



# Határozatok Tára

NICHOLAS EMILIOU  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2023. október 5.<sup>1</sup>

**C-54/22. P. sz. ügy**

**Románia  
kontra**

**Európai Bizottság**

„Fellebbezés – Európai polgári kezdeményezés (EPK) – A »Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért« elnevezésű EPK – Az Európai Bizottságnak a 211/2011/EU rendelet alapján a részleges nyilvántartásba vétel elvégzésére vonatkozóan fennálló hatásköre”

## I. Bevezetés

1. Az európai polgári kezdeményezés (a továbbiakban: EPK) a részvételi demokrácia eszköze, amely mára az uniós intézményrendszer meglehetősen jól ismert kiegészítőjévé vált, annak ellenére, hogy eddig látszólag szerény hatást gyakorolt.<sup>2</sup> Emlékeztetőül, ezt a mechanizmust a Lisszaboni Szerződés vezette be annak érdekében, hogy az uniós polgárok számára lehetőséget biztosítson az uniós jogrend közvetlen befolyásolására azáltal, hogy felhívják a Bizottságot az uniós jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére. Amint azt a Bíróság kiemeli, e mechanizmus 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 [...]”.<sup>3</sup>

2. Ahhoz, hogy az EPK továbbhaladhasson, több lépcsőn kell sikeresen átmennie, amelyek közül a legelső a „nyilvántartásba vétele”. Az említett „elfogadhatósági” szakasz során a Bizottság többek között azt vizsgálja, hogy az az ügy, amelyben a Bizottságot felhívják a cselekvésre, nem esik-e nyilvánvalóan azon hatáskörön kívül, hogy uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. Ez az első szakasz főszabály szerint olyan határozattal zárul, amelyben a Bizottság nyilvántartásba veszi az EPK-t, vagy éppen ellenkezőleg, visszautasítja annak nyilvántartásba vételét.

3. A jelen ügy ezt a konkrét szakaszt érinti, és az Európai Unió bíróságai előtt a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű EPK tárgyában folytatott korábbi jogviták folytatását képezi. Ez az EPK lényegében olyan jogi aktusok

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> A számok ezt mutatják: a Bizottságnak az EPK-kal foglalkozó honlapja szerint 2012 óta, amikor az említett eszköz hatályba lépett, kilenc kezdeményezés jutott el abba a szakaszba, amely lehetővé tette, hogy a Bizottság állást foglaljon azok eredményéről. Lásd itt: [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en).

<sup>3</sup> 2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, a továbbiakban: Puppinck ítélet, 70. pont).

előkészítésére hívta fel a Bizottságot, amelyek egyenlő esélyeket biztosítanak az uniós forrásokhoz való hozzáférés tekintetében azon régiók számára, amelyek nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői eltérnek a környező régiók jellemzőitől.

4. A jelen peres eljárás azzal kezdődött, hogy a Bizottság visszautasította az említett EPK nyilvántartásba vételét, mivel annak tárgya nyilvánvalóan kívül esett a jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére vonatkozó bizottsági hatáskörön. A Törvényszék elutasította az ezen visszautasítással szemben benyújtott keresetet. A Bíróság azonban az említett EPK szervezői által benyújtott fellebbezés keretében hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, és megsemmisítette a Bizottság határozatát.

5. Ezt követően a Bizottság új határozatot fogadott el, amelyben nyilvántartásba vette a szóban forgó EPK-t, és ezzel megnyitotta az utat a támogatás uniós polgárok körében történő összegyűjtése előtt. Ennek érdekében a Bizottság az említett EPK hatályát csak azokra az eredeti elemekre korlátozta, amelyek a Bizottság álláspontja szerint nem voltak nyilvánvalóan „elfogadhatatlanok”.

6. A releváns időpontban hatályos, alkalmazandó szabályok azonban a Bizottság számára látszólag az EPK nyilvántartásba vételére vagy annak visszautasítására vonatkozó „fekete vagy fehér” hatáskört biztosítottak. A jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy ez a bináris logika megakadályozta-e a Bizottságot abban, hogy a szóban forgó EPK-t ilyen „minősített” módon vegye nyilvántartásba.

## II. Jogi háttér

7. A polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 2011. évi EPK-rendelet)<sup>4</sup> az 1. cikke értelmében a polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásokat és feltételeket állapítja meg az EUSZ 11. cikkében és az EUMSZ 24. cikkében meghatározottak szerint.<sup>5</sup>

8. E jogi eszköz 2. cikkének 1. pontja szerint az EPK „a [2011. évi EPK rendeletnek] megfelelően a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezés, amelyben felkéri a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat”.

9. A 2011. évi EPK rendelet 4. cikke előírta:

„(1) A javasolt polgári kezdeményezés aláíróitól származó támogató nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdését megelőzően a szervezőknek a II. mellékletben meghatározott információk rendelkezésre bocsátása révén nyilvántartásba kell vetetniük a polgári kezdeményezést a Bizottsággal, különös tekintettel a javasolt polgári kezdeményezés tárgyára és céljaira.

[...]

<sup>4</sup> HL 2011. L 65., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 94., 49. o. Az említett rendeletet a polgári kezdeményezésről szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/788 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 130., 55. o.; helyesbítések: HL 2019. L 334., 168. o.; HL 2020. L 424., 60. o.; HL 2022. L 125., 4. o.) (a továbbiakban: 2019. évi EPK rendelet) váltotta fel, amely a 28. cikke alapján elvben 2020. január 1-jétől alkalmazandó, míg a jelen ügy tárgyát képező EPK-t 2019. április 30-án vették nyilvántartásba.

<sup>5</sup> Amelyek bevezetik az EPK-t mint olyat, illetve a 2011. évi EPK rendelet jogalapját képezik.

(2) A Bizottság a II. mellékletben foglalt információk kézhezvételétől számított két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést egyedi nyilvántartási szám alatt nyilvántartásba veszi, és erről visszaigazolást küld a szervezőknek az alábbi feltételek teljesülése esetén:

[...];

b) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be;

[...]

(3) A Bizottság visszautasítja a nyilvántartásba vételt, ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem teljesülnek.

A javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól, valamint a rendelkezésükre álló valamennyi lehetséges peres és peren kívüli jogorvoslatról.

[...]”

10. A 2011. évi EPK rendelet II. melléklete „a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez szükséges információkra” vonatkozott, és előírta, hogy „a javasolt polgári kezdeményezés bizottsági nyilvántartásba vételéhez a következő információkat kell benyújtani:

1. A javasolt polgári kezdeményezés címe, legfeljebb 100 karakter terjedelemben.
2. A javasolt polgári kezdeményezés tárgya, legfeljebb 200 karakter terjedelemben.
3. A Bizottságot cselekvésre felkérő, javasolt polgári kezdeményezés céljainak leírása, legfeljebb 500 karakter terjedelemben.
4. A Szerződések azon rendelkezései, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépésre vonatkoznak.

[...]

A melléklet szerint „a szervezők mellékletben bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban”. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.”

### **III. A jogvita előzményei, a Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

11. 2013. június 18-án a Bizottság elé terjesztették a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című EPK-ra irányuló javaslatot.

12. Az említett EPK szervezői megadták a 2011. évi EPK rendelet II. mellékletében meghatározott, minimálisan szükséges információkat (a továbbiakban: szükséges információk), valamint az említett melléklet értelmében vett bővebb információkat (a továbbiakban: kiegészítő információk).

