



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

10 mei 2016\*

„Institutioneel recht — Europees burgerinitiatief — Cohesiebeleid — Regio's met een nationale minderheid — Weigering tot registratie — Zichtbaar gebrek aan bevoegdheid van de Commissie — Artikel 4, leden 2, onder b), en 3, van verordening (EU) nr. 211/2011”

In zaak T-529/13,

**Balázs-Árpád Izsák**, wonende te Târgu Mureș (Roemenië),

**Attila Dabis**, wonende te Boedapest (Hongarije),

aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Tordáné dr. Petneházy, vervolgens door D. Sobor, advocaten,

verzoekers,

ondersteund door

**Hongarije**, vertegenwoordigd door M. Fehér, G. Szima en G. Koós als gemachtigden,

intervenient,

tegen

**Europese Commissie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Krämer, K. Talabér-Ritz, A. Steiblyté en P. Hetsch, vervolgens door K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämer en B.-R. Killmann als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

**Helleense Republiek**, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna als gemachtigde,

**Roemenië**, vertegenwoordigd door R. Radu, R. Hațieganu, D. Bulancea en M. Bejenar als gemachtigden,

**Slowaakse Republiek**, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

intervenienten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van besluit C(2013) 4975 final van de Commissie van 25 juli 2013 houdende weigering tot registratie van het door verzoekers voorgestelde burgerinitiatief,

\* Procestaal: Hongaars.

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová (rapporteur) en E. Buttigieg, rechters,

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 december 2015,

het navolgende

### Arrest

#### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Op 18 juni 2013 hebben verzoekers, B.-Á. Izsák en A. Dabis, samen met nog vijf andere personen, bij de Europese Commissie een voorstel voor het burgerinitiatief (hierna: „litigieus voorstel”) „Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures” („Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio’s en het behoud van de regionale culturen”) ingediend overeenkomstig artikel 11, lid 4, VEU en verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB L 65, blz. 1).
- 2 In het door de Commissie voor dat doel online geplaatste register (hierna: „register”) hebben verzoekers overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 211/2011 de minimaal vereiste informatie verstrekt als bedoeld in bijlage II bij die verordening (hierna: „basisinformatie”), met name een summierere uiteenzetting van het onderwerp en van de doelstellingen van het litigieuze voorstel.
- 3 Blijkens de inlichtingen die verzoekers in het kader van de basisinformatie hebben verstrekt, werd met het litigieuze voorstel beoogd dat in het cohesiebeleid van de Europese Unie bijzondere aandacht zou worden besteed aan regio’s met andere kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied dan de omliggende regio’s. Voor die regio’s, die geografische gebieden omvatten die niet beschikken over structuren met bestuurlijke bevoegdheden, moesten verschillen of achterstand op economisch gebied ten opzichte van de aangrenzende regio’s worden voorkomen, diende de economische ontwikkeling te worden ondersteund en moesten de voorwaarden voor economische, sociale en territoriale samenhang worden gevrijwaard en dit alles op een zodanige manier dat hun specifieke kenmerken intact bleven. Daarom moesten die regio’s gelijke kansen krijgen op het gebied van toegang tot de verschillende fondsen van de Unie en dienden hun het behoud van hun kenmerken en een correcte economische ontwikkeling te worden gewaarborgd, zodat de Unie een duurzame ontwikkeling zou kennen en haar culturele diversiteit niet zou worden aangetast.
- 4 In een bijlage bij de in het kader van de basisinformatie verstrekte inlichtingen hebben verzoekers overeenkomstig bijlage II bij verordening nr. 211/2011 nadere informatie verschaft over het onderwerp, de doelstellingen en de achtergrond van het litigieuze voorstel (hierna: „aanvullende informatie”).
- 5 Ten eerste bleek uit die aanvullende informatie dat regio’s met een nationale minderheid volgens verzoekers regio’s en geografische gebieden zijn die niet noodzakelijk beschikken over structuren met bestuurlijke bevoegdheden, en waar gemeenschappen leven met andere kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied dan de bevolkingsgroepen in de aangrenzende regio’s, die een meerderheid vormen of bestaan uit een groot aantal personen op lokaal niveau, terwijl zij op nationaal niveau slechts een minderheid vormen, en die (in een referendum) hun wens hebben uitgedrukt om

binnen de betrokken lidstaat een autonoom statuut te krijgen (hierna: „regio’s met een nationale minderheid”). Regio’s met een nationale minderheid zijn volgens verzoekers de hoedsters van ancestrale Europese culturen en talen, en vormen belangrijke bronnen van de culturele en taalkundige diversiteit van de Unie en – meer algemeen – van Europa.

- 6 Ten tweede bleek uit die aanvullende informatie dat de voorgestelde rechtshandeling van de Unie (hierna: „voorgestelde handeling”) in de eerste plaats moest zorgen voor gelijkheid tussen de regio’s en het behoud van de regionale culturen. Daarbij moesten verschillen of achterstand op economisch gebied van de regio’s met een nationale minderheid ten opzichte van de aangrenzende regio’s worden voorkomen en diende het behoud van de economische, sociale en territoriale samenhang van de regio’s met een nationale minderheid mogelijk te worden gemaakt zonder dat dit ten koste zou gaan van hun specifieke kenmerken. Wil het in de artikelen 174 VWEU tot en met 178 VWEU geregelde cohesiebeleid in overeenstemming zijn met de fundamentele waarden die zijn neergelegd in de artikelen 2 VEU en 3 VEU, dan moet het volgens verzoekers bijdragen aan het behoud van de specifieke kenmerken van de regio’s met een nationale minderheid op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied, die door de Europese economische integratie worden bedreigd, alsook aan het wegwerken van belemmeringen en vormen van discriminatie die de economische ontwikkeling van die regio’s ongunstig beïnvloeden. Bijgevolg moest de voorgestelde handeling de regio’s met een nationale minderheid dezelfde mogelijkheden bieden op het gebied van toegang tot de fondsen, middelen en programma’s van het cohesiebeleid van de Unie als de regio’s die daar thans voor in aanmerking komen en die zijn opgesomd in bijlage I bij verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) (PB L 154, blz. 1). Tot die garanties kon volgens verzoekers ook de oprichting behoren van autonome regionale instellingen met toereikende bevoegdheden om de regio’s met een nationale minderheid te helpen om hun nationale, taalkundige en culturele kenmerken alsook hun identiteit te behouden.
- 7 Te dien einde moest de voorgestelde handeling om te beginnen het begrip „regio met een nationale minderheid” omschrijven onder verwijzing naar, ten eerste, de begrippen en de doelstellingen die zijn opgenomen in bepaalde volkenrechtelijke teksten, met name de definitie van „nationale minderheid” in de op 1 februari 1993 aangenomen aanbeveling 1201 (1993) van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa betreffende een aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens over de rechten van minderheden, ten tweede, de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, ten derde, de rechtspraak die tot stand is gekomen op grond van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ten vierde, artikel 3 VEU en artikel 167 VWEU en, ten vijfde, de (in een referendum) uitgedrukte wil van de gemeenschappen die belang hebben bij een autonoom statuut binnen de betrokken lidstaat. Voorts moest die handeling de in de Unie bestaande regio’s met een nationale minderheid in de zin van de voormelde definitie afzonderlijk noemen. Vervolgens dienden die regio’s te worden opgenomen in de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (hierna: „NUTS”) in bijlage I bij verordening nr. 1059/2003.
- 8 Om te vermijden dat de fondsen, middelen en programma’s van het cohesiebeleid van de Unie door de nationale overheid worden gebruikt ter financiering van minderhedenonvriendelijke beleidsmaatregelen, diende in de voorgestelde handeling bovendien te worden verklaard dat de lidstaten gehouden zijn om hun internationale verplichtingen en verbintenissen ten aanzien van de nationale minderheden onverwijld en onverkort na te komen en dat schending of niet-nakoming van die verbintenissen door een lidstaat gelijkstaat met een schending van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden waarop de in artikel 7 VEU beschreven procedure van toepassing is en die aanleiding kan zijn voor de Raad van de Europese Unie om bepaalde rechten te schorsen die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien.

