



Határozatok Tára

T-495/19. sz. ügy

**Románia
kontra
Európai Bizottság**

A Törvényszék ítélete (tizedik tanács), 2021. november 10.

„Intézményi jog – Európai polgári kezdeményezés – Kohéziós politika – Nemzeti kisebbségi régiók – Nyilvántartásba vételről szóló határozat – Megsemmisítés iránti kereset – Keresettel megtámadható jogi aktus – Elfogadhatóság – A 211/2011/EU rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja – Indokolási kötelezettség”

1. *Megsemmisítés iránti kereset – Keresettel megtámadható jogi aktusok – Fogalom – Kötelező joghatásokat kiváltó aktusok – Polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat – Bennfoglaltság (EUMSZ 263. cikk; 211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont, és 10. cikk, (1) bekezdés, c) pont)*

(lásd: 36., 37., 45–47., 49–53. pont)

2. *Intézmények jogi aktusai – Indokolás – Kötelezettség – Terjedelem – Polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat (EUMSZ 296. cikk; 211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont)*

(lásd: 61–63., 65., 78., 79. pont)

3. *Uniós polgárság – A polgársághoz kapcsolódó jogok – Polgári kezdeményezés benyújtása – 211/2011 rendelet – Nyilvántartásba vételi feltételek – Javaslat, amelynek a Bizottság hatáskörébe kell tartoznia – A Bizottság által végzett vizsgálat – Terjedelem (211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont, és 10. cikk, (1) bekezdés, c) pont)*

(lásd: 101–106., 108. pont)

4. *Uniós polgárság – A polgársághoz kapcsolódó jogok – Polgári kezdeményezés benyújtása – 211/2011 rendelet – Nyilvántartásba vételi feltételek – Javaslat, amelynek a Bizottság hatáskörébe kell tartoznia – E javaslat tartalmának azonosítása – Bírósági felülvizsgálat – Terjedelem*

(211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont)

(lásd: 112., 114. pont)

5. *Uniós polgárság – A polgársághoz kapcsolódó jogok – Polgári kezdeményezés benyújtása – 211/2011 rendelet – Nyilvántartásba vételi feltételek – Javaslat, amelynek a Bizottság hatáskörébe kell tartoznia – Ezen intézmény azon lehetősége, hogy a javasolt polgári kezdeményezést részlegesen vagy minősített módon vegye nyilvántartásba – Feltétel (211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont)*

(lásd: 116., 117. pont)

6. *Uniós polgárság – A polgársághoz kapcsolódó jogok – Polgári kezdeményezés benyújtása – 211/2011 rendelet – Nyilvántartásba vételi feltételek – Javaslat, amelynek a Bizottság hatáskörébe kell tartoznia – Javaslat, melynek tárgya a kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért – Belfoglaltság (EUMSZ 2. cikk, (6) bekezdés, EUMSZ 4. cikk, (2) bekezdés, c) pont, és EUMSZ 174-EUMSZ 178. cikk; 211/2011 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont)*

(lásd: 126., 127. pont)

Összefoglalás

A Törvényszék elutasítja Romániának a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozattal szembeni keresetét

A Törvényszék először foglal állást az ilyen javaslat nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat megtámadható jellegéről

2013. június 18-án a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot nyújtottak be az Európai Bizottsághoz.¹ E javaslat a szervezők által szolgáltatott információk szerint arra irányult, hogy az Európai Unió a kohéziós politikája keretében kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.

¹ Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és a polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2011. L 65., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 64., 49. o.) megfelelően benyújtott javaslat (a továbbiakban: a vitatott EPK-ra irányuló javaslat).

2013. július 25-i határozatával² a Bizottság elutasította a vitatott EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet azzal az indokkal, hogy e javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Az e határozattal szemben indított megsemmisítés iránti keresetet a Törvényszék elutasította.³ Fellebbezés alapján eljárva a Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét és megsemmisítette a 2013. július 25-i határozatot.⁴

2019. április 30-án a Bizottság új határozatot fogadott el, amelyben nyilvántartásba vette a vitatott EPK-ra irányuló javaslatot.⁵ Románia megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be e határozattal szemben.

A Törvényszék elutasítja Románia keresetét, és első alkalommal foglalkozik kifejezetten azzal a kérdéssel, hogy megtámadható-e egy EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat. A Törvényszék pontosítja továbbá egyrészt a Bizottság által az ilyen határozat elfogadása érdekében gyakorolt felülvizsgálat jellemzőit, másrészt pedig a Törvényszék által az e határozatra vonatkozóan végzett jogszervezési felülvizsgálat jellegét.

