita.

--

(10) Jotta voidaan varmistaa johdonmukaisuus ja avoimuus ehdotettujen kansalaisaloitteiden osalta ja välttää tilanne, jossa allekirjoituksia kerätään sellaista ehdotettua kansalaisaloitetta varten, joka ei täytä tässä asetuksessa säädettyjä edellytyksiä, olisi aloitteiden rekisteröinnin komission perustamalla verkkosivustolla oltava pakollista ennen tarvittavien tuenilmausten keruuta kansalaisilta. Komission olisi rekisteröitävä kaikki ehdotetut kansalaisaloitteet, jotka täyttävät tässä asetuksessa säädetty edellytykset. Komission olisi suoritettava rekisteröinti hyvää hallintotapaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.”

3 Asetuksen N:o 211/2011 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Tällä asetuksella vahvistetaan kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset, siten kuin [SEU] 11 artiklassa ja [SEUT] 24 artiklassa määrätään.”

4 Asetuksen 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’kansalaisaloitteella’ aloitetta, joka on toimitettu komissiolle tämän asetuksen mukaisesti ja jossa komissiota kehoitetaan toimivaltuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi, ja jota on tukenut vähintään miljoona osallistumiskelpoista allekirjoittajaa, jotka ovat lähtöisin ainakin yhdestä neljäsosesta jäsenvaltiosta;

--

3) ’järjestäjillä’ luonnollisia henkilöitä, jotka muodostavat kansalaistoimikunnan, joka vastaa kansalaisaloitteen valmistelusta ja sen toimittamisesta komissiolle.”

5 Asetuksen 211/2011 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettiin 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 epää rekisteröinnin, jos 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty.

Jos komissio epää ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin, se ilmoittaa järjestäjille epäämisen perusteet sekä kaikki heidän käytettävissään olevat oikeudelliset ja muut keinot.”

6 Kyseisen asetuksen liitteen II, joka koskee ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiä varten vaadittavia tietoja, mukaan ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimiseksi on ilmoitettava joukko tietoja, joita ovat muun muassa sen nimi ja aihe, ehdotetun kansalaisaloitteen, jonka perusteella komissiota pyydetään toimimaan, tavoitteiden kuvaus ja perussopimusten määräykset, joita

ehdotetun toimen järjestäjät pitävät asiaan kuuluvina. Kyseisessä liitteessä todettiin lisäksi, että järjestäjät voivat toimittaa tarkempia tietoja ehdotetun kansalaisaloitteen aiheesta, tavoitteista ja taustasta.

- 7 Asetus N:o 211/2011 on kumottu ja korvattu 1.1.2020 alkavien vaikutuksien eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta 17.4.2019 annetulla asetuksella (EU) 2019/788 (EUVL 2019, L 130, s. 55).

Asian tausta ja riidanalainen päätös

- 8 Asian tausta, sellaisena kuin se ilmenee valituksenalaisesta tuomiosta, voidaan tiivistää seuraavasti.
- 9 Komissiolle ehdotettiin 18.6.2013 kansalaisaloitetta, jonka nimenä oli ”Koheesio politiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymistä varten” (jäljempänä kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite).
- 10 Komissio epäsi 25.7.2013 antamallaan päätöksellä C(2013) 4975 final kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiä koskevan pyynnön sillä perusteella, että kansalaisaloite ylitti asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua tavalla selvästi sen toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 11 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi 10.5.2016 antamallaan tuomiolla Izsák ja Dabis v. komissio (T-529/13, EU:T:2016:282) tästä päätöksestä nostetun kumoamiskanteen.
- 12 Kyseisestä tuomiosta valitettiin unionin tuomioistuimeen, joka 7.3.2019 antamallaan tuomiolla Izsák ja Dabis v. komissio (C-420/16 P, EU:C:2019:177) kumosi unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ja ratkaisi itse asian lopullisesti kumoamalla päätöksen C(2013) 4975 final.
- 13 Unionin tuomioistuin totesi erityisesti kyseisen tuomion 61 ja 62 kohdassa, että arvioitaessa sitä, onko asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä noudatettu, se, kuuluuko kansalaisaloitteen yhteydessä ehdotettu toimenpide kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun komission toimivaltaan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi, ei lähtökohtaisesti ole tosiseikkoja tai näytön arviointia koskeva kysymys, vaan pääosin kysymys, joka koskee kyseessä olevien perussopimusten määräysten tulkintaa ja soveltamista. Tässä vaiheessa siis komission tehtävänä ei ole tarkastaa, että kaikista tosiseikoista, joihin vedotaan, on esitetty näyttö tai että aloitteen ja ehdotettujen toimenpiteiden taustalla olevat perustelut ovat riittävät, vaan sen on tutkittava, voitaisiinko objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna tällaisia abstraktisti kaavailtuja toimenpiteitä toteuttaa perussopimusten nojalla.
- 14 Komissio antoi 30.4.2019 riidanalaisen päätöksen, jolla kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite rekisteröitiin kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa täsmennetyin osin.
- 15 Komissio määrittä riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen aiheen ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmenivät järjestäjien ilmoittamista tiedoista.