- 9 Op 25 juli 2013 heeft de Commissie besluit C(2013) 4975 final houdende weigering tot registratie van het litigieuze voorstel (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, op grond dat uit een grondig onderzoek van de in dat voorstel geciteerde Verdragsbepalingen en van alle andere mogelijke rechtsgrondslagen was gebleken dat dat voorstel zichtbaar buiten het kader van haar bevoegdheden viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen.

### **Procedure en conclusies van partijen**

- 10 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 september 2013, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.
- 11 Op 3 januari 2014 heeft de Commissie een verweerschrift ingediend.
- 12 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 februari 2014, heeft de Slowaakse Republiek verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van de Commissie.
- 13 Op 21 februari 2014 hebben verzoekers een memorie van repliek ingediend.
- 14 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 maart 2014, heeft Hongarije verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van verzoekers.
- 15 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 respectievelijk 12 maart 2014, hebben de Helleense Republiek en Roemenië verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 16 Op 7 april 2014 heeft de Commissie haar dupliek ingediend.
- 17 Na ontvangst van de opmerkingen van partijen heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht bij beschikking van 12 mei 2014 de interventieverzoeken van de Slowaakse Republiek, Hongarije en Roemenië ingewilligd.
- 18 De Slowaakse Republiek, enerzijds, en Hongarije en Roemenië, anderzijds, hebben hun memorie in interventie neergelegd op 23 respectievelijk 25 juni 2014. De Helleense Republiek heeft geen memorie in interventie neergelegd.
- 19 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 18 juni, 23 juni en 25 augustus 2014, hebben Județul Covasna (Roemeens district Covasna), Bretagne réunion en Obec Debrad' (Slowaakse gemeente Debrad') verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van verzoekers.
- 20 Na ontvangst van de opmerkingen van partijen heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht bij beschikking van 18 mei 2015 de interventieverzoeken van Județul Covasna, Bretagne réunion en Obec Debrad' afgewezen.
- 21 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, en in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89, lid 3, onder b), van zijn Reglement voor de procesvoering partijen verzocht schriftelijk hun standpunt kenbaar te maken over bepaalde aspecten van het geschil. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dat verzoek voldaan. In hun antwoord hebben verzoekers verklaard af te zien van hun vordering dat de Commissie zou worden verplicht het litigieuze voorstel te registreren en alle nodige rechtsmaatregelen te treffen.

- 22 Ter terechtzitting van 15 december 2015 hebben partijen – met uitzondering van de Helleense Republiek, waarvan de vertegenwoordiger niet aanwezig was – pleidooi gehouden en de mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord. Op die terechtzitting heeft de Commissie het Gerecht meegedeeld dat verzoekers het verweerschrift dat zij in deze zaak had ingediend, openbaar hadden gemaakt op de website van het litigieuze voorstel, en dat zij, ondanks haar verzoek in die zin, hadden geweigerd om het er weer af te halen. Zij heeft het Gerecht verzocht om bij de verdeling van de kosten rekening te houden met dat onrechtmatige gedrag van verzoekers. Verzoekers hebben de hun door de Commissie verweten feiten niet betwist, maar hebben betoogd dat hun gedrag geen rechtsmisbruik vormt, aangezien er geen bepalingen zijn die het verbieden. Zij hebben het Gerecht bijgevolg verzocht om de algemene regels ter zake van de kosten toe te passen.
- 23 Na aanpassing van hun conclusies (punt 21 hierboven) vragen verzoekers, ondersteund door Hongarije, het Gerecht om:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 24 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en ongegrond te verklaren voor het overige;
  - verzoekers en Hongarije te verwijzen in de kosten.
- 25 Hoewel de Helleense Republiek formeel gesproken geen conclusies heeft geformuleerd, moet zij, als interveniënte aan de zijde van de Commissie, worden geacht zich zonder meer aan te sluiten bij de conclusies van deze laatste.
- 26 De Slowaakse Republiek, interveniënte aan de zijde van de Commissie, verzoekt het Gerecht:
- het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en ongegrond te verklaren voor het overige;
  - verzoekers te verwijzen in de kosten.
- 27 Roemenië, interveniënt ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, schaarft zich in wezen achter de conclusies van deze laatste voor zover die strekken tot verklaring dat het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en ongegrond is voor het overige.

## **In rechte**

### *Ontvankelijkheid van bepaalde grieven*

- 28 In repliek beroepen verzoekers, ondersteund door Hongarije, zich in wezen op grieven die betrekking hebben op misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur enerzijds en de onjuiste uitlegging van artikel 352 VWEU anderzijds.
- 29 Op verzoek van het Gerecht heeft de Commissie, ondersteund door de Slowaakse Republiek, een standpunt ingenomen over dit aspect van het geschil (punt 21 hierboven). Daarbij heeft zij gesteld dat de grief die is gebaseerd op misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur niet-ontvankelijk is, aangezien hij pas voor het eerst in repliek is aangevoerd en niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 44, lid 1, onder c), juncto artikel 48 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991.

- 30 Ook de grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 352 VWEU moet volgens de Commissie, ondersteund door Roemenië en de Slowaakse Republiek, niet-ontvankelijk worden verklaard, daar ook deze grief voor het eerst in replek is opgeworpen.
- 31 Verzoekers brengen daartegenin dat zij die grieven hebben aangevoerd in antwoord op de argumenten die de Commissie heeft aangedragen in haar verweerschrift en stellen dat zij slechts een uitwerking zijn van de grieven die reeds in het verzoekschrift zijn aangevoerd.
- 32 Overeenkomstig artikel 44, lid 1, onder c), juncto artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 mogen na indiening van het verzoekschrift geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het verzoekschrift uitdrukkelijk of stilzwijgend opgeworpen middel en dat daarmee nauw verband houdt, moet echter ontvankelijk worden verklaard (zie arrest van 15 oktober 2008, Mote/Parlement, T-345/05, EU:T:2008:440, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde geldt voor een tot staving van een middel aangevoerd argument (zie arrest van 19 maart 2013, In 't Veld/Commissie, T-301/10, EU:T:2013:135, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Een nieuw argument kan slechts worden aangemerkt als een uitwerking van een middel dat of een grief die reeds eerder is aangevoerd, als het een voldoende nauwe band heeft met de middelen of grieven die aanvankelijk waren uitgewerkt in het verzoekschrift om het als een normale ontwikkeling van het debat in een contentieuze procedure te beschouwen (zie in die zin arrest van 26 november 2013, Groupe Gascogne/Commissie, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punt 31).
- 34 In casu is het juist dat de in punt 28 hierboven genoemde grieven die betrekking hebben op misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur alsook op de onjuiste uitlegging van artikel 352 VWEU niet in het verzoekschrift zijn opgeworpen.
- 35 De grieven inzake misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur zijn in dit geval evenwel een uitwerking van de in het verzoekschrift voorgedragen grieven en steunen op gegevens waarvan in de loop van de behandeling voor het Gerecht is gebleken. Om te beginnen houden die grieven namelijk nauw verband met het enige middel dat verzoekers in wezen hebben aangevoerd in hun verzoekschrift en dat ziet op schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, op grond dat het litigieuze voorstel niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen. Het gaat eigenlijk om een nieuwe juridische kwalificatie van de tot staving van dat middel aangedragen argumenten, in het licht van bepaalde argumenten die door de Commissie in het verweerschrift zijn aangevoerd en waaruit volgens verzoekers blijkt dat de enige grond voor het bestreden besluit was, dat de Commissie het bij de huidige stand van het Unierecht niet wenselijk achtte haar bevoegdheden uit te oefenen in de door verzoekers gewenste zin. Voorts rechtvaardigen verzoekers het aanvoeren van die grieven onder verwijzing naar bepaalde gegevens waarvan tijdens de behandeling voor het Gerecht is gebleken, namelijk door de Commissie in het verweerschrift aangedragen argumenten volgens welke „de beleidsmaatregelen van de Unie geen instrument voor minderhedenonvriendelijke beleidsmaatregelen mo[cht]en worden” en „bij de opstelling van de NUTS-nomenclatuur op het niveau van de lidstaten op passende wijze rekening [kon] worden gehouden met de specifieke kenmerken van de nationale minderheden”.
- 36 Bijgevolg zijn de grieven betreffende misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur ontvankelijk.
- 37 De grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 352 VWEU sluit daarentegen niet nauw aan bij de grieven in het verzoekschrift. Verder steunt die grief niet op gegevens waarvan zou zijn gebleken tijdens de behandeling voor het Gerecht aangezien hij al in het verzoekschrift had kunnen worden aangevoerd, los van de argumenten die de Commissie in het verweerschrift heeft aangedragen. In het

bestreden besluit had de Commissie immers al het standpunt ingenomen dat, behalve de in het litigieuze voorstel vermelde bepalingen van de Verdragen, ook geen enkele andere Verdragsbepaling de grondslag kon vormen voor de voorgestelde handeling, waarmee zij dus ook doelde op artikel 352 VWEU.