A Törvényszék álláspontja

A kereset elfogadhatóságát illetően a Törvényszék megvizsgálja a megtámadott határozat megtámadható jellegét.⁶ A Törvényszék először is emlékeztet az EPK benyújtására vonatkozó eljárásokra és feltételekre, és rámutat, hogy a megtámadott határozat az érintett szervezőkre, intézményekre és tagállamokra nézve kötelező joghatások kiváltására irányul. Ami ugyanis a szervezőket illeti, a nyilvántartásba vételi határozat elindítja a támogató nyilatkozatok gyűjtésének mechanizmusát, és biztosítja számukra többek között egyrészt azt a jogot, hogy benyújtsák az EPK-t a Bizottságnak, és azt részletesen kifejthessék⁷, másrészt azt a jogot, hogy megköveteljék a Bizottságtól a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontjában⁸ szereplő közlemény kibocsátását, harmadszor azt a jogot, hogy a Parlament előtti közmeghallgatáson ismertessék az EPK-t. A szervezők számára keletkeztetett e jogok ugyanakkor kötelezettségeket rónak az érintett intézményekre, mivel a Bizottságnak fogadnia kell a szervezőket, és az EPK-ra vonatkozó közleményt kell kibocsátania, a Parlament pedig köteles közmeghallgatást szervezni. Az érintett tagállamokat illetően az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló határozat rájuk nézve a támogató nyilatkozatok gyűjtésének engedélyezésére, azok ellenőrzésére és igazolására vonatkozó kötelezettséget keletkeztet.

Egyébiránt a Törvényszék pontosítja, hogy az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló határozat nem minősül előkészítő vagy közbenső aktusnak, amelynek célja az EPK-ról szóló közlemény Bizottság általi elfogadásának előkészítése volna. Az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló határozat ugyanis magában foglalja annak első jogi értékelését, a

² A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének megtagadásáról szóló, 2013. július 25-i C(2013) 4975 final bizottsági határozat.

³ 2016. május 10-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (T-529/13, EU:T:2016:282).

⁴ 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177).

⁵ A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 30-i (EU) 2019/721 bizottsági határozat (HL 2019. L 122., 55. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat).

⁶ Az EUMSZ 263. cikk értelmében.

⁷ A 211/2011 rendelet 9. cikkének első bekezdése és 10. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

⁸ E rendelkezés alapján a polgári kezdeményezés benyújtását követően a Bizottság három hónapon belül közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait (a továbbiakban: az EPK-ról szóló közlemény).

Bizottság által elvégzendő értékelés sérelme nélkül, amely többek között a Bizottságnak az EPK-ról alkotott „jogi és politikai következtetéseit” tartalmazza. A Törvényszék rámutat arra, hogy az ítélkezési gyakorlat⁹ szerint az EPK mechanizmusának sajátos hozzáadott értékét nem az eredmény bizonyossága, hanem az általa az uniós polgárok számára teremtett azon alkalmak és lehetőségek képezik, hogy politikai vitát kezdeményezzenek az uniós intézményekben anélkül, hogy be kellene várni jogalkotási eljárás megindítását. Márpedig a politikai vitára mind a polgárokkal, mind az intézményekkel többek között a támogató nyilatkozatok beszerzésére irányuló kampány során, a Bizottsággal tartott ülésen és a Parlament közmeghallgatásán sor kerül. Pontosabban e vita az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételéről szóló határozatból és az azt követő eljárásból ered, és arra az EPK-ra irányuló javaslatról szóló közlemény Bizottság általi elfogadása előtt kerül sor. Következésképpen, a megtámadott határozathoz hasonlóan, e határozat az EPK folyamata egy olyan sajátos szakaszának eredménye, amely az EPK-ról szóló közleményben foglaltaktól eltérő kötelező joghatásokat vált ki, és e közleményhez hasonlóan az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktusnak minősül.

Az ügy érdemét tekintve a Törvényszék először megvizsgálja az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételének feltételeit, és különösen az arra vonatkozó feltételt, hogy az ilyen javaslatnak a Bizottság hatáskörébe kell tartoznia.¹⁰ Ezzel összefüggésben a Törvényszék emlékeztet azon vizsgálat jellemzőire, amelyet a Bizottságnak az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételére vonatkozó e feltétel alapján el kell végeznie.