- 16 Näiden perustelukappaleiden mukaan ehdotetun kansalaisaloitteen tavoitteena oli, että unioni kiinnittäisi koheesiopolitiikan yhteydessä 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 jälkeensä jääneisyyden ehkäiseminen suhteessa naapurialueisiin, taloudellisen kehityksen tukeminen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edellytysten säilyttäminen olisi toteutettava siten, että niiden erityispiirteet säilyvät muuttumattomina. Tätä varten näiden alueiden olisi saatava samat mahdollisuudet päästä osallisiksi unionin eri rahastoista, ja niille olisi taattava niiden ominaispiirteiden säilyminen ja asianmukainen taloudellinen kehitys, jotta unionin kehitys voisi olla kestävä ja sen kulttuurinen monimuotoisuus voisi säilyä.
- 17 Komissio toi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa esiin, että kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavien menettelyjen ja edellytysten on oltava selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjystävällisiä ja kansalaisaloitteen luonteeseen nähden oikeasuhteisia, jotta edistetään sitä, että unionin kansalaiset tekevät kansalaisaloitteita ja lopulta osallistuvat demokratian toteuttamiseen unionissa.
- 18 Komissio täsmensi riidanalaisen päätöksen viidennessä perustelukappaleessa seuraavaa:
- ”Perussopimusten soveltamiseksi voidaan antaa [SEUT] 177 artiklan mukaisesti unionin säännöksiä, joissa määritellään rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, joihin voi sisältyä rahastojen uudelleenryhmittely.”
- 19 Komissio toi riidanalaisen päätöksen kuudennessa perustelukappaleessa esille, että kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite, ”siltä osin kuin sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotuksia, joissa vahvistetaan rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, ja edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen”, ei asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla ylitä selvästi komission toimivaltaa.
- 20 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Rekisteröidään [kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite].
2. Ehdotetulle kansalaisaloitteelle voidaan kerätä tuenilmauksia sillä perusteella, että sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotuksia säädöksiksi, joissa vahvistetaan rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, ja edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen.”

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne ja valituksenalainen tuomio

- 21 Romania nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.7.2019 jättämällään kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.
- 22 Unkari toimitti 8.10.2019 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

- 23 Romania esitti kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koski asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja toinen SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomista.
- 24 Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi aluksi, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, koska riidanalainen päätös on SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.
- 25 Se katsoi tämän jälkeen, että komissio on kyseisessä päätöksessä esittänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla perusteet, jotka oikeuttivat rekisteröimään kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen.
- 26 Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi lähinnä, että komissio ei ole tehnyt mitään oikeudellista virhettä katsoessaan rekisteröintivaiheessa, että kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä sen toimivaltaa tehdä ehdotus säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 27 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi siis kanteen perusteettomana.