- 38 De grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 352 VWEU moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard en de door de Commissie aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid moeten worden afgewezen voor het overige.

*Ten gronde*

- 39 Ter ondersteuning van hun verzoek om nietigverklaring van het bestreden besluit voeren verzoekers, ondersteund door Hongarije, in wezen een enig middel aan, dat betrekking heeft op schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, op grond dat het litigieuze voorstel niet kennelijk buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie valt om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen. Rekening houdend met de conclusies die in punt 38 hierboven zijn getrokken, moet worden vastgesteld dat dit middel uiteenvalt in meerdere grieven, die betrekking hebben op: 1) de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174 VWEU alsook van artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 juncto overweging 10 daarvan, 2) de onjuiste uitlegging van artikel 167 VWEU, 3) de onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 1, VWEU, 4) de onterechte inaanmerkingneming van informatie waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet ziet en, 5) misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.
- 40 In casu dient eerst de grief te worden onderzocht waarmee verzoekers stellen dat de Commissie ten onrechte informatie in aanmerking heeft genomen waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet ziet.

Grief betreffende de onterechte inaanmerkingneming van informatie waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet ziet

- 41 Verzoekers, ondersteund door Hongarije, stellen dat de Commissie zich heeft vergist waar zij in het bestreden besluit rekening heeft gehouden met de aanvullende informatie als bedoeld in punt 4 hierboven.
- 42 De Commissie, ondersteund door Roemenië en de Slowaakse Republiek, concludeert tot afwijzing van deze grief.
- 43 Deze grief betreft de vraag op basis van welke informatie de Commissie mag besluiten dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 voor registratie van een voorgesteld burgerinitiatief.
- 44 Artikel 4 van verordening nr. 211/2011 bepaalt met name:

„1. De organisatoren zijn verplicht om, voordat wordt begonnen met het verzamelen van steunbetuigingen, het voorgestelde burgerinitiatief te laten registreren bij de Commissie en daarbij de in bijlage II genoemde informatie te verstrekken, met name betreffende het onderwerp en de doelstellingen.

[...]

2. Ten laatste twee maanden na ontvangst van de in bijlage II bedoelde informatie registreert de Commissie een voorgesteld burgerinitiatief onder een uniek registratienummer en stuurt ze de organisatoren een bevestiging, op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

b) het voorgesteld burgerinitiatief valt niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen;

[...]

3. De Commissie weigert registratie indien niet is voldaan aan de in lid 2 bepaalde voorwaarden.

[...]”

<sup>45</sup> Aangezien artikel 4 van verordening nr. 211/2011 dienaangaande rechtstreeks verwijst naar bijlage II bij dezelfde verordening, moet die bijlage worden geacht dezelfde bindende kracht te hebben als de verordening zelf (zie in die zin en naar analogie arrest van 24 april 1996, *Industrias Pesqueras Campos e.a./Commissie*, T-551/93 en T-231/94–T-234/94, EU:T:1996:54, punt 84).

<sup>46</sup> Bijlage II bij verordening nr. 211/2011, met als opschrift „Informatie die moet worden verstrekt voor de registratie van een voorgesteld burgerinitiatief”, luidt als volgt:

„De volgende informatie moet worden verstrekt om een voorgesteld burgerinitiatief te laten registreren in het onlineregister van de Commissie:

1. de titel van het voorgestelde burgerinitiatief, in maximaal 100 karakters;
2. het onderwerp, in maximaal 200 karakters;
3. een beschrijving van de doelstellingen van het voorgestelde burgerinitiatief waarop de Commissie wordt verzocht te reageren, in maximaal 500 karakters;
4. de bepalingen in de Verdragen die door de organisatoren relevant worden geacht voor de voorgestelde maatregel;

[...]

Organisatoren kunnen nadere informatie over het onderwerp, de doelstellingen en de achtergrond van het voorgestelde burgerinitiatief verstrekken in een bijlage. Indien gewenst, kunnen zij ook een ontwerp van rechtshandeling indienen.”

<sup>47</sup> Uit artikel 4 van verordening nr. 211/2011 en bijlage II daarbij blijkt dat de Commissie de door de organisatoren verstrekte informatie onderzoekt teneinde te beoordelen of het voorgestelde burgerinitiatief voldoet aan de met name in artikel 4, lid 2, onder b), van deze verordening gestelde registratievoorwaarden.

<sup>48</sup> Anders dan verzoekers stellen, is de „in bijlage II [bij verordening nr. 211/2011] genoemde informatie”, waarnaar artikel 4 ervan verwijst, niet beperkt tot de minimaal vereiste informatie die krachtens diezelfde bijlage in het register moet worden verstrekt.



- 49 Het recht dat in bijlage II bij verordening nr. 211/2011 wordt toegekend aan de organisatoren van het initiatief om aanvullende informatie en zelfs een ontwerp van rechtshandeling van de Unie mee te delen, heeft namelijk tot logisch gevolg dat de Commissie verplicht is die informatie te onderzoeken, net als zij alle andere op grond van die bijlage verstrekte inlichtingen moet onderzoeken, zulks overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur, dat voor de bevoegde instelling de verplichting inhoudt om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie arresten van 29 maart 2012, Commissie/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 23 september 2009, Estland/Commissie, T-263/07, EU:T:2009:351, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Zelfs los van de vraag of de in het register meegedeelde basisinformatie toereikend was, moet de conclusie bijgevolg luiden dat de Commissie verplicht was de aanvullende informatie te onderzoeken teneinde te beoordelen of het litigieuze voorstel voldeed aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.
- 51 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van verzoekers dat er in wezen op is gebaseerd dat de Commissie in het bestreden besluit geen rekening had mogen houden met de aanvullende informatie, aangezien daarin slechts voorbeelden werden gegeven van voorstellen voor handelingen die eventueel door de Commissie konden worden ingediend, die echter niet overeenstemden met de voorgestelde handeling.
- 52 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de Commissie er in het bestreden besluit op basis van de aanvullende informatie van uitging dat verzoekers haar met het litigieuze voorstel vroegen om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie die moest zorgen voor „gelijkheid tussen de regio’s en het behoud van de regionale culturen”. Dat impliceerde volgens hen noodzakelijkerwijs dat werd gegarandeerd dat de lidstaten hun volkenrechtelijke verbintenissen ten aanzien van de nationale minderheden zouden nakomen, en dat „in het cohesiebeleid van de Unie bijzondere aandacht zou worden besteed aan regio’s [met een nationale minderheid]”. Daarbij diende bij de definitie van het begrip „regio met een nationale minderheid” rekening te worden gehouden met de criteria die zijn geformuleerd in de in het litigieuze voorstel geciteerde volkenrechtelijke teksten en met de door de betrokken gemeenschappen uitgedrukte wens, en moesten die regio’s afzonderlijk worden vastgesteld.
- 53 Verzoekers kunnen niet op goede gronden stellen dat de in het bestreden besluit aldus genoemde maatregelen in de aanvullende informatie slechts waren aangedragen als voorbeelden van voorstellen voor maatregelen die eventueel door de Commissie konden worden ingediend. In hun aanvullende informatie geven zij allereerst uitdrukkelijk aan dat „in de wetgeving moet [...] worden verklaard dat de lidstaten gehouden zijn om hun internationale verbintenissen ten aanzien van de nationale minderheden onverwijld na te komen”. Voorts herhalen zij een eis die zij al in de basisinformatie hadden geformuleerd, namelijk dat, om de doelstellingen van het litigieuze voorstel te bereiken, „aan [de regio’s met een nationale minderheid] dezelfde mogelijkheden moeten worden geboden op het gebied van toegang tot de structuur- en andere fondsen van de Unie, de middelen en de programma’s [van het cohesiebeleid], [en] het behoud van hun specifieke kenmerken alsook een passende economische ontwikkeling moeten worden gegarandeerd”. Ten slotte refereren zij duidelijk aan een „in een Uniehandeling vast te stellen begrip [,regio’s met een nationale minderheid]” en vermelden zij dat „[d]e door de Commissie opgestelde rechtshandeling van de Unie niet alleen het begrip ‚regio’s met een nationale minderheid’ moet omschrijven, maar ook de namen van die regio’s moet opnemen in een bijlage, rekening houdend met de criteria als vastgesteld in de volkenrechtelijke teksten die worden genoemd [in de aanvullende informatie], en met de wil van de betrokken gemeenschappen”. Uit de voormelde passages uit de aanvullende informatie blijkt dat de voorstellen voor maatregelen waarmee de Commissie in het bestreden besluit rekening heeft gehouden, in die informatie door verzoekers duidelijk waren voorgesteld als maatregelen die noodzakelijkerwijs in de voorgestelde handeling moesten worden opgenomen.