13. A *szükséges* információ címén szolgáltatott elemekből az következett, hogy e kezdeményezés tárgya annak biztosítása, hogy az Európai Unió kohéziós politikája különös figyelmet fordítson azokra a régiókra, amelyek nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői eltérnek a környező régiók jellemzőitől.<sup>6</sup>

14. E kezdeményezés céljait, amelyek a szükséges információk keretében ugyancsak ismertetésre kerültek, többek között a következőképpen mutatták be: „az ilyen régiók esetében, beleértve a közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi körzeteket, a gazdasági elmaradás megelőzése, a fejlődés fenntartása és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeinek megőrzése olyan módon kellene, hogy történjen, amely biztosítja sajátosságaik változatlanóságát. Ehhez e régióknak egyenlő esélyeket kell kapniuk a különböző uniós forrásokhoz való hozzáférésre, valamint biztosítani kell jellegzetességeik megőrzését és megfelelő gazdasági fejlődésüket annak érdekében, hogy fenntartható legyen az Európai Unió fejlődése és kulturális sokszínűsége.”<sup>7</sup>

15. Emellett a kiegészítő információkból az következett (amint azt a Bíróság később összefoglalta), hogy az EPK szervezői szerint „az EUMSZ 174. és az EUMSZ 178. cikkben szabályozott kohéziós politikának, az EUSZ 2. és az EUSZ 3. cikkben meghatározott alapvető értékeknek való megfelelés érdekében, hozzá kell járulnia a nemzeti kisebbségi régiók azon – etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi – sajátosságainak fenntartásához, amelyeket az európai gazdasági integráció fenyeget, továbbá az e régiók gazdasági fejlődését érintő hátrányok és diszkriminációk orvoslásához. Következésképpen a javasolt jogi aktusnak biztosítani kell, hogy a nemzeti kisebbségi régiók ugyanolyan eséllyel férjenek hozzá az uniós kohéziós politika alapjaihoz, forrásaihoz és programjaihoz, mint az azokra jelenleg jogosult régiók, nevezetesen azok, amelyeket az [1059/2003 rendelet] I. melléklete sorol fel.”<sup>8</sup> A [szervezők] szerint ezek a garanciák olyan regionális önkormányzati intézmények létrehozását is magukban foglalhatják, amelyek megfelelő hatáskörrel rendelkeznek ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségi régiók nemzeti, nyelvi és kulturális sajátosságai, valamint identitása fenntartható legyen.”<sup>9</sup>

16. 2013. július 25-i határozatával (a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján) a Bizottság visszautasította a szóban forgó EPK nyilvántartásba vételét azzal az indokkal, hogy a javasolt EPK nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.<sup>10</sup>

17. A Törvényszék elutasította azt a keresetet, amellyel az EPK szervezői Magyarország támogatásával e határozat megsemmisítését kérték.<sup>11</sup> Ezt az ítéletet azonban a jogvitában jogerős ítéletet hozó Bíróság hatályon kívül helyezte, és megsemmisítette a Bizottság 2013. július 25-i

<sup>6</sup> Lásd a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és 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: vitatott határozat) (1) preambulumbekendését. Lásd még: 2019. március 7-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (C-420/16 P, EU:C:2019:177, a továbbiakban: a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 9. pont).

<sup>7</sup> A vitatott határozat (2) preambulumbekendése. Lásd még: 2016. május 10-i Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélet (T-529/13, EU:T:2016:282, a továbbiakban: a Törvényszék Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 3. pont).

<sup>8</sup> A statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló, 2003. május 26-i 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2003. L 154., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 1. kötet, 196. o.). Amint az a rendelet 1. cikkéből következik, célja egy közös statisztikai célú területi osztályozás – a továbbiakban: NUTS – kialakítása annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az összehangolt regionális statisztikák Európai Unión belüli gyűjtését, összeállítását és terjesztését.

<sup>9</sup> A Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 11. és 56. pontja. A kiegészítő információk részletesebb leírását illetően lásd: a Törvényszék Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 3. és 5–8. pontja. A szükséges információk és a kiegészítő információk teljes tartalma a következő címen érhető el: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en).

<sup>10</sup> C(2013) 4975 final határozat. A nyilvántartásba vétel visszautasítására vonatkozó indokokat a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 12. pontja tartalmazza. Lásd még: a Törvényszék Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 9. pont.

<sup>11</sup> A Törvényszéknek a fenti 7. lágjegyzetben hivatkozott Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete.

határozatát.<sup>12</sup> Úgy tűnik, hogy a Bíróság többek között túlságosan megszorítónak ítélve helytelenítette azt, ahogyan a Bizottság értelmezte a Szerződésnek az uniós kohéziós politikára vonatkozó rendelkezéseit, amelyeket a Bizottság által előkészítendő jogi aktusok lehetséges jogalapjaként elemeztek.<sup>13</sup>

18. 2019. április 30-án a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot, amellyel a szóban forgó EPK-t nyilvántartásba vették.<sup>14</sup>

19. Miközben azonban a vitatott határozat 1. cikkének (1) bekezdése alapján sor került a nyilvántartásba vételre, a határozat 1. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „a javasolt polgári kezdeményezés kapcsán támogató nyilatkozatok gyűjthetők, *tudomásul véve*, hogy a kezdeményezés célja, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a strukturális alapok feladatai, elsődleges célkitűzései és szervezése meghatározása érdekében, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek”.<sup>15</sup>

20. Románia a 2019. július 8-án benyújtott keresetlevelével keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt, két jogalapot felhozva. Először is a 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére hivatkozott, mivel véleménye szerint a szóban forgó EPK nyilvánvalóan kívül esik a jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére vonatkozó bizottsági hatáskörön a fenti rendelkezés értelmében. Másodszor Románia az indokolási kötelezettség megsértésére hivatkozott.

21. A Törvényszék 2021. november 10-én elutasította e keresetet (a továbbiakban: megtámadott ítélet).<sup>16</sup>

#### IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

22. Románia 2022. január 27-én fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen, amelyben annak hatályon kívül helyezését és azt kérte, hogy a Bíróság maga döntsön az ügyben, vagy utalja vissza az ügyet új határozathozatalra a Törvényszék elé. Azt is kéri, hogy a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére.

23. Románia egyetlen fellebbezési jogalapot hoz fel, amely az EUSZ 5. cikknek (a hatáskör-átruházás elvét előíró) (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésén alapul.<sup>17</sup> Ez a jogalap további két részből áll.

<sup>12</sup> A Bíróságnak a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete.

<sup>13</sup> Amint az a Törvényszék Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 64. pontjából következik, az eredeti „visszautasító” határozat kimondta, hogy az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdésében szereplő, a különböző régiókat érintő és röviden az EU kohéziós politikájának tárgyát képező hátrányok listája *kimerítő* (és értelmezésem szerint így nem tartalmazza a szóban forgó EPK szervezői által a kezelendő aggályok forrásaként megjelölt „kisebbségi régiók” sajátosságait). Ezzel szemben a Bíróság megállapította, hogy ez a lista nem kimerítő, hanem *példálózó* jellegű. A Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 69. pontja.

<sup>14</sup> A fenti 6. lábjegyzetben említett vitatott határozat.

<sup>15</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>16</sup> 2021. november 10-i Románia kontra Bizottság ítélet (T-495/19, EU:T:2021:781).

<sup>17</sup> Emlékeztetőül, az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése szerint „a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

24. Az *első rész* a megtámadott ítélet 105. és 106. pontjára vonatkozik, amelyben a Törvényszék kimondta, hogy a Bizottság „csak akkor tagadhatja meg az EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételét, ha [...] arra a következtetésre jut, hogy teljesen kizárható, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújthasson be [...]”, és hogy akkor is nyilvántartásba kell vennie az EPK-t, „ha komoly kétségek merülnek fel [benne]” azzal kapcsolatban, hogy a javasolt EPK a hatáskörébe tartozik-e”.

25. A Románia által felhozott jogalap *második* része a Törvényszék által a megtámadott ítélet 116. pontjában tett azon megállapításokra vonatkozik, amelyek szerint a Bizottság azon megközelítése, amely a szóban forgó EPK-nak a lehetséges hatálya bizonyos értelmezésén alapuló nyilvántartásba vételében állt, lényegében összhangban volt az 2011. évi EPK-rendelettel és annak a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletében adott értelmezésével.

26. A Bizottság válaszbeadványt nyújtott be, amelyben azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a fellebbezést, és kötelezze Romániát a költségek viselésére.

27. Mindkét fél választ és viszonyválaszt is benyújtott. A magyar kormány a Bizottság támogatása érdekében beavatkozott, és a fellebbezésre választ, valamint viszonyválaszt nyújtott be.