Valituksen osapuolten vaatimukset

- 28 Romania vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion ja riidanalaisen päätöksen
 - toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 29 Komissio ja Unkari vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

- 30 Romania vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan valitusperusteeseen, joka koskee asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä SEU 5 artiklan 2 kohdan kanssa, rikkomista. Tämä valitusperuste jakautuu kahteen osaan, jotka perustuvat kumpikin tästä säännöksestä omaksuttuun virheelliseen tulkintaan siltä osin kuin on kyse komission harkintavallasta päättää, onko ehdotus kansalaisaloitteeksi rekisteröitävä.

Ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa

Asianosaisten lausumat

- 31 Romania toteaa ainoan valitusperusteensa ensimmäisessä osassa, jossa esitetään kaksi väitettä, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti yhtä niistä edellytyksistä, jotka kansalaisaloitetta koskevan pyynnön on täytettävä, jotta komissio voi rekisteröidä sen, eli

- asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa esitettyä edellytystä. Unionin yleinen tuomioistuin sovelsi näet valituksenalaisen tuomion 105 ja 106 kohdassa virheellisesti niitä perusteita, joiden nojalla komission on arvioitava, täyttääkö ehdotettu kansalaisaloite tämän edellytyksen.
- 32 Romania moittii ensimmäisessä väitteessä unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä katsoi virheellisesti valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa, että komissio voi evätä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin vain, jos se päättyy kyseisen säännöksen nojalla suorittamansa tutkinnan yhteydessä toteamaan, että sen mielestä on täysin poissuljettavissa, että se voisi tehdä kyseisen kansalaisaloitteen perusteella ehdotuksen unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 33 Romanian mukaan 7.3.2019 annetun tuomion Izsák ja Dabis v. komissio (C-420/16 P, EU:C:2019:177) 61 ja 62 kohdasta näet ilmenee, että komission on vain tutkittava tässä säännöksessä säädetyn rekisteröintiedellytyksen täyttymisen arvioimiseksi, voitaisiinko objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuina abstraktisti kaavailtuja ehdotettuja toimenpiteitä toteuttaa perussopimusten nojalla. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että komission on tässä tutkinnassa otettava huomioon ehdotetun kansalaisaloitteen aihe ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmenevät niistä asetuksen N:o 211/2011 liitteessä II tarkoitetuista pakollisista tiedoista ja mahdollisesti niistä lisätiedoista, jotka järjestäjät ovat toimittaneet. Tästä seuraa, että komissiolla on siinä tutkinnassa, joka sen on tehtävä asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, rajattu harkintavalta, joten kyseinen tutkinta on suoritettava yksinomaan järjestäjien ehdotetussa kansalaisaloitteessa mainitsemien aiheen, tavoitteiden ja perussopimuksen määräysten valossa.
- 34 Romanian mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa tämän tutkinnan ja siis asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen liitteen II kanssa, ulottuvuutta virheellisesti edellyttäessään implisiittisesti, että komissio tutkii ehdotuksen kansalaisaloitteesta kaikkien perussopimusten määräysten ja myös niiden määräysten nojalla, joita järjestäjät eivät nimenomaisesti ole maininneet toimittamisissaan tiedoissa. Tällainen tutkinta ei ole kuitenkaan ehdotetun kansalaisaloitteen pelkkää abstraktista tutkintaa, ja se aiheuttaa lisäksi sekaannusta kansalaisaloitteen eri vaiheiden välillä.
- 35 Romania moittii toisessa väitteessä unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä katsoi valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa, että komission on rekisteröitävä ehdotettu kansalaisaloite poliittisen keskustelun aloittamiseksi toimielimissä, vaikka se epäilisi vahvasti, ettei kyseinen kansalaisaloite kuulu sen toimivaltaan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.
- 36 Tältä osin ei sen mukaan ole merkitystä 19.12.2019 annetulla tuomiolla Puppinck ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), johon unionin yleinen tuomioistuin on nojautunut tässä yhteydessä, koska kyseisen tuomion taustalla olevassa asiassa unionin tuomioistuinta oli pyydetty ottamaan kantaa rekisteröinnin vaikutuksiin ja etenkin siihen, oliko komission ehdotettava toimenpiteitä, jotka olivat mainitussa asiassa kyseessä olleen kansalaisaloitteen mukaisia.
- 37 Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa omaksuma tulkinta on Romanian mukaan joka tapauksessa omiaan käynnistämään ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimisen johdosta keskustelut ehdotetuista säädöksistä, jotka todellisuudessa eivät kuulu