- 54 In het bestreden besluit heeft de Commissie die maatregelen bijgevolg terecht in aanmerking genomen om te beoordelen of het litigieuze voorstel voldeed aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.
- 55 Voorts wordt aan de in punt 50 hierboven getrokken conclusie niet afgedaan door de argumenten van partijen over de vraag of de inaanmerkingneming van de aanvullende informatie in het bestreden besluit in casu al dan niet in het belang van verzoekers was.
- 56 In dat verband moet erop worden gewezen dat het aan de organisatoren van een burgerinitiatief is om in elk concreet geval uit te maken of zij belang hebben bij het uitoefenen van het hun in bijlage II bij verordening nr. 211/2011 verleende recht om nadere informatie te verstrekken over het onderwerp, de doelstellingen en de achtergrond van hun voorstel, gelet op de verplichting die daarvoor de Commissie tegenover staat om die aanvullende informatie te onderzoeken, teneinde met name te beoordelen of het voorgestelde burgerinitiatief moet worden geregistreerd. Zodra de organisatoren van een burgerinitiatief hebben besloten hun recht uit te oefenen en dergelijke aanvullende informatie te verstrekken, is de Commissie echter verplicht er rekening mee te houden, zonder dat zij zich kan en moet afvragen of de inaanmerkingneming ervan al dan niet in het belang van de organisatoren is.
- 57 In casu hebben verzoekers aanvullende informatie verstrekt aan de Commissie, die ze derhalve moest onderzoeken, ongeacht of dat in hun belang was.
- 58 Aangezien het betoog van verzoekers daarmee volledig is weerlegd, moet de grief inzake de onterechte inaanmerkingneming van informatie waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet ziet, worden afgewezen.

#### Voorafgaande opmerkingen over de andere grieven van verzoekers

- 59 Voor zover alle andere grieven van verzoekers in wezen aanknopen bij de schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 (punt 39 hierboven), moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 5 VEU de afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling, dat overeenkomstig artikel 13, lid 2, VEU iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en dat artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 in deze context als voorwaarde stelt dat het voorgesteld burgerinitiatief niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie valt om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen.
- 60 Uit de bewoordingen van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 volgt dat de Commissie de gegevens waarover zij beschikt, aan een eerste onderzoek moet onderwerpen teneinde te beoordelen of het voorgestelde burgerinitiatief niet zichtbaar buiten het kader van haar bevoegdheden valt, met de precisering dat bij registratie van het voorstel tot een vollediger onderzoek moet worden overgegaan. Artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 bepaalt namelijk dat de Commissie, wanneer zij het Europees burgerinitiatief ontvangt, binnen drie maanden in een mededeling haar juridische en politieke conclusies over dat initiatief meedeelt, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt.
- 61 Om te bepalen of de Commissie de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 in casu juist heeft toegepast, moet worden nagegaan of zij, gelet op het litigieuze voorstel en in het kader van een eerste onderzoek van de gegevens in haar bezit, kennelijk niet kon voorstellen om een Uniehandeling vast te stellen op de grondslag van de artikelen van de Verdragen, in het bijzonder de artikelen die door verzoekers in het litigieuze voorstel worden genoemd.

Grievens betreffende de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174 VWEU, alsook van artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 juncto overweging 10 daarvan

62 Verzoekers stellen dat de Commissie zich in het bestreden besluit heeft vergist in haar uitlegging waar zij weigert vast te stellen dat de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174 VWEU, alsook artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 juncto overweging 10 daarvan, een rechtsgrondslag konden opleveren waarop zij een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie als het litigieuze voorstel kon indienen. Verzoekers worden in dit standpunt ondersteund door Hongarije.

63 De Commissie, ondersteund door Roemenië en de Slowaakse Republiek, concludeert tot afwijzing van die grieven.

64 In het bestreden besluit heeft de Commissie, na vaststelling van de inhoud van de voorgestelde handeling als aangegeven in punt 52 hierboven, het volgende uiteengezet:

„Volgens [het] verzoek zijn [bepaalde maatregelen] noodzakelijk om ervoor te zorgen dat in het cohesiebeleid van de Unie bijzondere aandacht wordt besteed aan regio's [met een nationale minderheid]. Met maatregelen die worden vastgesteld op de grondslag van de artikelen 177 [VWEU] en 178 VWEU, die het cohesiebeleid [van de Unie] regelen, worden echter gewoon de doelstellingen inzake versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang als bedoeld in artikel 174 VWEU nagestreefd. Het verbeteren van de omstandigheden van de nationale minderheden kan niet aldus worden opgevat dat het helpt ,de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's' en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen, zoals artikel 174, tweede alinea, VWEU voorschrijft. In dat verband is de in artikel 174, derde alinea, VWEU opgenomen lijst ,belemmeringen', die de verplichting meebrengt om ,bijzondere aandacht' te besteden aan de betrokken regio's, exhaustief. Bijgevolg kunnen de artikelen 174 [VWEU], 176 [VWEU], 177 [VWEU] en 178 VWEU niet dienen als rechtsgrondslag voor de voorgestelde [...] handeling.”

65 Voorts is de Commissie, na te hebben uitgelegd dat zij niet alleen de Verdragsbepalingen had onderzocht die in het litigieuze voorstel werden genoemd, maar ook „alle andere mogelijke rechtsgrondslagen”, tot de volgende conclusie gekomen:

„[D]e Verdragen bevatten geen rechtsgrondslag om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling met de inhoud [die de organisatoren van het litigieuze voorstel] voor ogen [hebben].”

66 Vooraf moet in herinnering worden geroepen dat de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van die handeling (zie arresten van 11 juni 2014, Commissie/Raad, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Deze grieven stellen de vraag aan de orde of de voorgestelde handeling, met name gelet op het doel en de inhoud ervan, kon worden vastgesteld op de grondslag van de bepalingen betreffende het cohesiebeleid van de Unie die door verzoekers in het litigieuze voorstel zijn vermeld.

68 Artikel 3 VEU noemt, naast andere doelstellingen van de Unie, het bevorderen van de economische, sociale en territoriale samenhang. Die cohesie behoort tot de in artikel 4, lid 2, VWEU opgesomde gebieden waarop de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheid hebben. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de rechtsgrondslag voor de vaststelling van Uniehandelingen om het optreden van de Unie op het gebied van de economische, sociale en territoriale samenhang te versterken en verder te ontwikkelen, met name middels de structuurfondsen, opgenomen in het geheel van de bepalingen van

het derde deel, titel XVIII, VWEU, te weten de artikelen 174 VWEU tot en met 178 VWEU. Dat blijkt ook uit het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol nr. 28 betreffende economische, sociale en territoriale samenhang.