## V. Értékelés

28. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a Románia által a jogalap második része keretében felhozott érvekre összpontosít, amelyek arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a Bizottságnak volt-e hatásköre arra, hogy „minősítse” (és korlátozza) a szóban forgó EPK hatályát, miközben annak nyilvántartásba vétele iránt intézkedett.

29. E kérdés értékeléséhez az EPK mechanizmusának releváns jellemzőit fogom ismertetni (1), majd bemutatom a Bizottság azon gyakorlatát (amelynek a szóban forgó EPK is részét képezi), amely abból áll, hogy bizonyos EPK-kat a lehetséges hatályukra vonatkozó konkrét értelmezés alapján vesz nyilvántartásba (2). Az általánosabb háttér ezen elemeinek ismertetése után a Románia által a fellebbezési jogalapjának második része keretében előadott érvekkel foglalkozom, és ismertetem azokat az indokokat, amelyek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Bizottság jogosult volt az EPK nyilvántartásba vételére, miközben annak hatályát csak egyes szempontjaira korlátozta (3).

### 1. Az EPK mechanizmusának releváns jellemzői

30. Az EPK-nak az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése által bevezetett mechanizmusát a 2011. évi EPK rendelet hajtotta végre, amelyet később a jelenleg hatályos 2019. évi EPK rendelet hatályon kívül helyezett. Mindkettő meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a kezdeményezés a Bizottsághoz benyújtható, valamint azt az eljárást, amelynek keretében a Bizottság azt elbírálja.

31. Megjegyzendő, hogy ahhoz, hogy a kezdeményezés politikai vitát indítson az uniós intézményekben, annak három egymást követő fő szakaszon kell sikeresen átmennie.

32. *Először* is, meg kell felelnie a nyilvántartásba vételi (néha „elfogadhatóságának” nevezett)<sup>18</sup> feltételeknek, amelyeket konkrétan felsorolnak. *Másodszor*, az EPK nyilvántartásba vétele után az EPK szervezőinek össze kell gyűjteniük a szükséges támogatást (legalább egymillió aláíró a tagállamok legalább egynegyedéből).<sup>19</sup> *Harmadszor*, a Bizottságnak lényegében arra a következtetésre kell jutnia, hogy az azonosított kérdésben valóban szükség van jogi aktus elfogadására – és meg kell kezdenie annak előkészítését –, ami azonban teljes mértékben a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik.<sup>20</sup>

33. Ami a nyilvántartásba vételi szakaszt illeti, amellyel a jelen ügy foglalkozik, a jelenleg hatályos 2019. évi EPK-rendelet a nyilvántartásba vételt többek között ahhoz a (negatív) feltételhez köti, hogy a benyújtott kezdeményezés *egyetlen része sem* eshet nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtása céljából európai uniós jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő.<sup>21</sup>

34. Ha ez a feltétel nem teljesül, a Bizottságnak erről megfelelően tájékoztatnia kell a szervezőket, és lehetőséget kell biztosítania számukra a kezdeményezés módosítására. Ha fenntartják az eredeti változatot, és ha ugyanakkor e kezdeményezés egy része nem esik nyilvánvalóan a Bizottság vonatkozó hatáskörén kívül, a 2019. évi EPK rendelet előírja, hogy a Bizottság az ilyen kezdeményezést részlegesen nyilvántartásba veszi.<sup>22</sup>

35. A 2019. évi EPK-rendeletben foglalt nyilvántartásbavételi feltételek azonban az időbeli hatály miatt nem alkalmazhatók a jelen ügyre, amelyre e tekintetben a 2011. évi EPK rendelet vonatkozik<sup>23</sup>. Bár az utóbbi jogi aktus tartalmazott egy hasonló negatív nyilvántartásba vételi feltételt, e feltétel megfogalmazása annyiban különbözött, hogy nem határozta meg, hogy a javasolt kezdeményezés *egyetlen része sem* eshet a Bizottság vonatkozó hatáskörén kívül eső. Az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja csupán azt követelte meg, hogy a javasolt kezdeményezés (mint olyan) ne essen nyilvánvalóan e hatáskörön kívül.<sup>24</sup> Fontos, hogy a 2011. évi EPK-rendelet nem foglalkozott azzal a helyzettel, amikor a javasolt EPK csak részben felel meg ennek a negatív feltételnek. Más szóval, egyáltalán nem írt elő olyan kezdeményezésből levonható konkrét következményt, amely olyan elemek keverékét tartalmazta, amelyek közül egyesek nyilvánvalóan kívül estek a Bizottság hatáskörén, míg mások nem.

36. A jelen ügyben felmerül a kérdés, hogy a rendelet ezzel kapcsolatos hallgatása megakadályozta-e a Bizottságot abban, hogy a szóban forgó EPK nyilvántartásba vételéről szóló vitatott határozatot az említett EPK hatályának konkrét értelmezése alapján hozza meg. Mielőtt részletesebben foglalkoznék ezzel a kérdéssel, rátérek arra a gyakorlatra, amelyet a Bizottság e tekintetben kialakított (és amelyen úgy tűnik, hogy valójában a későbbiekben a jelenleg hatályos, részleges nyilvántartásba vétel rendszere alapult).

<sup>18</sup> Lásd például: Dougan, M., What are we to make of the citizens' initiative?, *Common Market Law Review*, 48. kötet, 6. kiadás, 2011, 1839. o.

<sup>19</sup> A 2011. évi EPK rendelet 2. cikkének (1) bekezdése és 7. cikkének (1) bekezdése, valamint a 2019. évi EPK rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

<sup>20</sup> Lásd: a 2011. évi EPK-rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja és a 2019. évi EPK-rendelet 15. cikkének (2) bekezdése. Lásd továbbá: Puppincik ítélet, 70. pont. Lásd a Bizottság politikai és jogi következtetéseit tartalmazó közleményre példaként: a „Minority SafePack – egymillió aláírást a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről szóló bizottsági közlemény, COM(2021) 171 final, 3. pont, 18–21. o.

<sup>21</sup> A 2019. évi EPK-rendelet 6. cikke (3) bekezdésének c) pontja. Kiemelés tőlem.

<sup>22</sup> A 2019. évi EPK-rendelet 6. cikkének (4) bekezdése.

<sup>23</sup> Emlékeztetek arra, hogy a szóban forgó EPK-t 2019. április 30-án vették nyilvántartásba, míg a 2019-es EPK-rendelet annak 28. cikke szerint a releváns részében 2020. január 1-jétől alkalmazandó.

<sup>24</sup> A 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

## **2. A 2011. évi EPK rendelet szerinti, a javasolt kezdeményezések hatályát korlátozó nyilvántartásba vételi gyakorlat**

37. A szóban forgó EPK nem az első, amelyet a 2011. évi EPK-rendelet alapján „minősített” módon vettek nyilvántartásba – azaz a Bizottság a nyilvántartásba vételről szóló határozatában meghatározta, hogy az eljárás további szakaszai során milyen lehetséges hatállyal rendelkezhet.

38. Tudomásom szerint a Bizottság a 2011. évi EPK rendelet alapján kilenc másik esetben<sup>25</sup> járt el ilyen módon, ami az említett eszköz alapján elért sikeres nyilvántartásba vételek körülbelül 14%-át teszi ki.<sup>26</sup>

39. Az elfogadott nyilvántartásba vételről szóló határozat ezen ügyek mindegyikében – egyetlen kivétellel – a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdésével egyenértékű rendelkezést tartalmaz, amelyben a Bizottság megállapítja, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjthetők, „tudomásul véve”, hogy a kezdeményezés célja egy olyan uniós jogi aktusra irányuló javaslat, amely meghatározott célt követ, amely e rendelkezésben röviden ismertetésre kerül.<sup>27</sup> Ez eltér a „teljes körű” nyilvántartásba vételről szóló határozatoktól, amelyek 1. cikke pusztán arról rendelkezik, hogy az adott EPK-t nyilvántartásba vették.<sup>28</sup>

40. Tudomásom szerint az Európai Unió bíróságai csak egy EPK vonatkozásában foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a Bizottság a 2011. évi EPK rendelet alapján részlegesen nyilvántartásba vehet-e egy „túlságosan tág” EPK-t (ahelyett, hogy azt teljes egészében visszautasítaná), és ebben az esetben is csak meglehetősen korlátozott módon.