unionin toimivaltaan. Tällainen tulkinta, jolla unionin toimivallan alaan kuulumisen tutkintaa lykätään käytännössä asetuksen N:o 211/2011 10 artiklassa säädettyyn myöhempään vaiheeseen, johtaa näet siihen, ettei rekisteröimisvaiheella ole enää mitään tehokasta vaikutusta.

- 38 Komissio ja Unkari väittävät, että ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana. Tämä osa on komission mukaan joka tapauksessa tehoton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 39 Aluksi on huomautettava ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintimenettelyä ohjaavista periaatteista, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että komissio rekisteröi ehdotetun kansalaisaloitteen, jos ”ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi”.
- 40 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kansalaisaloitteella tavoiteltujen päämäärien – sellaisina kuin ne on esitetty asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa –, joita ovat muun muassa rohkaista kansalaisia osallistumaan demokratian toteuttamiseen unionissa ja tehdä unionista helpommin lähestyttävä, mukaisesti komission, jonka käsiteltäväksi ehdotettu kansalaisaloite on saatettu, on tulkittava ja sovellettava tätä rekisteröintiedellytystä siten, että kansalaisaloite on helppo tehdä (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 49 kohta, tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 53 kohta ja tuomio 20.1.2011, Romania v. komissio, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 44 kohta).
- 41 Komissio voi siis evätä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ainoastaan, jos ehdotettu kansalaisaloite ylittää selvästi – kun otetaan huomioon sen kohde ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmenevät niistä pakollisista tiedoista ja mahdollisesti niistä lisätiedoista, jotka järjestäjät ovat toimittaneet kyseisen asetuksen liitteen II mukaisesti – komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi (tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 50 kohta ja tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio, C-420/16 P, EU:C:2019:177, 54 kohta).
- 42 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että arvioidessaan asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn rekisteröintiedellytyksen täyttymistä komission on vain tutkittava, voitaisiinko objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuina ehdotetussa kansalaisaloitteessa ehdotettuja abstraktisti kaavailtuja toimenpiteitä toteuttaa perussopimusten nojalla (tuomio 20.1.2022, Romania v. komissio, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tästä seuraa, että kun järjestäjien toimittamien pakollisten tietojen ja mahdollisten lisätietojen perusteella suoritetun ensimmäisen arvioinnin päätteeksi ei ole todettu, että ehdotettu kansalaisaloite ylittäisi selvästi komission toimivallan, komission on rekisteröitävä ehdotettu kansalaisaloite, edellyttäen, että muut asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetut edellytykset täyttyvät (tuomio 20.1.2022, Romania v. komissio, C-899/19 P, EU:C:2022:41, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Näiden seikkojen valossa on tutkittava Romanian ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa, jossa Romania moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että tämä on tulkinnut virheellisesti asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa täsmentäessään valituksenalaisen tuomion 105 ja 106 kohdassa sen harkintavallan laajuuden, joka komissiolla on päättää, onko ehdotettu kansalaisaloite rekisteröitävä.
- 45 Tämän osan ensimmäinen väite kohdistuu valituksenalaisen tuomion 105 kohtaan, jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi lähinnä, että komissio voi evätä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin vain, jos se päättyy asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella suoritetussa tutkinnassa toteamaan olevan täysin poissuljettavissa, että se voisi ehdottaa unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi.
- 46 Kyseinen jäsenvaltio moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä on katsonut, että komissio voi tässä tutkinnassa evätä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin vain, jos se päättyy toteamaan ”olevan täysin poissuljettavissa”, että se voisi kyseisen ehdotetun kansalaisaloitteen johdosta ehdottaa tällaista unionin säädöstä.
- 47 Tältä osin on huomautettava, että tässä kohdassa esitetään päätelmä kyseisen tuomion 100–104 kohdasta, joita Romania ei ole arvostellut nyt käsiteltävässä valituksessa. Tässä päätelmäkohdassa unionin yleinen tuomioistuin pyrkii yksinomaan esittämään tiivistetysti mainituissa 100–104 kohdassa selostamansa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja asetuksen N:o 211/2011 merkityksellisten säännösten ulottuvuuden siinä tutkinnassa, joka komission on suoritettava asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla.
- 48 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin on käyttänyt valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa kyseisen tuomion 100–104 kohdassa käytetystä poikkeavaa sanamuotoa tai muotoilua, kyseisen 105 kohdan sanamuodon perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut siinä käyttöön sellaisen ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiä koskevan arviointiperusteen, joka on ristiriidassa niiden seikkojen kanssa, jotka se on esittänyt kyseisen tuomion 100–104 kohdassa ja tämän tuomion 39–43 kohdassa mainituissa arviointiperusteissa.
- 49 Erityisesti on todettava, että – toisin kuin Romania väittää – valituksenalaisen tuomion 105 kohtaa ei voida lukea siten, että unionin yleinen tuomioistuin olisi viitannut siinä komission velvollisuuteen tutkia, onko sille toimitettu ehdotettu kansalaisaloite sellainen, että sille voi olla perusta jossakin perussopimusten määräyksessä, mukaan lukien niissä määräyksissä, joita järjestäjät eivät ole nimenomaisesti maininneet.
- 50 Valituksenalaisen tuomion 110 kohdasta, jota ei ole arvosteltu tämän valituksen yhteydessä, ilmenee joka tapauksessa, että nyt käsiteltävässä asiassa SEUT 177 artikla, jonka komissio on määrittänyt riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa sellaisten säästöjen mahdolliseksi oikeusperustaksi, joita unioni saattaisi antaa, oli yksi niistä määräyksistä, jotka järjestäjät olivat maininneet kyseessä olevassa ehdotetussa kansalaisaloitteessa. Komissio ei siis ole perustellut ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimistä minkään muun kuin kyseisessä aloitteessa mainittujen perussopimuksen määräysten kannalta.
- 51 Tästä seuraa, että valituksenalaisen tuomion 105 kohtaan kohdistuva väite on hylättävä perusteettomana.