- 69 Uit de artikelen 174 VWEU tot en met 178 VWEU, gelezen in hun onderlinge samenhang, blijkt dat de Uniewetgever maatregelen kan vaststellen om de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen en, in het bijzonder, om de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen, waarbij hij bijzondere aandacht besteedt aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid en insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.
- 70 Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU – dat met name bepaalt dat de Unie de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur – moet het begrip „regio” in de zin van de artikelen 174 VWEU tot en met 178 VWEU worden vastgesteld met eerbiediging van de bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele situatie. De in de verschillende lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden vertonen onderling echter grote verschillen, zowel uit demografisch en geografisch oogpunt als wat hun bevoegdheden betreft. Om Uniehandelingen op het gebied van het cohesiebeleid te kunnen vaststellen, dient de Uniewetgever te beschikken over vergelijkbare gegevens over het ontwikkelingsniveau van elk van die bestuurlijke eenheden. Bijgevolg is bij verordening nr. 1059/2003, zoals blijkt uit overweging 9 ervan, een NUTS opgesteld om, middels de vaststelling van „territoriale eenheden” of „NUTS-regio's”, waarvan het hiërarchische niveau wordt bepaald door hun bevolkingsomvang, de statistieken over het ontwikkelingsniveau van de verschillende bestuurlijke eenheden in de lidstaten vergelijkbaar te maken. Die NUTS dient als uitgangspunt voor het uitvoeren van het cohesiebeleid van de Unie.
- 71 Dienaangaande bepaalt artikel 3 van verordening nr. 1059/2003, dat de criteria voor de classificatie van de territoriale eenheden voor de statistiek vaststelt, in de ten tijde van de feiten geldende versie:

„1. In de lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden vormen het eerste criterium voor de definitie van territoriale eenheden.

Een ‚bestuurlijke eenheid’ wordt gedefinieerd als een geografisch gebied met een bestuursorgaan dat bevoegd is om voor dat gebied bestuurlijke of beleidsbeslissingen te nemen binnen het juridische en institutionele kader van de lidstaat.

2. Om te bepalen op welk NUTS-niveau een bepaalde groep bestuurlijke eenheden in een lidstaat moet worden ingedeeld, moet het gemiddelde bevolkingsaantal van deze groep bestuurlijke eenheden binnen de volgende marges liggen:

[...]

Indien de bevolking van een hele lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau onder de minimumdrempel ligt, wordt de hele lidstaat voor dit niveau als één NUTS-territoriale eenheid beschouwd.

3. Voor de toepassing van deze verordening bestaat de bevolking van een territoriale eenheid uit de personen die hun gebruikelijke verblijfplaats in dit gebied hebben.

4. De bestaande bestuurlijke eenheden die voor de NUTS-nomenclatuur worden gebruikt, zijn vastgesteld in bijlage II. De maatregelen tot wijziging van bijlage II, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beogen te wijzigen, worden vastgesteld volgens de in artikel 7, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

5. Indien in een lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau geen bestuurlijke eenheden van passende omvang bestaan, overeenkomstig de in lid 2 bepaalde criteria, wordt dit NUTS-niveau gevormd door samenvoeging van een passend aantal bestaande kleinere aansluitende bestuurlijke eenheden. Hierbij wordt rekening gehouden met relevante criteria als geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden.

De aldus ontstane eenheden worden hierna ‚niet-bestuurlijke eenheden’ genoemd. De omvang van de niet-bestuurlijke eenheden in een lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau stemt overeen met de in lid 2 genoemde bevolkingsaantallen.

Voor sommige niet-bestuurlijke eenheden kan evenwel van deze cijfers worden afgeweken wegens bijzondere geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden, in het bijzonder op eilanden en in ultraperifere gebieden. Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 7, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.”

- 72 Gelet op het in de punten 68 tot en met 71 hierboven uiteengezette rechtskader, heeft de Commissie in het bestreden besluit op goede gronden het standpunt ingenomen dat „de artikelen 174 [VWEU], 176 [VWEU], 177 [VWEU] en 178 VWEU niet als rechtsgrond kunnen dienen voor de vaststelling van de voorgestelde [...] handeling”.
- 73 Uit het litigieuze voorstel, zoals beschreven in de punten 3 en 5 tot en met 8 hierboven, blijkt immers dat de voorgestelde handeling ervoor moest zorgen dat de regio’s met een nationale minderheid zouden worden opgenomen in het begrip „regio” in de zin van de artikelen 174 [VWEU] tot en met 178 VWEU, en bijzondere aandacht zouden krijgen in het cohesiebeleid van de Unie, zodat hun specifieke kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied konden worden behouden. Met name diende in de voorgestelde handeling: 1) de lidstaten te worden gelast hun verbintenissen ten aanzien van de nationale minderheden ook dan gestand te doen wanneer zij het cohesiebeleid van de Unie uitvoeren, 2) het begrip „regio met een nationale minderheid” zelf te worden vastgesteld – ook een dergelijke regio zou een „regio” in de zin van de artikelen 174 [VWEU] tot en met 178 VWEU vormen –, en 3) een lijst te worden opgesteld met de namen van de regio’s met een nationale minderheid die in aanmerking kwamen voor bijzondere aandacht in het kader van het cohesiebeleid van de Unie, zodat hun specifieke kenmerken zouden worden behouden.
- 74 Voorts volgt uit het litigieuze voorstel dat de regio’s met een nationale minderheid moesten worden omschreven aan de hand van autonome criteria, en dus los van de in de lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden. In het litigieuze voorstel heet het namelijk dat „alle essentiële bestanddelen van het in een Uniehandeling vast te stellen begrip [regio’s met een nationale minderheid] reeds zijn vervat in talloze volkenrechtelijke teksten die door vele lidstaten zijn aangenomen”. Het verwijst in dit verband naar de „regio’s met andere kenmerken op nationaal, etnisch, cultureel, religieus of taalgebied dan de omliggende regio’s”. Volgens het litigieuze voorstel omvatten de aldus omschreven regio’s „geografische gebieden zonder bestuurlijke bevoegdheden”. Bijgevolg diende bij het vormen van NUTS-conforme regio’s rekening te worden gehouden met de taal-, etnische en culturele grenzen, alsook met de wil van de autochtone gemeenschappen waartoe het merendeel van de bevolking van de regio behoort, zoals die wil in een voorafgaand referendum tot uitdrukking zou worden gebracht. Bovendien konden „de [uit de voorgestelde handeling voortvloeiende] garanties, in overeenstemming met de [...] resolutie [van het Europees Parlement over de bescherming van de minderheden en maatregelen ter bestrijding van discriminatie in een uitgebreid Europa] en met de wil van de betrokken gemeenschappen, ook de oprichting omvatten van autonome regionale instellingen met toereikende bevoegdheden om de regio’s met een nationale minderheid te helpen om hun nationale, taalkundige en culturele kenmerken alsook hun identiteit te behouden”. Blijkens het litigieuze voorstel diende de voorgestelde handeling er dus toe te leiden dat het begrip „regio” in de zin van de

artikelen 174 VWEU tot en met 178 VWEU werd geherdefinieerd, waarbij de regio's met een nationale minderheid een écht statuut zouden krijgen, ongeacht de in de lidstaten in kwestie bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele situatie.