A Törvényszék először is emlékeztet arra, hogy az EPK-hoz való könnyű hozzáférés biztosítása érdekében a Bizottság csak akkor utasíthatja el az ilyen javaslat nyilvántartásba vételét, ha az – tárgyára és céljaira tekintettel – nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

Másodszor a Törvényszék pontosítja, hogy különbséget kell tenni azon vizsgálat között, amelyet a Bizottságnak az arra vonatkozó nyilvántartásba vételi feltétel alapján kell elvégeznie, hogy az EPK-ra irányuló javaslat a Bizottság hatáskörébe tartozik-e, és azon vizsgálat között, amelyet ezen intézménynek az EPK-ról szóló közlemény keretében kell elvégeznie. Így e nyilvántartásba vételi feltétel vizsgálata keretében a Bizottságnak annak vizsgálatára kell szorítkoznia, hogy objektív szempontból a szóban forgó EPK keretében javasolt intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján, és nem köteles megvizsgálni, hogy minden hivatkozott tény bizonyítékát csatolták-e, sem azt, hogy a javaslat, valamint a javasolt intézkedések alapjául szolgáló indokolás elegendő-e. Egy EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételére vonatkozó határozat magában foglalja az e kezdeményezésre vonatkozó első jogi értékelés elvégzését, és nem vetíti előre a Bizottság által az EPK-ról szóló közlemény keretében elvégzett értékelést, amely rögzíti a Bizottság azon kérdésre vonatkozó végleges álláspontját, hogy a szóban forgó EPK alapján be kell-e nyújtania, vagy sem, uniós jogi aktusra vonatkozó javaslatot Következésképpen a Bizottság csak akkor tagadhatja meg az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha az arra vonatkozó nyilvántartásba vételi feltétel tiszteletben tartásának vizsgálata során, hogy az EPK-ra irányuló javaslat a hatáskörébe tartozik-e, arra a következtetésre jut, hogy teljesen kizárható, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújthasson be. Ezzel szemben, ha a Bizottság nem juthat ilyen következtetésre, köteles nyilvántartásba venni a szóban forgó, EPK-ra irányuló javaslat annak érdekében, hogy lehetővé tegye az intézményeken belüli politikai vitát, amely e nyilvántartásba vételt követően kezdődik.

⁹ 2019. december 19–i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 70. pont).

¹⁰ A 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

Másodszor, azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság helyesen határozta-e meg a vitatott EPK-ra irányuló javaslat tartalmát, a Törvényszék megállapítja, hogy a megtámadott határozat helyesen mutatja be e javaslatot, és nem állapítható meg a javaslat tartalmának bármilyen elferdítése. Az ítélkezési gyakorlat¹¹ alapján ugyanis a Bizottság objektív szempontból megvizsgálta a javasolt, absztrakt szinten tervezett intézkedéseket, és lényegében a vitatott EPK-ra irányuló javaslat tárgyának és céljainak ismertetésére szorítkozva megállapította, hogy e javaslat az Unió kohéziós politikájának hatálya alá tartozik.

Harmadszor, a Törvényszék elutasítja a Bizottság értékelésében szereplő fenntartás fennállására vonatkozó kifogást. A Törvényszék ugyanis hangsúlyozza, hogy a Bizottság az EPK-hoz való könnyű hozzáférés biztosítása érdekében adott esetben a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat „kiigazításához”, „minősítéséhez” vagy akár részleges nyilvántartásba vételéhez is folyamodhat, feltéve hogy tiszteletben tartja az őt terhelő indokolási kötelezettséget, és nem ferdíti el e javaslat tartalmát. Ez az eljárás ugyanis lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy valamely EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása helyett minősített módon nyilvántartásba vegye azt a 211/2011 rendelet által követett célkitűzés hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében.

Negyedszer és utolsósorban, azon kérdésről határozva, hogy az EUMSZ 174–EUMSZ 178. cikk jogi alapul szolgálhat-e az Unió vitatott EPK-ra irányuló javaslat szerinti fellépéséhez,¹² a Törvényszék rámutat arra, hogy a Bizottság nem követett el hibát, amikor a megtámadott határozatban azt állapította meg, hogy a vitatott EPK-ra irányuló javaslat – mivel az a strukturális alapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és szervezését meghatározó jogalkotási javaslatok Bizottság általi benyújtására vonatkozik, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek – nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság hatáskörén.

¹¹ 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177, 62. pont).

¹² E cikkek az EUM-Szerződésnek a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó XVIII. címe alá tartoznak.