41. Konkrétabban, a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű EPK 11 jogi aktus elfogadására hívott fel a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmének megerősítése érdekében.<sup>29</sup>

42. A Bizottság először is úgy ítélte meg, hogy ez a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik az uniós jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó hatáskörén, és visszautasította annak nyilvántartásba vételét.<sup>30</sup> Az ezt követő peres eljárásban a Törvényszék megsemmisítette a

<sup>25</sup> Az „Uniós polgárságot az európaiaknak: A *jus soli* és *jus sanguinis* ellenére egyesülve a sokféleségben” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. március 22-i (EU) 2017/599 bizottsági határozat (HL 2017. L 81., 18. o.); a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. március 29-i (EU) 2017/652 bizottsági határozat (HL 2017. L 92., 100. o.); a „Csökkentsük az EU-t szétszakító bér- és gazdasági különbségeket!” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. május 16-i (EU) 2017/877 bizottsági határozat (HL 2017. L 134, 38. o.) a „Szabjunk gátat a szélsőségeseknek” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. június 7-i (EU) 2017/1002 bizottsági határozat (HL 2017. L 152., 1. o.); a „Stop TTIP” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. július 4-i (EU) 2017/1254 bizottsági határozat (HL 2017. L 179., 16. o.); a „End the Cage Age” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2018. szeptember 5-i (EU) 2018/1222 bizottsági határozat (HL 2018. L 227., 7. o.); a „SZÜNTESSÜK MEG A CSALÁST és az UNIÓS FORRÁSOKKAL való visszaélést – a döntések, a végrehajtás és a szankciók jobb ellenőrzése révén” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2018. szeptember 19-i (EU) 2018/1471 bizottsági határozat (HL 2018. L 246., 46. o.); a „Housing for All” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2019. március 12-i (EU) 2019/435 bizottsági határozat (HL 2019. L 75., 105. o.); a „Jogállamiság tiszteletben tartása az Európai Unióban” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2019. április 3-i (EU) 2019/569 bizottsági határozat (HL 2019. L 99., 39. o.).

<sup>26</sup> A 2011. évi EPK rendelet 2012. április 1. és 2019. december 31. között volt hatályban. A Bizottságnak az EPK-kkal foglalkozó honlapja 70, az említett időszakban történt nyilvántartásba vételt sorol fel.

<sup>27</sup> A kivétel a „Csökkentsük az EU-t szétszakító bér- és gazdasági különbségeket!” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezéssel, 2017. május 16-i (EU) 2017/877 bizottsági határozatot (HL 2017. L 134, 38. o.) érinti, amely némileg eltérő megfogalmazást használ.

<sup>28</sup> Az EPK működésének első éveiben a nyilvántartásba vételi határozatok tartalma nem volt rendelkezésekbe rendezve. Ehelyett e határozatok az adott szervezőknek címzett levél formáját öltötték.

<sup>29</sup> Lásd itt: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en). E kezdeményezés egyike azon kilenc EPK-nak, amelyek kimenetelével kapcsolatban a Bizottság állást foglalt. Lásd a fenti 2. és 20. lábjegyzetet.

<sup>30</sup> 2013. szeptember 13-i C(2013) 5969 final határozat.



visszautasító határozatot, többek között azzal az indokkal, hogy a Bizottság elmulasztotta megindokolni, hogy a javasolt jogi aktusok közül melyek azok, amelyek nyilvánvalóan kívül esnek a hatáskörén, ugyanakkor megjegyezte, hogy egyes témák valóban a hatáskörébe tartozhatnak.<sup>31</sup>

43. Ezt követően a Bizottság új határozatot fogadott el, amelyben a szóban forgó EPK-t a Bizottság által előkészítendő 11 jogi aktusból 9 tekintetében nyilvántartásba vette.<sup>32</sup>

44. Románia sikertelenül támadta meg ezt az új nyilvántartásba vételi határozatot, először is a 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére, másodsorban az indokolás hiányára hivatkozva.

45. Az első jogalap keretében a Törvényszék többek között elutasította Románia azon kifogását, hogy a részleges nyilvántartásba vétel megsérti az EPK szervezőinek autonómiáját, és jogellenesen módosítja az EPK megjelölt tárgyát. Hangsúlyozta, hogy maguk a szervezők is kifejezték azon óhajukat, hogy a Bizottság végezze el le a részleges nyilvántartásba vételt, amennyiben arra a következtetésre jut, hogy a javasolt intézkedések közül egyesek nyilvánvalóan nem tartoznak a hatáskörébe.<sup>33</sup>

46. A második jogalap keretében a Törvényszék elutasította az EPK részleges nyilvántartásba vételéről szóló határozat indokolásának állítólagos hiányát, és többek között a Bizottság azon magyarázatára hivatkozott, amely szerint a Bizottság megváltoztatta gyakorlatát (és eltért eredeti álláspontjától, amely szerint a 2011. évi EPK rendelet alapján nem volt lehetséges a részleges nyilvántartásba vétel).

47. A Románia által – ugyancsak sikertelenül – benyújtott fellebbezésben e konkrét pontok nem merültek fel.<sup>34</sup>

48. Megjegyzem, hogy sem a Törvényszék, sem a Bíróság ítélete nem foglalkozott kifejezetten azzal az alapkérdéssel, hogy a Bizottságnak a 2011. évi EPK rendelet alapján volt-e hatásköre arra, hogy az EPK-t csak részben vegyen nyilvántartásba.<sup>35</sup> Mindezek alapján úgy vélem, hogy a Bizottság megközelítése valóban megalapozottan támogatható. Ez az a kérdés, amelyet most vizsgálok, amikor a Románia által a jelen fellebbezés egyetlen jogalapja második részének alátámasztására felhozott érvekkel foglalkozom.

### 3. A jelen ügy

49. Ebben a szakaszban először a Románia által felhozott érveket vizsgálom meg közelebbről (a), majd tisztázom a Törvényszék által használt terminológiát a szóban forgó bizottsági gyakorlat egyértelmű leírása érdekében (b). Ezt követően rátérek arra, ami véleményem szerint a Románia

<sup>31</sup> 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélet (T-646/13, EU:T:2017:59, 27., 28. és 34. pont).

<sup>32</sup> A „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről szóló, 2017. március 29-i (EU) 2017/652 bizottsági határozat (HL 2017. L 92., 100. o.).

<sup>33</sup> 2019. szeptember 24-i Románia kontra Bizottság ítélet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017TJ0391> (T-391/17; 58. pont).

<sup>34</sup> 2022. január 20-i Románia kontra Bizottság ítélet (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

<sup>35</sup> Megjegyzem, hogy a 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítéletében (T-646/13, EU:T:2017:59) a Törvényszék lényegében a 29. pontban megállapította, hogy a Bizottság indokolási kötelezettségével kapcsolatos hiányosságok akkor is igaznak bizonyulnak, „ha feltételezhető a Bizottság által képviselt azon érdemi álláspont megalapozottsága, amely szerint tartalmától függetlenül nem vehető nyilvántartásba az EPK-ra irányuló javaslat, ha azt [...] részlegesen elfogadhatatlannak minősíti [...]”.

által felhozott jogalap második részének lényege, nevezetesen arra, hogy a Bizottság a 2011. évi EPK-rendelet alapján állítólagosan nem vehette volna „minősített” módon nyilvántartásba az EPK-t (c).

*a) Az egyetlen fellebbezési jogalap második része bővebben*

50. Emlékeztetni kell arra, hogy Románia a fellebbezési jogalapjának második részével (amely a fentiek szerint kizárólagosan képezi a jelen indítvány tárgyát) a Törvényszék által a megtámadott ítélet 116. pontjában tett megállapításokat vitatja, amelyben a Törvényszék elutasította Románia azon érvelését, amely szerint a megtámadott határozatban szereplő bizonyos „fenntartások” megléte lényegében ellentétes a 2011. évi EPK rendelettel.<sup>36</sup>

51. Konkrétabban, a Törvényszék ebben a pontban megerősítette a szóban forgó EPK-nak a Bizottság által a 2011. évi EPK rendelettel és a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban, a kezdeményezés lehetséges hatályának bizonyos értelmezése alapján történő nyilvántartásba vételét,<sup>37</sup> azzal az indokkal, hogy a Bizottságnak oly módon kell értelmeznie és alkalmaznia a nyilvántartásba vételi feltételt, hogy az biztosítsa az EPK könnyű elérhetőségét.