- 52 Toinen väite koskee valituksenalaisen tuomion 106 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin on todennut lähinnä, että koska kansalaisaloitemekanismiin erityinen lisäarvo ei koostu kansalaisaloitteen lopputuloksen varmuudesta vaan kansalaisaloitteella unionin kansalaisille luoduista keinoista ja mahdollisuuksista panna vireille poliittinen keskustelu unionin toimielimissä, komission on rekisteröitävä ehdotettu kansalaisaloite, jotta siitä voidaan käydä tästä rekisteröinnistä käynnistyvä poliittinen keskustelu toimielimissä, vaikka se epäilisi vahvasti, ettei kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite kuulu sen asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun toimivaltaan.
- 53 Tämä väite on todettava tehottomaksi, koska kyseisestä kohdasta ilmenee nimenomaisesti, että sillä pyritään vain tukemaan unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 105 kohdassa esittämää päätelmää, joten kyseisessä 106 kohdassa olevat perustelut ovat vain ylimääräisiä perusteluja niihin 105 kohdassa esitettyihin perusteluihin nähden, joita Romania on turhaan arvostellut ensimmäisen väitteen yhteydessä, kuten tämän tuomion 47–51 kohdasta ilmenee (ks. analogisesti tuomio 17.9.2020, Troszczynski v. parlamentti, C-12/19 P, EU:C:2020:725, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Edellä esitetyn perusteella ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä osittain perusteettomana ja osittain tehottomana.