- 75 Zoals in punt 70 hierboven is uiteengezet en overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU, moet de Unie bij het voeren van haar cohesiebeleid echter de in de lidstaten bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele situatie eerbiedigen. Waar artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 – zuiver met het oog op de vergelijkbaarheid van de regionale statistische gegevens – bepaalt dat rekening wordt gehouden met criteria als de geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden, is dat dus louter met het oog op de samenvoeging van de in de betrokken lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden in een niet-bestuurlijke eenheid met een passende bevolkingsomvang, en uitsluitend om de statistieken over het ontwikkelingsniveau van die verschillende bestuurlijke eenheden vergelijkbaar te maken. Voor zover, voorts, overeenkomstig diezelfde bepaling van de bevolkingsdrempels kan worden afgeweken wegens bijzondere geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden, geldt dat slechts voor niet-bestuurlijke eenheden die zelf een samenvoeging zijn van in de betrokken lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden voor zuiver statistische doeleinden en zonder dat dit tot welke wijziging dan ook van het bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele kader van de betrokken lidstaten kan leiden.
- 76 Daaruit volgt dat de Uniewetgever slechts met schending van artikel 4, lid 2, VEU een rechtshandeling kan vaststellen waarin, zoals in de voorgestelde handeling, aan de hand van autonome criteria – en dus met voorbijgaan aan de in de betrokken lidstaten bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele situatie – regio's met een nationale minderheid worden vastgesteld waaraan in het cohesiebeleid van de Unie bijzondere aandacht moet worden besteed.
- 77 Gesteld al dat de regio's met een nationale minderheid in de betrokken lidstaten bestaande bestuurlijke eenheden of samenvoegingen van dergelijke eenheden kunnen zijn, dan nog moet er hoe dan ook op worden gewezen dat het behoud van de specifieke kenmerken van die regio's op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied geen doel is dat de vaststelling van een Uniehandeling op de grondslag van de artikelen 174 [VWEU], 176 [VWEU], 177 [VWEU] en 178 VWEU kan rechtvaardigen.
- 78 Deze laatste bepalingen verlenen de Uniewetgever immers slechts bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen om de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen en, in het bijzonder, om de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid en insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.
- 79 Het is juist dat verzoekers in wezen stellen dat de Europese integratie en, meer in het bijzonder, de uitvoering van het cohesiebeleid van de Unie thans geen harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel bevorderen, aangezien zij een bedreiging vormen voor de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid, die ten gevolge daarvan zullen „vervagen”, en voorts dat regio's met een nationale minderheid kampen met ernstige en permanente demografische belemmeringen die verband houden met de minderheidspositie van hun bevolking op nationaal niveau, waardoor hun economische ontwikkeling ongunstig wordt beïnvloed ten opzichte van de naburige regio's.
- 80 Zoals de Commissie terecht opmerkt, is het betoog van verzoekers in dat verband echter gebaseerd op beweringen die geenszins zijn onderbouwd – laat staan bewezen.
- 81 Ten eerste hebben verzoekers niet aangetoond dat de uitvoering van het cohesiebeleid van de Unie, zowel door de Unie als door de lidstaten, een bedreiging vormde voor de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid.

- 82 Volgens artikel 2 VEU berust de Unie op eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbiedt iedere discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, VEU erkent de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft, en artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt dat de bepalingen ervan gericht zijn aan de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, aan de lidstaten. Daaruit volgt dat de Unie en de lidstaten bij de uitoefening van hun gedeelde bevoegdheid op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang, personen en bevolkingsgroepen niet mogen discrimineren op grond van het feit dat zij tot een nationale minderheid behoren.
- 83 Voorts moet onder de aandacht worden gebracht dat het litigieuze voorstel niet beoogde de strijd aan te binden met vormen van discriminatie waarvan personen of bevolkingsgroepen in regio's met een nationale minderheid het slachtoffer zouden zijn wegens het feit dat zij tot een dergelijke minderheid behoren, maar gericht was op het voorkomen van verschillen of achterstand op economisch gebied van de regio's met een nationale minderheid ten opzichte van de aangrenzende regio's ten gevolge van de nadelen die eerstgenoemde regio's zouden ondervinden van hun specifieke kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied. In punt 5 van het verzoekschrift hebben verzoekers overigens zelf toegegeven dat het litigieuze voorstel niet tot „doel” had „discriminatie te vermijden”, ook al sloten zij niet uit dat de voorgestelde handeling een dergelijk „gevolg” kon hebben.
- 84 Anders dan verzoekers stellen, bood dus noch artikel 2 VEU, noch artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, noch enige andere op discriminatiebestrijding gerichte bepaling van het Unierecht, met name de bepalingen die gebaseerd zijn op het behoren tot een nationale minderheid, de Commissie de mogelijkheid om in het kader van het cohesiebeleid van de Unie een Uniehandeling voor te stellen met het doel en de inhoud van de voorgestelde handeling.
- 85 Ten tweede hebben verzoekers niet aangetoond dat de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied kunnen worden beschouwd als een ernstige en permanente demografische belemmering in de zin van artikel 174, derde alinea, VWEU.
- 86 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat artikel 174, derde alinea, VWEU vaststelt dat de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid en insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden kampen met natuurlijke of demografische belemmeringen, namelijk hun insulair of grensoverschrijdend karakter, hun reliëf, hun afgelegen ligging, hun geringe of zeer geringe bevolkingsdichtheid, maar niet de regio's vermeldt met andere etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken dan de omliggende regio's. Het door verzoekers geciteerde artikel 121, lid 4, van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347, blz. 320) breidt de werkingssfeer van artikel 174 VWEU in dat opzicht geenszins uit, aangezien het uitsluitend ziet op insulaire gebieden, berggebieden, dunbevolkte zones en ultraperifere regio's. Bijgevolg kan uit dat artikel 121, lid 4, niet worden afgeleid dat onder het begrip „ernstige en permanente belemmering” in de zin van artikel 174, derde alinea, VWEU ook de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied vallen.
- 87 Ook al zouden die kenmerken kunnen worden benaderd als specifieke demografische gegevens van de betrokken regio's, dan nog is niet bewezen dat zij een stelselmatige belemmering vormen voor de economische ontwikkeling van die regio's, waarmee de omliggende regio's niet worden

geconfronteerd. Met verzoekers moet worden opgemerkt dat de verschillen tussen die regio's en de naburige regio's – vooral op taalgebied – kunnen leiden tot bepaalde meerkosten in het handelsverkeer of moeilijkheden bij het aantrekken van personeel. Zoals de Commissie daar terecht tegenoverstelt, kunnen die specifieke kenmerken hun echter ook bepaalde comparatieve voordelen verschaffen, zoals een zekere toeristische aantrekkingskracht of de meertaligheid.

- 88 Wat de rechtshandelingen van de Unie betreft die de kennis van regionale en minderheidstalen beogen te bevorderen, zoals de mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's van 24 juli 2003, met als opschrift „Het leren van talen en de taalverscheidenheid bevorderen: actieplan 2004-2006” [COM(2003) 449 definitief], moet voor ogen worden gehouden dat die niet uitgaan van de vaststelling dat die talen een belemmering vormen voor de economische ontwikkeling van de regio's waar zij worden gesproken, maar dat zij bijdragen aan de taalverscheidenheid van de Unie en aan de meertaligheid, die als zodanig als een voordeel wordt beschouwd.
- 89 Aangezien verzoekers geen enkel bewijs hebben geleverd, zijn er geen redenen om aan te nemen dat de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied hun economische ontwikkeling, ten opzichte van die van de omliggende regio's, stelselmatig en dermate belemmeren dat zij kunnen worden aangemerkt als een „ernstige en permanente demografische belemmering” in de zin van artikel 174, derde alinea, VWEU.
- 90 Om alle redenen die hierboven zijn uiteengezet, moeten de grieven die betrekking hebben op de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174 VWEU alsook van artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 juncto overweging 10 van deze verordening, in hun geheel worden afgewezen.

#### Grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 167 VWEU

- 91 Verzoekers, ondersteund door Hongarije, stellen dat de Commissie zich in het bestreden besluit in haar uitlegging heeft vergist waar zij meent dat het litigieuze voorstel zichtbaar buiten het kader van haar bevoegdheden viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van het in artikel 167 VWEU bedoelde cultuurbeleid.
- 92 De Commissie, ondersteund door Roemenië en de Slowaakse Republiek, concludeert tot afwijzing van deze grief.
- 93 In het bestreden besluit heeft de Commissie, na de inhoud van de voorgestelde handeling te hebben vastgesteld als uiteengezet in punt 52 hierboven, het volgende verklaard:
- „Artikel[...] 167 [...] VWEU [kan] evenmin [een] rechtsgrondslag vormen [...] voor de voorgestelde wetgeving, aangezien die [wetgeving] niet zou bijdragen tot de verwezenlijking van welke doelstelling dan ook die op de in die bepaling genoemde beleidsgebieden wordt nagestreefd [...]”.
- 94 Deze grief stelt de vraag aan de orde of de voorgestelde handeling, met name gelet op het doel en de inhoud ervan, moest bijdragen tot de verwezenlijking van een van de doelstellingen van het in artikel 167 VWEU bedoelde cultuurbeleid van de Unie.
- 95 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat de Unie overeenkomstig artikel 22 van het Handvest van de grondrechten en artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt en toeziet op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.



- 96 Artikel 6, onder c), VWEU noemt de cultuur als een van de gebieden waarop de Unie bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Zoals ook uit artikel 2, lid 5, eerste alinea, VWEU blijkt, komt die bevoegdheid van de Unie niet in de plaats van de bevoegdheid van de lidstaten, ten opzichte waarvan zij subsidiair is.
- 97 Artikel 167 VWEU bepaalt:
- „1. De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.
2. Het optreden van de Unie is erop gericht de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden te ondersteunen en aan te vullen:
- verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren,
  - instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang,
  - culturele uitwisseling op niet-commerciële basis,
  - scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector.
3. De Unie en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake cultuur bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.
4. De Unie houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.
5. Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel:
- nemen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Comité van de Regio's, stimuleringsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten;
  - neemt de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan.”
- 98 Uit artikel 167 VWEU en, meer bepaald, de leden 2 en 5 daarvan, blijkt dat de Uniewetgever in het kader van het cultuurbeleid van de Unie, om bij te dragen tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed, bevoegd is om stimuleringsmaatregelen aan te nemen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, of aanbevelingen te doen ter verwezenlijking van precieze doeleinden, namelijk: 1) verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren; 2) instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang; 3) culturele uitwisseling op niet-commerciële basis, en 4) scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector.
- 99 In het bestreden besluit heeft de Commissie zich dus terecht op het standpunt gesteld dat „de voorgestelde wetgeving [...] niet bijdraagt tot de verwezenlijking van welke doelstelling dan ook die [met het in artikel 167 VWEU bedoelde cultuurbeleid van de Unie] wordt nagestreefd”.

- 100 Uit het litigieuze voorstel, zoals dat in de punten 3 en 5 tot en met 8 hierboven is beschreven, blijkt namelijk dat de voorgestelde handeling er hoofdzakelijk voor moest zorgen dat in het kader van het cohesiebeleid van de Unie bepaalde garanties werden geboden, zodat de specifieke kenmerken van de regio's met een nationale minderheid op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied konden worden behouden. Die garanties dienden in wezen in te houden dat aan de regio's met een nationale minderheid toegang werd geboden tot de fondsen, middelen en programma's van het cohesiebeleid van de Unie, teneinde verschillen of achterstand op economisch gebied van die regio's ten opzichte van de aangrenzende regio's te voorkomen, en zelfs dat aan de regio's met een nationale minderheid een autonoom statuut werd verleend overeenkomstig de door hun bevolking (in een referendum) uitgedrukte wens, zonder dat rekening werd gehouden met de in de betrokken lidstaten bestaande politieke, bestuurlijke en institutionele situatie.
- 101 Artikel 167 VWEU kan echter niet worden gebruikt als grondslag voor de vaststelling van een rechtshandeling van de Unie met een dergelijk doel en een zodanige inhoud. Het in stand houden van de regio's met een nationale minderheid door het behoud van hun specifieke kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied en het verlenen van een autonoom statuut aan die regio's met het oog op de uitvoering van het cohesiebeleid van de Unie zijn namelijk doelen die veel verder gaan dan alleen maar een bijdrage leveren tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen of het gewoon benadrukken van het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Bovendien zijn het doelen die niet rechtstreeks aanknopen bij een van de doelstellingen die specifiek in artikel 167, lid 2, VWEU worden genoemd. In punt 5 van het verzoekschrift hebben verzoekers overigens zelf toegegeven dat het litigieuze voorstel niet tot „doel” had de „culturele verscheidenheid te beschermen”, ook al sloten zij niet uit dat de voorgestelde handeling een dergelijk „gevolg” kon hebben.
- 102 Anders dan verzoekers stellen, bood dus noch artikel 3, lid 3, VEU noch artikel 167, lid 1, VWEU noch artikel 22 van het Handvest van de grondrechten de Commissie in dit geval de mogelijkheid om in het kader van het cohesiebeleid van de Unie een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter bescherming van de culturele verscheidenheid die de nationale minderheden vertegenwoordigen. Die handeling zou overigens niet hebben beantwoord aan het doel en de inhoud van de voorgestelde handeling.
- 103 Hoe dan ook moet erop worden gewezen dat het aannemen van de voorgestelde handeling, waarbij het begrip „regio met een nationale minderheid” noodzakelijkerwijs moest worden vastgesteld met het oog op de uitvoering van het cohesiebeleid van de Unie, niet valt onder een van de handelwijzen waarin artikel 167, lid 2, VWEU voorziet om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die met het cultuurbeleid van de Unie worden nagestreefd, namelijk het aannemen van stimuleringsmaatregelen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, of het vaststellen van aanbevelingen.
- 104 Om alle redenen die hierboven zijn uiteengezet, moet de grief die betrekking heeft op de onjuiste uitlegging van artikel 167 VWEU worden afgewezen.

#### Grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 1, VWEU

- 105 Verzoekers, ondersteund door Hongarije, stellen dat de Commissie in het bestreden besluit artikel 19, lid 1, VWEU onjuist heeft uitgelegd waar zij het standpunt heeft ingenomen dat de Verdragen geen enkele bepaling bevatten die de rechtsgrondslag kon vormen voor een optreden van de instellingen tegen discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid.
- 106 De Commissie, ondersteund door Roemenië en de Slowaakse Republiek, concludeert tot afwijzing van deze grief.

107 In het bestreden besluit heeft de Commissie, na de inhoud van de voorgestelde handeling te hebben vastgesteld als uiteengezet in punt 52 hierboven en te hebben gepreciseerd dat haar onderzoek betrekking had op „de gesuggereerde Verdragsbepalingen [...] en [...] elke andere mogelijke rechtsgrondslag”, het volgende verklaard:

„Al met al [...] bevatten de Verdragen geen rechtsgrondslag om een rechtshandeling [van de Unie] voor te stellen met de inhoud [...] [die verzoekers in het litigieuze voorstel] voor ogen hebben.”

108 Verzoekers verwijten de Commissie in dat verband dat zij artikel 19, lid 1, VWEU, dat de rechtsgrondslag voor de voorgestelde handeling had kunnen vormen, onjuist heeft uitgelegd.

109 Deze grief stelt de vraag aan de orde of de voorgestelde handeling, met name gelet op haar doel en inhoud, had kunnen worden vastgesteld op de grondslag van artikel 19, lid 1, VWEU.

110 Artikel 19 VWEU luidt als volgt:

„1. Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen, kan de Raad, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, [...] en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

2. Het Europees Parlement en de Raad kunnen, in afwijking van lid 1, volgens de gewone wetgevingsprocedure, [de basisbeginselen voor] stimuleringsmaatregelen van de Unie, harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uitgezonderd, [...] vaststellen ter ondersteuning van de maatregelen die de lidstaten nemen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen.”

111 Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen, kan de Uniewetgever overeenkomstig artikel 19, lid 1, VWEU, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

112 Zonder dat in dit geval de vraag ook maar behoeft te worden gesteld of discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid valt onder het begrip „discriminatie” in de zin van deze bepaling, moet in herinnering worden geroepen dat het litigieuze voorstel, zoals in punt 83 hierboven al is geconstateerd, niet beoogde de strijd aan te binden met vormen van discriminatie waarvan personen of bevolkingsgroepen in regio's met een nationale minderheid het slachtoffer zouden zijn wegens het feit dat zij tot een dergelijke minderheid behoren, maar gericht was op het voorkomen van verschillen of achterstand op economisch gebied van de regio's met een nationale minderheid ten opzichte van de aangrenzende regio's ten gevolge van de nadelen die eerstgenoemde regio's zouden ondervinden van hun specifieke kenmerken op etnisch, cultureel, religieus of taalgebied.