52. A Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy „a Bizottság ennél fogva adott esetben a szóban forgó EPK-ra irányuló javaslat »kiigazításához«, »minősítéséhez« vagy akár részleges nyilvántartásba vételéhez is folyamodhat annak érdekében, hogy biztosítsa az ahhoz való könnyű hozzáférést, feltéve hogy tiszteletben tartja az őt terhelő indokolási kötelezettséget, és nem ferdíti el e javaslat tartalmát”.

53. Úgy vélte ugyanezen pontban, hogy ez „lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy valamely EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása helyett minősített módon nyilvántartásba vegye azt a [2011. évi EPK rendelet] által követett célkitűzés hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében”. Hozzátette, hogy „ez a következtetés annál is inkább érvényes, mivel az ilyen javaslat szervezői nem szükségszerűen jogászok, akik pontosságra törekszenek írásbeli megnyilvánulásaikban és akik ismeretekkel rendelkeznek az Unió hatásköreit és a Bizottság jogköreit illetően. [...]”.<sup>38</sup>

54. Fellebbezésének második részében Románia lényegében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék azáltal, hogy jóváhagyta a Bizottságnak az EPK „minősített” módon történő nyilvántartásba vételéről szóló határozatát, megsértette (az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett) 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, mivel a Bizottság megtámadott határozatához hasonlóan nem vette figyelembe a szóban forgó EPK szervezői által a Bizottsághoz benyújtott információk összességét.

55. E tekintetben Románia a szóban forgó EPK szervezői által benyújtott (a 2011. évi EPK-rendelet II. mellékletének értelmében vett) „kiegészítő” információk néhány elemére hivatkozik. Közelebbről arra a felhívásra utal, hogy először is jogi aktusban határozzák meg a „kisebbségi/etnikai régiók” fogalmát; másodsor, hogy ezt a meghatározást alkalmazzák azokra a

<sup>36</sup> A megtámadott ítélet 115. pontja.

<sup>37</sup> Konkrétabban a Bíróságnak a fenti 6. lábjegyzetben és 17. pontban hivatkozott Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletére utalva.

<sup>38</sup> A Törvényszék ezt a pontot azzal zárta, hogy „Románia azon állítása, amely szerint a Bizottság értékelésében szereplő »fenntartás« a Bizottság részéről felmerülő kétségek és kérdések fennállását jelzi [...], nem csupán nem bizonyított, de hatástalan is, mivel – ahogyan az már kifejtésre került – az ilyen kétségek és kérdések fennállása nem akadályozhatja meg a Bizottságot a vitatott EPK-ra irányuló javaslat nyilvántartásba vételében”. Megjegyzem, hogy ez a megállapítás a Románia által a fellebbezés egyetlen jogalapjának első részében felhozott érvekre vonatkozik, és így ezzel Románia nem foglalkozik a második rész keretében.

régiókra is, amelyek nem rendelkeznek közigazgatási hatáskörrel, de kifejezték autonómia iránti akaratukat; és harmadszor, hogy az elfogadandó jogi aktus mellékletében szerepeljen e régiók listája. Románia továbbá azt állítja, hogy az 1059/2003 rendelet említését szintén figyelmen kívül hagyták.<sup>39</sup>

56. Románia szerint, ha ezen információk összességét figyelembe vették volna, a szóban forgó EPK-t nem fogadták volna el, mivel arra a következtetésre jutottak volna, hogy (az EU kohéziós politikájára vonatkozó) EUMSZ 174–178. cikkben alapuló kereset nem teszi lehetővé az említett EPK által elérni kívánt célok megvalósítását.

57. Végül Románia úgy véli, hogy a Törvényszék következtetése az EPK-k könnyű elérhetősége biztosításának szükségességére vonatkozó általános érvelésre támaszkodik. Románia álláspontja szerint azonban ez az általános érvelés önmagában nem vezethet az EPK nyilvántartásba vételéhez, ha a nyilvántartásba vétel feltételei nem teljesülnek.

58. Válaszában a Bizottság lényegében azt állítja, hogy éppen azért hozta meg a szóban forgó EPK „minősített” módon történő nyilvántartásba vételéről szóló határozatát, mert a szervezők által benyújtott információk összességét figyelembe vette.

59. Megjegyzem, hogy a Bíróság egyértelművé tette – amint arra Románia helyesen emlékeztet –, hogy amennyiben a szervezők nem csak az adott kezdeményezés tárgyára és céljára vonatkozó „szükséges” információkat, hanem a 2011. évi EPK rendelet II. melléklete értelmében vett „kiegészítő információkat” is szolgáltatottak a Bizottságnak a javaslat tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia azokat.<sup>40</sup>

60. Véleményem szerint, amikor a Törvényszék megvizsgálta azokat az információkat, amelyeket a Bizottság a megtámadott határozat elfogadása előtt figyelembe vett, ezt a Románia által ismertetett elemeket figyelembe véve tette. Amint azt maga az említett tagállam is elismeri, a Törvényszék a megtámadott ítélet 113. pontjában lényegében hivatkozott ezekre az elemekre, amikor úgy ítélte meg, hogy azok a szervezők által a szóban forgó EPK kitűzött céljainak elérése érdekében meghatározott eszközöknek minősülnek. Erre tekintettel a (beavatkozó félként eljáró) Magyarország által válaszában kifejtett álláspontnak megfelelően nem látom, hogy a Törvényszék elmulasztotta volna figyelembe venni ezeket az elemeket.

61. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy Románia a fellebbezési jogalapjának második részével alapvetően azt támadja, hogy a Törvényszék megerősítette a Bizottság azon döntését, hogy „minősített” módon vegye nyilvántartásba be a szóban forgó EPK-t. Mivel ugyanis e tagállam álláspontja szerint a fenti elemek megléte lehetetlenné tette az említett EPK-nak a hatáskör-átruházás elvének megsértése nélkül történő nyilvántartásba vételét, érvelése véleményem szerint arra enged következtetni, hogy a „minősített” módon történő nyilvántartásba

<sup>39</sup> Bár Románia nem fejti ki bővebben ezt az érvét, én úgy értelmezem, hogy arra utal, amit a megtámadott ítélethez vezető eljárásban hangsúlyozott, nevezetesen, hogy a szóban forgó EPK a (fenti 8. lábjegyzetben említett) 1059/2003 rendeletben foglalt statisztikai rendszer átalakítását javasolta, amely figyelembe venné az etnikai, vallási, nyelvi és kulturális szempontot. A megtámadott ítélet 97. pontja.

<sup>40</sup> 2017. szeptember 12-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 35. pont); ebben az értelemben: a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 54. pont. Lásd még a 2011. évi EPK rendelet (10) preambulumbekzdését, amelynek utolsó mondata úgy rendelkezik, hogy „a nyilvántartásba vétel tekintetében a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés általános elvei szerint kell eljárnia”. E tekintetben lásd: Mengozzi főtanácsnok Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

vétel, amelyhez a Bizottság folyamodott, és amelyet a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában jóváhagyott, egyszerűen nem volt a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja által megengedett lehetőség.

62. Mielőtt ismertetném azokat az okokat, amelyek alapján úgy vélem, hogy a Törvényszék e tekintetben nem tévedett, néhány rövid észrevételt teszek a Törvényszék által használt megfogalmazással kapcsolatban, hogy egyértelműen leírjam a szóban forgó helyzetet.

*b) Minősített, kiigazító vagy részleges nyilvántartásba vétel?*

63. Amint azt már említettem, a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában – különösen az EPK könnyű elérhetősége biztosításának szükségességét figyelembe véve – kimondta, hogy a Bizottság a javasolt EPK *kiigazításához, minősítéséhez* vagy akár *részleges nyilvántartásba vételéhez* is folyamodhat.<sup>41</sup> Úgy tűnik, hogy ezek a kifejezések és ez a megfogalmazás különböző forgatókönyvekre utalnak.