Ainoan valitusperusteen toinen osa

Asianosaisten lausumat

- 55 Romania moittii unionin yleistä tuomioistuinta ainoan valitusperusteensa toisessa osassa lähinnä siitä, että tämä katsoi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että komissio saattoi asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, nojalla tehdä kyseessä olevaan ehdotettuun kansalaisaloitteeseen ”rajauksen”, asettaa sille ”ehtoja” tai jopa rekisteröidä sen osittain, jotta kansalaisaloite olisi helppo tehdä, edellyttäen, että komissio noudattaa sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta eikä kansalaisaloitteen sisältö vääristy.
- 56 Kun unionin yleinen tuomioistuin käytti yleisiä ilmaisuja, se kieltäytyi siis komission tavoin tutkimasta kaikkien niiden tietojen nojalla, jotka järjestäjät olivat toimittaneet, voitiinko kyseessä oleva ehdotettu kansalaisaloite rekisteröidä. Romanian mukaan on kuitenkin niin, että jos kaikki toimitetut tiedot olisi otettu huomioon, tämän perusteella olisi välttämättä päätelty, että SEUT 174–SEUT 178 artiklaan perustuvalla toiminnalla ei voida saavuttaa kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen erityisiä tavoitteita SEU 5 artiklan 2 kohtaa rikkomatta. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa tutkimilla oikeusperustoilla ei ole mitään merkitystä kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen todellisen tavoitteen kannalta juuri siitä syystä, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohtaa, koska se ei vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä katsonut, että kaikki järjestäjien toimittamat tiedot oli otettava huomioon.
- 57 Yleinen argumentti, joka perustuu tarpeeseen varmistaa, että kansalaisaloite on helppo tehdä, ei Romanian mukaan yksinään voi olla missään tapauksessa perustana sellaisen ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnille, joka ei täytä kaikkia asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdassa asetettuja edellytyksiä.

- 58 Komissio ja Unkari väittävät, että ainoan valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 59 Romanian esittämän ainoan valitusperusteen toinen osa koskee valituksenalaisen tuomion 116 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

” – – menettely, jossa komissio rekisteröi ehdotetun riidanalaisen kansalaisaloitteen ’sillä perusteella, että sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotuksia säädöksiksi, joissa vahvistetaan rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, ja edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen’, on asetuksen N:o 211/2011 mukainen, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on [sitä] tulkinnut – –, koska – kuten edellä on jo huomautettu – komission on tulkittava ja sovellettava edellä mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä siten, että kansalaisaloite on helppo tehdä. Komissio voi näin ollen tarvittaessa tehdä ehdotettuun kansalaisaloitteeseen ”rajauksen”, asettaa sille ”ehtoja” tai jopa rekisteröidä sen vain osittain, jotta kansalaisaloite olisi helppo tehdä, edellyttäen, että komissio noudattaa sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta eikä kyseisen ehdotuksen sisältö vääristy. Tällainen menettelytapa antaa näet komissiolle mahdollisuuden rekisteröidä ehdotetun kansalaisaloitteen tietyin ehdoin rekisteröinnin epäämisen sijaan, jotta asetuksella N:o 211/2011 tavoitellun päämäärän tehokas vaikutus säilyisi. – – ”

- 60 Romania moittii unionin yleistä tuomioistuin lähinnä siitä, että tämä on rikkonut asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan siltä osin kuin se on katsonut, että komissiolla oli oikeus tehdä kyseessä olevaan ehdotettuun kansalaisaloitteeseen ”rajaus”, asettaa sille ”ehtoja” tai jopa ”rekisteröidä – – osittain”, ja siis rekisteröidä ehdotettu kansalaisaloite antamalla sille riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa kuvattu ulottuvuus, joka on esitetty tämän tuomion 20 kohdassa.