113 Zoals de Commissie in het bestreden besluit terecht heeft vastgesteld, kon artikel 19, lid 1, VWEU dus geen passende rechtsgrondslag vormen om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie met het doel en de inhoud van de rechtshandeling die in het litigieuze voorstel wordt beschreven.

114 Om alle redenen die hierboven zijn uiteengezet, moet de grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 1, VWEU worden afgewezen.

Grievens inzake misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur

- 115 Verzoekers, ondersteund door Hongarije, stellen dat de Commissie misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid waar zij heeft geweigerd het litigieuze voorstel te registreren, niet – zoals in het bestreden besluit is vermeld – op de grond van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, namelijk dat het voorstel zichtbaar buiten het kader van haar bevoegdheden viel, maar – zoals blijkt uit haar processtukken – omdat zij het bij de huidige stand van het Unierecht niet wenselijk achtte haar bevoegdheden uit te oefenen in de door verzoekers gewenste zin, welke grond artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 niet noemt.
- 116 Voorts betogen zij dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden, voor zover zij in casu heeft gehandeld met de intentie burgerinitiatieven te ontmoedigen – ook wanneer die, zoals in dit geval, voldeden aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 –, door gebruik te maken van ongepaste middelen, zoals het in aanmerking nemen van informatie waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet doelt.
- 117 De Commissie, ondersteund door de Slowaakse Republiek, concludeert tot afwijzing van deze grieven.
- 118 Wat ten eerste de grief betreffende misbruik van bevoegdheid betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het begrip misbruik van bevoegdheid volgens vaste rechtspraak in het Unierecht een welbepaalde inhoud heeft en ziet op het geval dat een administratief gezag zijn bevoegdheden gebruikt voor een ander doel dan dat waarvoor zij zijn verleend. Bij een besluit is slechts sprake van misbruik van bevoegdheid wanneer uit objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat het is genomen ter bereiking van andere doeleinden dan die welke zijn aangevoerd (zie arrest van 9 september 2008, Bayer CropScience e.a./Commissie, T-75/06, EU:T:2008:317, punt 254 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 119 Om aan te tonen dat er sprake is van misbruik van bevoegdheid, baseren verzoekers zich in het onderhavige geval op bepaalde argumenten die de Commissie ten verweere heeft aangevoerd en waaruit zou blijken dat zij het bij de huidige stand van het Unierecht niet wenselijk achtte om haar bevoegdheden uit te oefenen in de door verzoekers gewenste zin.
- 120 In dat verband moet erop worden gewezen dat het bestreden besluit een toereikende motivering bevat, volgens welke het litigieuze voorstel niet voldeed aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, omdat het zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen. In de punten 10 en 11 van haar verweerschrift heeft de Commissie verwezen naar die motivering en verklaard dat zij „bij haar standpunt bleef” om de redenen die zij vervolgens in haar verweerschrift heeft uiteengezet, rekening houdend met de in het verzoekschrift aangevoerde argumenten. Evenzo heeft de Commissie, in de punten 2 en 97 van haar dupliek, aangegeven dat zij „onverkort vast[hield] aan de redenering en de conclusies [...] die in haar verweerschrift zijn uiteengezet” en dat zij „het verzoek om registratie van [het litigieuze voorstel] op gerechtvaardigde wijze en conform het recht [had] afgewezen op de grondslag van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening [...] nr. 211/2011”. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie in haar stukken de juistheid van de in het bestreden besluit vermelde gronden heeft verdedigd, die bij de behandeling van dit beroep niet ter discussie is gesteld.
- 121 In die context kunnen de passages waarop verzoekers de aandacht vestigen, namelijk punt 17 van het verweerschrift, volgens hetwelk „de beleidsmaatregelen van de Unie geen instrument voor minderhedenonvriendelijke beleidsmaatregelen mogen worden”, en punt 58 daarvan, waarin de Commissie uiteenzet dat „volgens haar bij de opstelling van de NUTS [...] op het niveau van de lidstaten op passende wijze rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van de nationale minderheden”, niet worden beschouwd als bewijzen dat het bestreden besluit in feite was gebaseerd op andere gronden dan die welke daarin formeel worden aangevoerd, waarvan de juistheid

bij de behandeling van het onderhavige beroep niet ter discussie kon worden gesteld. Uit die passages blijkt evenmin dat de Commissie misbruik heeft gemaakt van de bevoegdheden die haar bij artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 zijn verleend.

- 122 Daaruit volgt dat verzoekers in casu geen objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen hebben verstrekt waaruit kan worden afgeleid dat het bestreden besluit is genomen ter bereiking van andere doeleinden dan die welke zijn aangevoerd, namelijk omdat niet was voldaan aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, aangezien het litigieuze voorstel zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen.
- 123 De grief die is gebaseerd op misbruik van bevoegdheid door de Commissie moet dus ongegrond worden verklaard.
- 124 Wat ten tweede de grief inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur betreft, moet erop worden gewezen dat volgens artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten „[e]enieder [...] er recht op [heeft] dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld”. Voorts volgt uit overweging 10 van verordening nr. 211/2011 dat het algemene beginsel van behoorlijk bestuur met name verlangt dat de Commissie alle voorgestelde burgerinitiatieven die aan de in die verordening gestelde voorwaarden voldoen registreert binnen de termijn van artikel 4, lid 2, ervan, dat wil zeggen ten laatste twee maanden na ontvangst van de in bijlage II bedoelde informatie.
- 125 Anders dan verzoekers stellen was in dit geval niet voldaan aan de registratievoorwaarden van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, zoals blijkt uit het onderzoek van de grieven inzake de onjuiste uitlegging van de artikelen van de Verdragen door de Commissie, zodat deze laatste registratie van het litigieuze voorstel mocht weigeren overeenkomstig artikel 4, lid 3, ervan.
- 126 De Commissie kon het bestreden besluit derhalve vaststellen zonder het algemene beginsel van behoorlijk bestuur te schenden.
- 127 Bijgevolg dient ook de grief inzake schending van dit beginsel ongegrond te worden verklaard.
- 128 Aangezien daarmee alle grieven van verzoekers ter ondersteuning van hun enige middel, dat in wezen betrekking heeft op de schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, zijn afgewezen, moet ook dat middel worden afgewezen en dient, derhalve, het onderhavige beroep in zijn geheel te worden verworpen.

## **Kosten**

- 129 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, worden zij verwezen in hun eigen kosten en die van de Commissie, zonder dat dienaangaande ook maar rekening behoeft te worden gehouden met het feit dat verzoekers de bescherming van de gerechtelijke procedure, in het bijzonder het beginsel van „equality of arms” en het beginsel van de goede rechtsbedeling, hebben ondermijnd (zie in die zin en naar analogie arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 85 en 93) door het verweerschrift van de Commissie openbaar te maken op de website van het litigieuze voorstel (punt 22 hierboven).

<sup>130</sup> Verder dragen volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Deze bepaling moet worden toegepast op Hongarije, de Helleense Republiek, Roemenië en de Slowaakse Republiek.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis dragen hun eigen kosten en die van de Europese Commissie.**
- 3) **Hongarije, de Helleense Republiek, Roemenië en de Slowaakse Republiek dragen elk hun eigen kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 2016.

ondertekeningen

## Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding .....	2
Procedure en conclusies van partijen .....	4
In rechte .....	5
Ontvankelijkheid van bepaalde grieven .....	5
Ten gronde .....	7
Grief betreffende de onterechte inaanmerkingneming van informatie waarop artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 niet ziet .....	7
Voorafgaande opmerkingen over de andere grieven van verzoekers .....	10
Grievens betreffende de onjuiste uitlegging van de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174 VWEU, alsook van artikel 3, lid 5, van verordening nr. 1059/2003 juncto overweging 10 daarvan .....	11
Grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 167 VWEU .....	16
Grief betreffende de onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 1, VWEU .....	18
Grievens inzake misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur .....	20
Kosten .....	21