64. Első látásra valóban lehet némi különbség, különösen a részleges és a minősített nyilvántartásba vétel között. Az első véleményem szerint tökéletesen megfelel a Románia kontra Bizottság – Minority SafePack ítéletben szereplő forgatókönyvnek. Ezen ítélet – amint azt már kifejtettem – az eredetileg javasolt 11 jogi aktusból 9 esetében végül nyilvántartásba vett EPK-t érintett. Ezeket a jogi aktusokat egy olyan listán mutatták be, amelyből a Bizottság kiválasztotta azokat, amelyek nem nyilvánvalóan esnek kívül a hatáskörén.

65. Ezzel szemben a szóban forgó EPK általánosabban és lényegében olyan fellépésre irányul, amely biztosítja, hogy a „kisebbségi/etnikai régióknak” nevezett régiók egyenlő hozzáféréssel rendelkezzenek az uniós forrásokhoz. A kiegészítő információk a benyújtott szöveg több pontján új szabályozási keretet kérnek az ilyen régiókkal kapcsolatos egyes konkrét szempontokra vonatkozóan, anélkül, hogy a Bizottság által előkészítendő jogi aktusok hasonló listáját írják elő. Olyan módon, hogy az EPK látszólag a „nemzeti kisebbségek/etnikai régiók” előmozdításának és megőrzésének biztosítása érdekében egy bizonyos cselekvési irányt követel, amellyel kapcsolatban bizonyos, általánosságban leírt intézkedésekre hivatkozik. Ilyen helyzetben azon elemek kiválasztása, amelyek a Bizottság véleménye szerint a jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó hatáskörébe tartozhatnak, legalábbis formailag kevésbé tűnik egyszerűnek, mint a Minority SafePack EPK esetében.<sup>42</sup>

66. Közelebbről megvizsgálva azonban úgy vélem, hogy e két forgatókönyv között *lényegében* nincs nagy különbség. Úgy tűnik, hogy az a mód, ahogyan a Bizottság a fent említett két EPK hatályát korlátozta, mindkét esetben azt tükrözi, ahogyan e kezdeményezéseket konkrétan megfogalmazták. Egyébként mindkét nyilvántartásba vételi határozatban közös az az alapvető jellemző, hogy a Bizottság mindkét esetben csökkentette az említett hatályt a szervezők által eredetileg javasolthoz képest.

67. Emiatt, és legalábbis a jelen ügy összefüggésében, nem látom sok hasznát annak, hogy különbséget tegyünk az olyan helyzetek között, amikor a Bizottság „kiigazít”, „minősít” vagy „részlegesen nyilvántartásba vesz” egy kezdeményezést.

<sup>41</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>42</sup> Vö. e kiegészítő elemek leírásával a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 11. pontjában, valamint a Törvényszék Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletének 5–8. pontjában.

68. Véleményem szerint ezek a különböző kifejezések felcserélhető módon kerülnek alkalmazásra ugyanazon mögöttes helyzetet leírására, azaz, arra az esetre, ha a Bizottság úgy dönt, hogy a nyilvántartásba vétel során korlátozza egy adott kezdeményezés hatályát, mert úgy véli, hogy annak egyes részei nyilvánvalóan nem esnek a jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó hatáskörébe. Az egyszerűsítés és a helyzet leírása érdekében ezért úgy vélem, hogy az említett kifejezések közül csak egyet célszerű használni. Ebben a tekintetben a „részleges nyilvántartásba vétel” kifejezés tűnik a természetes választásnak, mivel pontosan ez a kifejezés szerepel a 2019. évi EPK-rendeletben, amelyben úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó kodifikálta a Bizottság által kidolgozott gyakorlatot (amint azt alább részletesebben kifejtem).

69. E megjegyzéseket szem előtt tartva most rátérek arra a kérdésre, hogy ez a gyakorlat az említett jogszabály-módosítást megelőzően ténylegesen megengedhető volt-e.

*c) A 2011. évi EPK-rendelet szerinti, a javasolt kezdeményezések hatályát korlátozó nyilvántartásba vételi határozatok*

70. Amint már említettem, a jelenleg alkalmazandó szabályozási kerettel ellentétben a 2011. évi EPK-rendelet egyetlen rendelkezése sem írta elő, hogy a nyilvántartásba vétel az EPK hatályára vonatkozó bizonyos értelmezésen alapuljon. A 2011. évi EPK-rendelet 4. cikkének (3) bekezdése egyszerűen úgy rendelkezett, hogy a Bizottság „visszautasítja a nyilvántartásba vételt”, ha a vonatkozó nyilvántartásba vételi feltételek nem teljesülnek. Ennek fényében tehát azzal lehet érvelni, hogy e szabályozási alap alapján a Bizottság csak e két lehetőség közül választhatott: az adott EPK nyilvántartásba vétele vagy annak visszautasítása, a „harmadik út” lehetősége nélkül.

71. Először is, bár a Minority Safe-Pack EPK-ra vonatkozó, fentebb tárgyalt ítélkezési gyakorlat, amint azt már említettem,<sup>43</sup> nem foglalkozott kifejezetten az EPK részleges nyilvántartásba vételére vonatkozó bizottsági hatáskörrel, felhozható az az érv, hogy az igenlő válasz hallgatóságos volt. Amennyiben a Bizottság e hatáskörét kizárják, akkor azt lehet mondani, hogy nem sok értelme van a Bizottságot azért bírálni, mert az eredeti visszautasító határozatában nem fejtette ki, hogy a 11 javasolt jogi aktus közül *melyek* nem estek nyilvánvalóan kívül az európai uniós jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó hatáskörén. Mindazonáltal igaz, hogy a megfelelő indokolás megadása alapot nyújt a későbbi bírósági felülvizsgálathoz, és lehetővé teszi a szervezők számára egy új, teljes mértékben „elfogadható” javaslat kidolgozását is.<sup>44</sup>

72. E szemponttól függetlenül úgy vélem, hogy az EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontja szövegének és „belső szövegkörnyezetének” (amely ugyanezen rendelet más rendelkezéseiből áll) figyelembevételével, valamint különösen az e rendelet által követett konkrét célok alátámasztják a részleges nyilvántartásba vételnek a rendelettel való összeegyeztethetőségét.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Lásd a fenti 48. pontot.

<sup>44</sup> 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélet (T-646/13, EU:T:2017:59, 29. pont).

<sup>45</sup> Emlékeztetek arra, hogy a kialakult ítélkezési gyakorlat szerint „valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi”. Lásd például legújabbán: 2023. július 13-i Mensing ítélet (C-180/22, EU:C:2023:565, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

73. *Először* is bár a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának szövege hallgat a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségéről mint olyanról, úgy vélem, hogy a „nyilvánvaló” kifejezésnek (a vonatkozó bizottsági hatáskörnek a visszautasító határozathoz vezető hiányának leírására) történő használata arra utal, hogy az alkalmazandó tesztnek „megfelelően visszafogottnak” kell lennie.<sup>46</sup>

74. Ebben az összefüggésben megállapításra került, hogy e jelző használata azt jelenti, hogy a Bizottság nyilvántartásba vehet iaz olyan EPK-t, amely ugyan kívül eshet a jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó hatáskörén, de ez a következtetés nem „nyilvánvaló”.<sup>47</sup> Egyetértek azzal, hogy ez az említett megfogalmazás használatának logikusnak tűnő következménye. Ennek fényében azonban némileg következtetlennek tűnik az az érvelés, hogy a nyilvántartásba vételt el kell utasítani, ha a javasolt kezdeményezésnek csak egy része esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság hatáskörén, míg más (esetleg többségben lévő) részei a Bizottság hatáskörébe tartozhatnak.

75. *Másodszor*, a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának részleges nyilvántartásba vételt lehetővé tevő értelmezését a vonatkozó (belső) *szövegkörnyezet*, pontosabban a Bizottság azon mérlegelési mozgásterének figyelembevétele is alátámasztja, amelyet az egész eljárás mindkét végén élvez.

76. E tekintetben a 2011. évi EPK-rendelet azon *végső* szakaszra vonatkozó rendelkezései, amelyben a Bizottság állást foglal az adott EPK „érdemében”, világossá teszik, hogy a Bizottság mérlegelési jogköre ebben a szakaszban igen széles. Pontosabban a 2011. évi EPK-rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy a Bizottság 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”.<sup>48</sup> Ebből következik, hogy amint azt a Bíróság is megerősítette, az a tény, hogy az EPK sikeres volt a nyilvántartásba vétel és a szükséges támogatás összegyűjtése tekintetében, még nem garantálja, hogy a Bizottság bármilyen későbbi intézkedést fog tenni, mivel az EPK mechanizmusának a Lisszaboni Szerződéssel történő bevezetése nem érintette a Bizottság „kvázi monopóliumát” a jogalkotási kezdeményezés tekintetében.<sup>49</sup>

77. Ez a széles mérlegelési jogkör alapvetően különbözik attól a mérlegelési jogkörtől, amelyet a Bizottság a nyilvántartásba vétel szakaszában élvez, és amely – amint arra a Bíróság emlékeztetett – szűk, ami azt jelenti, hogy a Bizottságnak minden olyan javasolt EPK-t nyilvántartásba kell vennie, amely megfelel az előírt nyilvántartásba vételi feltételeknek.<sup>50</sup>

78. E szűk mérlegelési mozgásterre figyelemmel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy tárgyát képező nyilvántartásba vételi feltétel nem volt oly módon értelmezhető, hogy az lényegében túlzottan megterhelje a szervezőket. Konkrétan, a Bíróság elutasította a Törvényszék által az említett ügyben megtámadott ítéletben elfogadott megközelítést, amely e nyilvántartásba vételi

<sup>46</sup> Dougan, M., What are we to make of the citizens' initiative?, *Common Market Law Review*, 48. kötet, 6. kiadás, 2011, 1840. o. Lásd még ebben az értelemben: Mengozzi főtanácsnok Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 36. pont).

<sup>47</sup> Mengozzi főtanácsnok Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 38. és 57. pont).

<sup>48</sup> Lásd a 2019. évi EPK rendelet 15. cikkének (2) bekezdését. Lásd még a megtámadott ítélet 101–105. pontját.

<sup>49</sup> Puppincz ítélet, a jelen indítvány 1. pontjában idézett 70. pont és az 57–65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még: Bobek főtanácsnok Puppincz és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-418/18 P, EU:C:2019:640, 34–42. pont).

<sup>50</sup> Lásd a Bíróság által a 2022. január 20-i Románia kontra Bizottság ítéletében (C-899/19 P, EU:C:2022:41, 71. pont) használt megfogalmazást.

feltételt a szervezők által előadandó tények és bizonyítékok függvényében kezelte.<sup>51</sup> Ezzel szemben a Bíróság megállapította, hogy a 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt nyilvántartásba vételi feltétel ellenőrzésének annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy „objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet-e fogadni a Szerződések alapján”.<sup>52</sup>

79. Úgy vélem, hogy a Bizottság szűk mérlegelési mozgástere a nyilvántartásba vétel szakaszában hasonlóképpen megakadályozza, hogy az EPK szervezői elé hasonló akadályokat gördítsenek a jelen ügy kontextusában. Ez akkor következne be, ha szigorúan tiszteletben kellene tartaniuk a Bizottság hatáskörének elhatárolását, ami azzal a következménnyel járna, hogy az e hatáskör terjedelmére vonatkozó legkisebb hiba is az EPK mint olyan kizárását eredményezné.

80. *Harmadszor*, ez utóbbi megfontolás a 2011. évi EPK-rendelet által kitűzött célokra vonatkozik, amelyek véleményem szerint határozottan alátámasztják azt az értelmezést, hogy a 2011. évi EPK-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi a részleges nyilvántartásba vételt.

81. Ezek a célok a rendelet (1) és (2) preambulumbekkezdésében kifejezetten megfogalmazásra kerülnek, és többek között abban állnak, hogy „a polgárok részvételét bátorítsák és az Uniót elérhetőbbé tegyék”.<sup>53</sup> A (2) preambulumbekkezdés konkrétan is felszólít arra, hogy az alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek „világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a [z EPK] jellegével *arányosnak* kell lenniük”.<sup>54</sup>

82. Ezeknek a céloknak természetesen – amint azt a Bíróság megállapította, és amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában lényegében emlékeztetett – a szóban forgó nyilvántartásba vételi feltételt illetően is irányadóknak kell lenniük.

83. Ennek fényében először is megjegyzem, hogy az EPK mechanizmusát a részvételi demokrácia eszközeként alakították ki, amely a Bizottság hatáskörébe tartozó bármely kérdésben a jogi aktus elfogadását előmozdítani kívánó uniós polgárok rendelkezésére áll.<sup>55</sup>

84. Ebben az összefüggésben – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 116. pontjában lényegében megállapította – a politikai menetrendalkotási folyamathoz való általános hozzáférés lehetővé tételére vonatkozó döntés szükségszerű következménye, hogy a Bizottságnak nyilvántartásba vételre javasolt szövegeket nem feltétlenül olyan személyek fogalmazzák meg, akik alaposan ismerik az uniós jog bonyolultságát, általában az Európai Unió hatáskörének terjedelmét és különösen a Bizottságnak az uniós jogi aktusra irányuló javaslat betervezésére vonatkozó hatáskörének határait.

<sup>51</sup> Lásd: a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 57–60. pont. Konkrétan, a Bíróság helytelenítette a Törvényszék azon megállapításait, amelyek szerint a szóban forgó EPK szervezői nem bizonyították, hogy „az Unió kohéziós politikájának [...] végrehajtása fenyegeti a nemzeti kisebbségi régiók sajátos jellemzőit”, és hogy „a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői az EUMSZ 174. cikk harmadik bekezdése értelmében vett súlyos és állandó demográfiai hátránynak volnának tekinthetők”.

<sup>52</sup> Lásd: a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 62. pont.

<sup>53</sup> A Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítélete, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>54</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>55</sup> Lásd még: Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről, COM(2009) 622 végleges, 3. o.

85. A fenti 81. pontban leírt célokat és az EPK mechanizmusának azt a célját figyelembe véve, hogy összekapcsolja az uniós intézményeket az uniós polgárokkal, úgy gondolom, hogy a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott nyilvántartásba vételi feltétel túl szigorú alkalmazása megfosztaná a mechanizmust hatékony érvényesülésétől, mivel sok EPK meghúsulna az eljárás első lépésében.

86. Más szóval, ha ragaszkodnánk ahhoz, hogy a Bizottság a 2011. évi EPK rendelet alapján csak azokat az EPK-kat vegye nyilvántartásba, amelyek tartalma teljes egészében a jogi aktusra irányuló javaslat betérjesztésére vonatkozó bizottsági hatáskörbe tartozik, és hogy a Bizottságnak el kellett volna utasítania az e hatáskörön kívüli álló elemeket tartalmazó EPK-kat, az túlzott formalizmushoz és aránytalan eredményekhez vezetne.

87. Ez például azt jelentené, hogy az elfogadható és elfogadhatatlan elemeket egyaránt tartalmazó EPK szükségszerűen visszautasításra kerülne, míg egy ilyen kezdeményezés elfogadható részei esetében más eredményt érnének el, ha ugyanazt a tárgyat formálisan, egyszerűen két külön kezdeményezésként mutatnák be: az egyik lenne az, amelynek tárgya „teljesen kívül” esne, a másik pedig az, amelynek tárgya „teljesen beletartozna”. Ugyanígy, egy kisebb elfogadhatatlan elemnek az egyébként elfogadható EPK-ban való jelenléte még mindig teljes utasítást eredményezne. Ráadásul ez az eredmény akkor is bekövetkezne, ha a „kizáró hiba” a „kiegészítő információkban” szerepelne, amelyek az EPK rendelet II. melléklete szerint azonban pusztán opcionális jellegűek.

88. Úgy tűnik, hogy éppen a visszautasítások magas aránya alapozta meg a részleges nyilvántartásba vétel gyakorlatát, amelyet a Bizottság alakított ki (és amelyre már utaltam),<sup>56</sup> eltérve azon eredeti álláspontjától, amely szerint ez a megközelítés összeegyeztethetetlen a 2011. évi EPK rendelet rendelkezéseivel.<sup>57</sup> Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy a Bizottság reagált azokra a nehézségekre, amelyekkel a szervezők szembesültek, amikor olyan EPK-kat javasoltak, amelyek tárgya megfelel a 2011. évi EKP-rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt konkrét nyilvántartásba vételi feltételnek.

89. Véleményem szerint meglehetősen nyilvánvaló, hogy a részleges nyilvántartásba vétel így összhangban van az EPK mechanizmusa által követett célokkal, mivel elősegíti a polgárok demokratikus részvételét azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy nagyobb számú kezdeményezés lépjen tovább az eljárás további szakaszaiba. Úgy tűnik, hogy a Bizottság részleges nyilvántartásba vétellel kapcsoló gyakorlata a jelenleg hatályos 2019. évi EPK-rendeletben is ezzel a céllal került kodifikálásra.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Lásd ebben az értelemben: a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról szóló európai bizottsági jelentés az Európai Parlament és a Tanács részére, COM(2018) 157 final, 2. o. A kijavításra szoruló szempontok megvitatása során a Bizottság azt is megjegyezte a 2019. évi EPK rendelethez vezető javaslatban, hogy „számos olyan nem jogalkotási intézkedéseket hajtott végre [...], amelyek megkönnyítik az [EPK] szervezők és polgárok általi használatát, [...] beleértve a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét”. Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai polgári kezdeményezésről, COM/2017/0482 final, 3.o, lásd még: 10. o.

<sup>57</sup> 2019. szeptember 24-i Románia kontra Bizottság ítélet (T-391/17, EU:T:2019:672, 90. pont, összefüggésben értelmezve a 2017. február 3-i Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság ítélettel [T-646/13, EU:T:2017:59, 14., 21., 28. és 29. pont]).

<sup>58</sup> A 2019. évi EPK-rendelet (19) preambulumbekkezdése kimondja, hogy „helyénvaló részlegesen nyilvántartásba venni a kezdeményezést, amennyiben az csak részben vagy egyes részeiben felel meg a nyilvántartásba vétel tekintetében [...] meghatározott követelményeknek”, „annak biztosítása érdekében, hogy a lehető legtöbb kezdeményezést nyilvántartásba vegyék”.



90. Ugyanakkor, ha az EPK-hoz való széles körű hozzáférés elősegítésének célját kívánják biztosítani, akkor talán ez a megközelítés az egyetlen módja a(z egyébként elfogadható EPK-ban meglévő) nem elfogadható elemek problémája kezelésének, mivel megakadályozza a potenciális támogatók irreális elvárásait, és biztosítja, hogy a hatáskör-átruházás elvét az eljárás kezdetétől fogva tiszteletben tartásák.

91. Így a Bizottság e megközelítése – Románia látható érvelésével szemben – távolról sem sérti a hatáskör-átruházás elvét, hanem teljes mértékben összhangban van azzal, mivel csak annyiban vezet az EPK nyilvántartásba vételéhez, amennyiben pontosan úgy tűnik, hogy az nyilvánvalóan kívül esik a jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére vonatkozó bizottsági hatáskörön.

92. E tekintetben a potenciális aláíróknak tájékoztatást kell kapniuk arról, hogy a kezdeményezés mely részét vették nyilvántartásba, továbbá arról, hogy a támogató nyilatkozatokat csak a nyilvántartásba vett rész vonatkozásában gyűjtik.<sup>59</sup> Összefoglalva, a (túlságosan is tág) kezdeményezés részleges nyilvántartásba vételéről szóló döntés hatékony módszernek tűnik a Bizottság számára, hogy elérje a célt, azaz biztosítsa az EPK mechanizmusának könnyű elérhetőségét, miközben biztosítja, hogy ne gyűjtsenek támogatást, és ne folytassanak vitát az uniós polgárok között olyan ügyekről, amelyek tekintetében a Bizottságnak nincs hatásköre.

93. Ezzel összefüggésben hozzátenném, hogy a megtámadott határozat a Bíróság Izsák és Dabis kontra Bizottság ítéletére adott választ jelent, amely ítéletből lényegében az következik, hogy amint azt már említettem, a szóban forgó EPK nyilvántartásba vételének a Bizottság által történő eredeti visszautasítása a Szerződés azon, az EU kohéziós politikájára vonatkozó rendelkezéseinek téves értelmezéséből eredt, amelyekre a Bizottság által benyújtandó jogi aktus(ok) lehetséges alapjaként hivatkoztak.

94. Konkrétabban, míg a Bizottság eredeti álláspontja abban állt, hogy az EUMSZ 174. cikk szerint az adott régió tekintetében különös figyelmet igénylő hátrányok listáját kimerítőnek ítélte, a Bíróság a fenti ítéletben megállapította, hogy ez a lista valójában példálózó jellegű. Tudomásom szerint a Bizottság ennek fényében döntött a szóban forgó EPK nyilvántartásba vételéről,<sup>60</sup> ugyanakkor úgy vélte, hogy a benyújtott elemek egy része nyilvánvalóan kívül esik a jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére vonatkozó hatáskörén. Ennek megfelelően a Bizottság határozata, amely a szóban forgó kezdeményezés nyilvántartásba vételét annak tudomásulvételétől tette függővé, hogy a kezdeményezés „célja, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a strukturális alapok feladatai, elsődleges célkitűzései és szervezése meghatározása érdekében, és feltéve, hogy a finanszírozandó intézkedések az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez vezetnek”<sup>61</sup>, tisztázta a kezdeményezés lehetséges aláírói számára, hogy mi lehet a Bizottság fellépésének lehetséges tárgya. Ily módon, és amint azt már megjegyeztem, a Bizottság vitathatatlanul arra törekedett, hogy az uniós polgárok lehetőséget kapjanak arra, hogy támogassák ezt a kezdeményezést, és – amennyiben megszerzi a szükséges támogatást –<sup>62</sup> elindítsák a fenti témával kapcsolatos politikai vitát. Ugyanakkor, amint azt már szintén megjegyeztem, úgy tűnik, hogy a Bizottság a kezdeményezés ilyen módon történő

<sup>59</sup> Igaz, hogy a korábbi gyakorlat szerint a részleges nyilvántartásba vétel látszólag nem járt együtt a benyújtott szöveg utólagos kiigazításával, de ezt a hiányosságot a 2019. évi EPK rendelet 6. cikkének (5) bekezdése már orvosolja. Lásd még ebben az értelemben: Athanasiadou, N., *The European citizens' initiative: Lost in admissibility?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26. kötet, 2. szám., 2019, 269. o.

<sup>60</sup> Lásd még a megtámadott ítélet 117., 125. és 129. pontját.

<sup>61</sup> Amint az a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, lásd a fenti 19. pontot.

<sup>62</sup> A Bizottságnak az EPK-kkal foglalkozó honlapján található információk szerint a szükséges támogatás összegyűjtése befejeződött, és az aláírások ellenőrzése folyamatban van. Lásd itt: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en).

körülírásával el kívánta kerülni, hogy a szóban forgó javasolt kezdeményezés keretében az Európai Unióra, pontosabban a Bizottságra ruházott hatásköröket illetően hibás előfeltevések alapján kérjenek támogatást és támasszanak elvárásokat.

95. A fenti megfontolások fényében úgy vélem, hogy a Törvényszék a 2011. évi EPK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját helyesen értelmezte, amikor a megtámadott ítélet 116. pontjában megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozattal a szóban forgó EPK-t az annak lehetséges hatályára vonatkozó konkrét értelmezés alapján nyilvántartásba vehette.

## **VI. Véggövetkeztetés**

96. A Románia által előterjesztett egyetlen fellebbezési jogalap másik része megalapozottságának, illetve a költségek megállapításának sérelme nélkül azt javaslom, hogy a Bíróság a C-54/22. sz. ügyben az egyetlen fellebbezési jogalap második részét mint megalapozatlant utasítsa el.