- 61 Tämän väitteen tutkimiseksi on aluksi todettava – kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 63–68 kohdassa –, että valituksenalaisen tuomion 116 kohtaan sisältyvillä ilmaisuilla ”rajata”, ”asettaa ehtoja” ja ”rekisteröidä – – osittain” unionin yleinen tuomioistuin on tarkoittanut yhtä ja samaa käsitettä eli ehdotetun kansalaisaloitteen osittaista rekisteröintiä siten, ettei järjestäjien alun perin toimittamaa ehdotettua kansalaisaloitetta hyväksytä kokonaisuudessaan, jolloin sen ulottuvuutta on rajoitettu joko siihen sisältyvien erityisiä säädöksiä koskevien ehdotusten kannalta tai – kuten käsiteltävässä asiassa – niiden säädösten määrittämisen kannalta, joita ehdotetaan annettaviksi, tai yleisesti sen tavan kannalta, jolla ehdotetun kansalaisaloitteen aihe määritellään.

- 62 Tämän jälkeen on todettava, että asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ei säädetä nimenomaisesti komission mahdollisuudesta rekisteröidä ehdotettu kansalaisaloite tällä tavalla osittainen.

- 63 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemiseksi on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 64 Kuten tämän tuomion 40 kohdassa on huomautettu, unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että komission, jonka käsiteltäväksi ehdotettu kansalaisaloite on saatettu, on tulkittava ja sovellettava asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä eurooppalaisella kansalaisaloitteella tavoiteltujen päämäärien – sellaisina kuin ne on esitetty asetuksen N:o 211/2011 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa –, joita ovat muun muassa rohkaista kansalaisia osallistumaan demokratian toteuttamiseen unionissa ja tehdä unionista helpommin lähestyttävä, mukaisesti siten, että eurooppalainen kansalaisaloite on helppo tehdä.
- 65 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80–94 kohdassa korostanut, nämä päämäärät tukevat kuitenkin kyseisen säännöksen sellaista tulkintaa, jonka mukaan komission on voitava rekisteröidä ehdotettu kansalaisaloite osittain.
- 66 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa perustellusti huomauttanut, on niin, että jos komissiolla ei katsottaisi olevan tätä mahdollisuutta, tästä olisi näet seurauksena, että ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinti olisi lähtökohtaisesti evättävä kokonaisuudessaan myös siinä tapauksessa, että vain osa tästä ehdotetusta kansalaisaloitteesta ylittää asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla selvästi komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Siinä hypoteettisessa tapauksessa, että järjestäjät tekevät tämän toimivallan ulottuvuuden osalta vähäisenkin virheen, niiden ehdottama kansalaisaloite olisi siis tästä syystä evättävä kokonaisuudessaan, millä haitattaisiin siten selvästi sen päämäärän saavuttamista, joka on taata, että kansalaisaloite on helppo tehdä.
- 67 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa oikeudellista virhettä tekemättä, että komissio saattoi riidanalaisessa päätöksessä rekisteröidä kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen osittain rajaamalla sen ulottuvuutta kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaisesti.
- 68 Lopuksi on riittävää todeta väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on komission tavoin jättänyt tutkimatta kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin kaikkien niiden tietojen nojalla, jotka järjestäjät olivat toimittaneet, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, jota tämä osa pelkästään koskee, ottanut kantaa vain kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen osittaisen rekisteröinnin yhteensopivuuteen asetuksen N:o 211/2011 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa eikä se ole ottanut kantaa siihen, jäikö ehdotettu kansalaisaloite, sellaisena kuin komissio oli mahdollisesti luonnehtinut sen uudelleen, järjestäjien toimittamien tietojen perusteella selvästi sen toimivallan ulkopuolelle, joka komissiolla on tehdä ehdotus unionin säädökseksi.
- 69 Ainoa valitusperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 70 Edellä esitetyn perusteella ainoa valitusperuste on hylättävä osittain tehottomana ja osittain perusteettomana ja nyt käsiteltävä valitus on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 71 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

- 72 Tämän työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 73 Koska Romania on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, tämä jäsenvaltio on veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.
- 74 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijana esiintynyt osallistuu oikeudenkäyntiin muutoksenhakuasteessa, unionin tuomioistuin voi määrätä, että se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 75 Koska Unkari on osallistunut oikeudenkäyntiin unionin tuomioistuimessa, nyt käsiteltävän asian olosuhteissa on määrättävä, että se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Romania veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset