



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 7 mars 2019*

”Överklagande – Institutionell rätt – Medborgarinitiativ – Förordning (EU) nr 211/2011 – Registrering av ett förslaget medborgarinitiativ – Artikel 4.2 b – Villkoret att det föreslagna medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför Europeiska kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen – Bevisbörda – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning – Artikel 174 FEUF – Medborgarinitiativet ’Sammanhållningspolitik för jämlikhet mellan regionerna och bevarande av de regionala kulturerna’ – Begäran om registrering – Vägran av kommissionen”

I mål C-420/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 28 juli 2016,

Balázs-Árpád Izsák, Târgu Mureș (Rumänien),

Attila Dabis, Budapest (Ungern),

företrädna av D. Sobor, ügyvéd,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer och B.-R. Killmann, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, i egenskap av ombud,

Republiken Grekland,

Rumänien, företrädd av R.H. Radu, C. R. Canțăr, C.-M. Florescu, L. Lițu och E. Gane, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: ungerska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av viceordföranden R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan och S. Rodin (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi

justitiesekreterare: justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 maj 2018,

och efter att den 4 oktober 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Balázs-Árpád Izsák och Attila Dabis har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 maj 2016 Izsák och Dabis/kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen klagandenas talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (2013) 4975 final av den 25 juli 2013 om avslag på ansökan om registrering av sökandenas förslag till medborgarinitiativ ”Sammanhållningspolitik för jämlikhet mellan regionerna och bevarande av de regionala kulturerna” vilket lämnades till kommissionen den 18 juni 2013 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2012, s. 49), har följande lydelse i skälen 1, 2, 4 och 10:

”1. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) stärker unionsmedborgarskapet och förstärker ytterligare unionens demokratiska funktion, bland annat genom att föreskriva att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv genom ett europeiskt medborgarinitiativ. Detta förfarande ger medborgarna rätt att direkt vända sig till kommissionen med en begäran om att den ska lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen; denna rätt liknar den som tilldelas Europaparlamentet enligt artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och rådet enligt artikel 241 i EUF-fördraget.

2. De förfaranden och villkor som krävs för medborgarinitiativet bör vara tydliga, enkla och användarvänliga och stå i proportion till medborgarinitiativets karaktär, så att medborgarna uppmuntras att delta och så att unionen blir mer lättillgänglig. Det bör finnas en omdömesgill balans mellan rättigheter och skyldigheter.

...

4. Kommissionen bör på begäran ge medborgarna information och informella råd om medborgarinitiativ, särskilt vad gäller kriterierna för att de ska kunna registreras.

...

10. För att säkerställa att de medborgarinitiativ som föreslås kännetecknas av samstämmighet och transparens, och för att undvika en situation där underskrifter samlas in till stöd för ett förslag till medborgarinitiativ som inte uppfyller villkoren i denna förordning, bör det vara obligatoriskt att registrera sådana initiativ på en webbplats som kommissionen gör tillgänglig innan de nödvändiga stödförklaringarna från medborgarna samlas in. Alla föreslagna medborgarinitiativ som uppfyller villkoren i denna förordning bör registreras av kommissionen. Kommissionen bör sköta registreringen i enlighet med de allmänna principerna för god förvaltningssed.”

3 I artikel 1 i förordning nr 211/2011 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ i enlighet med artikel 11 i EU-fördraget och artikel 24 i EUF-fördraget.”

4 Artikel 2 i förordningen har följande lydelse

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. medborgarinitiativ: ett initiativ som lämnas in till kommissionen i enlighet med denna förordning och i vilket kommissionen uppmanas att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där medborgare anser att en unionsrättsakt krävs för att tillämpa fördragen, och som stöds av minst en miljon behöriga undertecknare som kommer från minst en fjärdedel av alla medlemsstater.

...

3. organisatörer: fysiska personer som bildar en medborgarkommitté som ansvarar för att utarbeta ett medborgarinitiativ och lämna in det till kommissionen.”

5 I artikel 4.1–3 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Innan organisatörerna inleder insamlingen av stödförklaringar från undertecknare av ett föreslaget medborgarinitiativ ska de registrera initiativet hos kommissionen och lämna den information som anges i bilaga II, särskilt om dess ämne och mål.

Denna information ska tillhandahållas på ett av unionens officiella språk, i ett onlineregister som kommissionen gör tillgängligt i detta syfte (nedan kallat registret).

Organisatörerna ska, för registret och vid behov på sin webbplats, tillhandahålla regelbundet uppdaterad information om källorna till stöd och finansiering för det föreslagna medborgarinitiativet.

Efter att registreringen har bekräftats i enlighet med punkt 2 får organisatörerna tillhandahålla det föreslagna medborgarinitiativet på andra av unionens officiella språk och föra in dessa versioner i registret. Organisatörerna ska ansvara för översättning av det föreslagna medborgarinitiativet till andra av unionens officiella språk.

Kommissionen ska inrätta en kontaktpunkt som tillhandahåller information och stöd.

2. Kommissionen ska inom två månader räknat från och med den dag då informationen i bilaga II mottogs registrera det föreslagna medborgarinitiativet med ett specifikt registreringsnummer och skicka en bekräftelse till organisatörerna, förutsatt att samtliga följande villkor är uppfyllda:

...

b) Det föreslagna medborgarinitiativet faller inte uppenbart utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

...

3. Kommissionen ska vägra registrering om villkoren i punkt 2 inte är uppfyllda.

Om kommissionen vägrar registrera ett förslaget medborgarinitiativ ska den informera organisatörerna om skälen till denna vägran och om all rättslig och utomrättslig prövning som står till deras förfogande.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

- 6 Bakgrunden till tvisten kan såvitt framgår av den överklagade domen sammanfattas enligt följande.
- 7 Den 18 juni 2013 ingav klagandena, tillsammans med fem andra personer, ett förslag till europeiskt medborgarinitiativ till kommissionen med titeln ”Sammanhållningspolitik för jämlikhet mellan regionerna och bevarande av de regionala kulturerna” (nedan kallat det aktuella förslaget till medborgarinitiativ).
- 8 I enlighet med artikel 4.1 i förordning 211/2011 tillhandahöll klagandena, i det onlineregister som kommissionen gjort tillgängligt i detta syfte, de minimiuppgifter som anges i bilaga II till denna förordning (nedan kallade de obligatoriska uppgifterna), bland annat en kortfattad framställning rörande det aktuella förslagets ämne och mål.
- 9 Det framgick av de uppgifter som klagandena ingav som en del av de obligatoriska uppgifterna, att syftet med det aktuella förslaget till medborgarinitiativ var att unionens sammanhållningspolitik skulle ta särskild hänsyn till regioner vars etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag skiljde sig från de omgivande regionernas särdrag.
- 10 I en bilaga till de obligatoriska uppgifterna tillhandahöll klagandena, i enlighet med bilaga II till förordning nr 211/2011, mer ingående upplysningar om ämnet och målen för det aktuella förslaget till medborgarinitiativ och bakgrunden till detsamma (nedan kallade de kompletterande uppgifterna).
- 11 Enligt klagandena måste den i artiklarna 174–178 FEUF reglerade sammanhållningspolitiken – för att svara mot de grundläggande värden som anges i artiklarna 2 och 3 FEU – bidra till bevarandet av de etniska, kulturella, religiösa och språkliga särdrag som är specifika för nationella minoritetsregioner och för vilka den europeiska ekonomiska integrationen enligt sökandena innebar ett hot, och till utplånandet av de nackdelar och den diskriminering som påverkar den ekonomiska utvecklingen i dessa regioner. Följaktligen skulle den föreslagna rättsakten ge nationella minoritetsregioner lika möjlighet att ta del av fonder, medel och program för unionens sammanhållningspolitik som de regioner som i dag har möjlighet att ta del av dessa och som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1059/2003 av den 26 maj 2003 om inrättande av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS) (EUT L 154, 2003, s. 1). Enligt klagandena skulle detta kunna garanteras genom bland annat inrättandet av självständiga regionala institutioner som skulle ges de befogenheter som behövdes för att kunna bistå de nationella minoritetsregionerna i bevarandet av deras nationella, språkliga och kulturella särdrag och deras identitet.
- 12 Genom det omtvistade beslutet avslag kommissionen ansökan om registrering av det aktuella förslaget till medborgarinitiativ. Som skäl för beslutet angav kommissionen att det framgick av en fördjupad granskning av de fördragsbestämmelser som det hänvisats till i förslaget, liksom av alla andra tänkbara rättsliga grunder, att detta förslag uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 13 Klagandena väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 27 september 2013, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 14 Till stöd för sin talan åberopade klagandena en enda grund, nämligen att kommissionen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den vägrade att registrera det aktuella förslaget till medborgarinitiativ med stöd av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011.
- 15 Genom den överklagade domen slog tribunalen fast att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning, eftersom det aktuella förslaget till medborgarinitiativ uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt i detta hänseende.
- 16 Tribunalen ogillade således talan såsom varande utan grund.

Parternas yrkanden

- 17 Klagandena har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet,
 - i andra hand, upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Ungern har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och avgöra målet i sak eller återförvisa det till tribunalen.
- 19 Kommissionen, Rumänien och Republiken Slovakien har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

- 20 I enlighet med artikel 82.2 i rättegångsreglerna avslutades den muntliga delen av förfarandet efter det att generaladvokaten Mengozzi den 4 oktober 2018 hade föredragit sitt förslag till avgörande.
- 21 Genom skrivelse av den 1 november 2018 begärde Rumänien att domstolen skulle besluta att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas.
- 22 Denna medlemsstat har ifrågasatt generaladvokatens resonemang i punkterna 51–55 i förslaget till avgörande, och gjort gällande att denne framfört två argument som inte avhandlats mellan parterna. För det första inkluderade generaladvokaten nationella minoritetsregioner i den kategori av gränsregioner som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF. För det andra påstod han att hänvisningen till gränsregioner i artikel 174 FEUF innebär att slutsatsen att nämnda artikel ska tillämpas enligt den politiska, administrativa och institutionella situationen i medlemsstaterna och således i enlighet med artikel 4.2 FEU, kan ifrågasättas.
- 23 I det avseendet följer det av artikel 252 andra stycket FEUF att generaladvokaterna vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, ska lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver deras deltagande, men domstolen är varken bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till

grund för förslaget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 57, och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 33).

- 24 Den omständigheten att en av parterna inte delar det synsätt som generaladvokaten antagit i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som bedömts där, kan följaktligen i sig inte utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (se dom av den 22 november 2012, E.ON Energie/kommissionen, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 62, och dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 26).
- 25 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen likväl, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om målet ska avgöras på grundval av ett rättsligt argument som inte har avhandlats mellan parterna (dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkt 62).
- 26 Så är emellertid inte fallet här.
- 27 Rumänien har härvidlag gjort en delvis felaktig tolkning av förslaget till avgörande. Generaladvokatens resonemang i punkterna 51–55 i förslaget till avgörande avser frågan huruvida nationella minoritetsregioner kan kvalificeras som regioner i den mening som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF, särskilt regioner med allvarliga och permanenta demografiska nackdelar, och härvidlag huruvida uppräkningsen av nackdelar i nämnda bestämmelse är exemplifierande eller uttömmande. Frågan om hur denna uppräkningsen ska kvalificeras, vilken åberopats av klagandena i deras överklagande, har emellertid avhandlats utförligt mellan parterna.
- 28 Under dessa omständigheter finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att det saknas skäl att besluta om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av överklagandet

- 29 Klagandena har anfört fem grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och av artikel 92.1 i tribunalens rättegångsregler. Den andra grunden avser ett åsidosättande av artikel 11.4 FEU och av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av artikel 4.2 och artikel 174 FEUF. Den fjärde grunden avser ett åsidosättande av artiklarna 7 och 167.3 FEUF, artikel 3.3 FEU, artikel 22 i stadgan och bestämmelserna om förbud mot diskriminering. Den femte grunden avser en felaktig tolkning av begreppet rättsmissbruk när tribunalen beslutade om rättegångskostnaderna.
- 30 Klagandena har vidare, i sin begäran om muntlig förhandling och med stöd av artikel 127 i domstolens rättegångsregler, begärt att få åberopa tre nya grunder. Dessa avser åsidosättande av principen om god förvaltningssed, om delvis vägran att registrera det aktuella förslaget till medborgarinitiativ samt åsidosättande av principen om likabehandling.
- 31 Domstolen ska först pröva den första, den andra och den tredje grunden för överklagandet, eftersom klagandena genom dessa grunder har kritiserat tribunalen för att i bland annat punkterna 72–74, 81 och 85–87 i den överklagade domen felaktigt ha slagit fast att artiklarna 174–178 FEUF om unionens politik om sammanhållning inte kunde utgöra rättslig grund för att anta den föreslagna rättsakten.

Parternas argument

- 32 Klagandena har med sin första grund gjort gällande att tribunalen åsidosatte deras processuella rättigheter, som de följer av artikel 47 i stadgan och artikel 92.1 i tribunalens rättegångsregler, genom att i punkterna 81 och 85 i den överklagade domen slå fast att de inte kunnat styrka att såväl unionens som medlemsstaternas genomförande av unionens sammanhållningspolitik hotar de nationella minoritetsregionernas specifika särdrag och inte heller att de nationella minoritetsregionernas specifika etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag skulle kunna betraktas som allvarliga och permanenta demografiska nackdelar i den mening som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF. Klagandena har nämligen gjort gällande att tribunalen, innan den gjorde att sådant konstaterande, skulle ha upplyst klagandena om att det ankom på dem att visa att det förelåg sådana omständigheter.
- 33 Tribunalen dömde således gå grundval av rena antaganden, såsom för övrigt framgår av formulering av punkt 87 i den överklagade domen.
- 34 Kommissionen och Republiken Slovakien har gjort gällande att grunden ska avvisas då den saknar fog.
- 35 Med den andra grunden har klagandena, med stöd av Ungern, kritiserat tribunalen för att ha åsidosatt artikel 11.4 FEU och missuppfattat det villkor som anges i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 när den i punkterna 72–74 i den överklagade domen slog fast att artiklarna 174, 176, 177 och 178 FEUF inte kunde utgöra rättslig grund för att anta den föreslagna rättsakten och att det aktuella förslaget till medborgarinitiativ således inte uppfyllde detta villkor.
- 36 De har härvidlag för det första hävdatt att de relevanta bestämmelserna i Fördragen om Europeiska unionen och om Europeiska unionens funktionssätt inte begränsar rätten att föreslå ett medborgarinitiativ till de områden där unionen har exklusiv befogenhet. Denna rätt kan även utövas på områden med delad befogenhet, följaktligen även sammanhållningspolitiken. Det aktuella förslaget till medborgarinitiativ lades fram med stöd av artiklarna 174–178 FEUF, vilket förutsätter ett lagstiftningsförfarande som är tillämpligt på delad befogenhet.
- 37 Enligt klagandena gjorde emellertid tribunalen, i punkterna 73 och 74 i den överklagade domen, en felaktig sammanfattning av de kompletterande uppgifterna och gav således det aktuella förslaget till medborgarinitiativ ett innehåll som inte kunde härledas ur de handlingar som organisatorerna lämnat. De sistnämnda förväntade sig klart av den föreslagna rättsakten, för det första en definition av begreppet ”nationell minoritetsregion”, liksom inrättandet av en rättslig och institutionell ram för en sådan region, för det andra en uppräknning i bilagan av de befintliga nationella minoriteterna. Organisatorerna förväntade sig däremot inte att den föreslagna rättsakten skulle innebära en skyldighet för medlemsstaterna att definiera begreppet eller upprätta en förteckning över regionerna. Den omständigheten att organisatorerna inte i detalj redogjort för förfarandet för att anta den föreslagna rättsakten saknar betydelse för huruvida det aktuella förslaget till medborgarinitiativ skulle registreras, eftersom kommissionen enligt artiklarna 174–178 FEUF kan föreslå en sådan rättsakt.
- 38 Klagandena och Ungern har vidare kritiserat tribunalen för att den under alla omständigheter åsidosatte artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 när den fann att de däri angivna villkoren inte var uppfyllda i det aktuella fallet. Det framgår nämligen av ordalydelsen i denna bestämmelse att kommissionen endast kan vägra att registrera ett förslaget medborgarinitiativ om det uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen. Förutom att kommissionen klart överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ingick det aktuella förslaget till medborgarinitiativ tydligt i sammanhållningspolitikens område och syftade till att förbättra de befintliga bestämmelserna för att skydda unionens mål och dess erkända värden. Det var således fråga om felaktig rättstillämpning när tribunalen bekräftade en sådan oriktig slutsats från kommissionen.

- 39 Klagandena har slutligen kritiserat tribunalen för att den i den överklagade domen inte prövade tolkningen av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 vad avser frågan huruvida förslaget uppenbart föll utanför kommissionens befogenhet. Tribunalen åsidosatte även sin motiveringsskyldighet. Enbart denna bristande motivering ger orsak att upphäva den överklagade domen.
- 40 Enligt kommissionen, vars ståndpunkt delas av Rumänien och Republiken Slovakien, ska i den mån klagandena med sin andra grund har kritiserat tribunalens konstateranden om det aktuella förslaget till medborgarinitiativ som avser en bedömning av de faktiska omständigheterna, något som omfattas av kommissionens exklusiva befogenhet, denna grund avvisas. Under alla omständigheter är nämnda grund utan verkan eller så saknar klagandena fog för den. Det var en riktig bedömning av tribunalen när den i punkterna 66–90 i den överklagade domen, med avseende på det aktuella förslaget till medborgarinitiativ, slog fast att det var uppenbart att kommissionen vid första påseende och med de uppgifter som den hade till förfogande inte kunde föreslå en unionsrättsakt som motsvarade den föreslagna rättsakten, på grundval av artiklarna 174, 176, 177 och 178 FEUF.
- 41 Rumänien har särskilt framhållit att unionen enligt fördragen saknar uttrycklig befogenhet att lagstifta vad gäller skydd för personer som tillhör nationella minoriteter. Unionen kan inte heller agera på detta område genom att avvika från syftet med dess befogenhet inom andra områden, såsom kultur, utbildning eller regionalpolitik. Det är slutligen uppenbart att unionen inte kan få nya befogenheter inom området för skydd för personen som tillhör nationella minoriteter genom ett medborgarinitiativ.
- 42 Republiken Slovakien har bland annat, och tvärtemot vad klagandena har anfört, tillagt att artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 inte kan tolkas så att kommissionen vid registrering av ett förslag till medborgarinitiativ ska begränsa sig till en *prima facie*-bedömning, enbart på grund av att bestämmelsen innehåller adverbet ”uppenbart”. Det var i det aktuella fallet inte nödvändigt att tribunalen i den överklagade domen tog ställning till betydelsen av detta uttryck.
- 43 Republiken Slovakien har vidare påpekat att den kritik av tribunalens konstaterande i punkt 73 i den överklagade domen som klagandena framfört och som innebär att den föreslagna rättsakten skulle ålägga medlemsstaterna att definiera begreppet ”nationell minoritetsregion” och upprätta en förteckning med nationella minoritetsregioner, beror på ett fel i den ungerska språkversionen i detta avseende.
- 44 Klagandena har härvidlag anfört att den ungerska versionen, då ungerska utgör rättegångsspråk, ska ges företräde.
- 45 Klagandena har med sin tredje grund, som stöds av Ungern, kritiserat tribunalen för att ha gjort en felaktig tolkning av artikel 174 FEUF jämförd med artikel 4.2 FEUF, såtillvida att uppräkningsdelen av ”nackdelar” i artikel 174 tredje stycket FEUF ansetts vara utömmade.
- 46 Det framgår härvidlag tydligt av bland annat de ungerska och engelska versionerna av nämnda bestämmelse att denna uppräkningsdel endast är exemplifierande. Även om tribunalen inte uttryckligen uttalat sig om denna fråga kan det utläsas av dess konstaterande i punkt 86 i den överklagade domen att den anser att uppräkningsdelen är utömmade. Skulle det likväl anses att tribunalen i punkt 87 i den överklagade domen underförstått medgett att uppräkningsdelen kan utökas, ska under alla omständigheter tribunalen genom denna tvetydiga motivering anses ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet.
- 47 Tribunalen har även, genom att i punkt 87 i den överklagade domen konstatera att det inte kan slås fast att de etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdragen i nationella minoritetsregioner regelmässigt utgör en nackdel för den ekonomiska utvecklingen i dessa regioner i förhållande till de omgivande regionerna, åsidosatt artikel 174 tredje stycket FEUF, eftersom ett flertal argument och statistiska uppgifter som getts in till tribunalen visar att de nationella minoritetsregionerna lider av allvariga och bestående demografiska nackdelar.

- 48 Klagandena har även gjort gällande att det också enligt artikel 3.5 i förordning nr 1059/2003 är möjligt att beakta vissa särdrag i nationella minoritetsregioner inom ramen för sammanhållningspolitiken.
- 49 Ungern har instämt i detta resonemang och erinrar särskilt om att det redan, i unionsrätten, finns rättsakter som inom ramen för sammanhållningspolitiken beaktar de särdrag som anges i det aktuella förslaget till medborgarinitiativ.
- 50 Kommissionen, Rumänien och Republiken Slovakien stödjer tribunalens resonemang i de delar som den tredje grunden avser, och anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund då det inte finns något stöd för den.

Domstolens bedömning

- 51 Domstolen påpekar inledningsvis avseende förfarandet för registrering av ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ att det enligt artikel 4 i förordning nr 211/2011 ankommer på kommissionen att pröva huruvida ett sådant förslag uppfyller de villkor för registrering som bland annat föreskrivs i artikel 4.2 b i nämnda förordning. Den information om det föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne och mål, som har lämnats in av organisatörerna av det europeiska medborgarinitiativet antingen för att det är antingen obligatoriskt eller frivilligt i enlighet med bilaga II till nämnda förordning, ska således enligt artikel 4.1 och 4.2 i förordningen beaktas (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 45).
- 52 Ett beslut om registrering av ett förslag till medborgarinitiativ i den mening som avses i artikel 4 i nämnda förordning ska, såsom framgår av skäl 10 i förordningen, fattas i enlighet med principen om god förvaltningssed. Det innebär i synnerhet att den behöriga institutionen är skyldig att vidta en omsorgsfull och opartisk prövning, i vilken bland annat samtliga relevanta omständigheter i det aktuella fallet beaktas (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 47).
- 53 Det villkor för registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 ska dessutom i enlighet med de mål som eftersträvas med detta instrument – såsom de anges i skälen 1 och 2 i nämnda förordning och som bland annat innebär att medborgarna ska uppmuntras att delta och att unionen ska göras lättillgängligare – tolkas och tillämpas av kommissionen, när den har att pröva ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ, på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49).
- 54 Härav följer att det endast är när ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ – med hänsyn till dess ämne och mål, såsom dessa framgår av den obligatoriska informationen och i förekommande fall den ytterligare information som har lämnats in av organisatörerna i enlighet med bilaga II till förordning nr 211/2011 – uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen som den har befogenhet att vägra registrera det föreslagna europeiska medborgarinitiativet med stöd av artikel 4.2 b i nämnda förordning (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50).
- 55 Det är således mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den på grundval av övervägandena i punkterna 72–89 i den överklagade domen slog fast att kommissionen hade rätt i sin uppfattning att artiklarna 174–178 FEUF, och inte heller andra bestämmelser i fördraget, gjorde det möjligt att anta den föreslagna rättsakten och att kommissionen således hade rätt att vägra registrering av förslaget.

- 56 Det framgår för det första av det aktuella förslaget till medborgarinitiativ, såsom det anges mer detaljerat bland annat i punkterna 3 och 5–8 i den överklagade domen, att syftet med förslaget var att unionen genom den föreslagna rättsakten, inom ramen för sammanhållningspolitiken skulle ge särskild uppmärksamhet åt nationella minoritetsregioner, det vill säga regioner vars etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag skiljer sig från omgivande regioner. Unionen uppmanades således särskilt att med stöd av bland annat artiklarna 174–178 FEUF anta bestämmelser till stöd, bevarande eller utveckling av sådana regioner, eller åtminstone, bättre beakta dessa regioner, som enligt organisatörerna ofta hade nackdelar i förhållande till omgivande regioner.
- 57 Vad gäller den prövning som tribunalen i det aktuella fallet gjorde för att kontrollera huruvida artiklarna 174–178 FEUF kunde utgöra rättslig grund härvidlag, finner domstolen för det första att tribunalen, bland annat i punkterna 81, 85 och 87 i den överklagade domen betraktade denna fråga, som avses i den första grunden för överklagandet, som huvudsakligen en fråga om bedömning av de faktiska omständigheterna och bevisningen, vilket medförde att bevisbördan vilade på klagandena.
- 58 Tribunalen konstaterade först, efter att i punkt 80 i den överklagade domen ha funnit att klagandenas argumentation i detta avseende vilade på påståenden som inte på något sätt hade underbyggts och än mindre bevisats, i punkt 81 i nämnda dom att de inte styrkt att såväl unionens som medlemsstaternas genomförande av unionens sammanhållningspolitik hotar de nationella minoritetsregionernas specifika särdrag.
- 59 I punkt 85 i den överklagade domen slog tribunalen dessutom fast att klagandena inte heller hade styrkt att de nationella minoritetsregionernas specifika etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag skulle kunna betraktas som allvarliga och permanenta demografiska nackdelar i den mening som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF.
- 60 Tribunalen har genom denna bedömning gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.
- 61 För det första utgör inte frågan huruvida den genom ett medborgarinitiativ föreslagna åtgärden omfattas av kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen i den mening som avses i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011, i första hand en fråga om de faktiska omständigheterna och bevisningen, vilken som sådan omfattas av bevisbörderegler, utan en fråga om tolkning och tillämpning av de aktuella fördragsbestämmelserna.
- 62 När kommissionen får en begäran om registrering av ett medborgarinitiativ, ankommer det således inte på denna att i detta skede kontrollera alla bevis för de faktiska omständigheter som åberopats och inte heller den motivering som ligger till grund för förslaget och om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga. Kommissionen ska, för att bedöma huruvida registreringsvillkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 är uppfyllt, endast kontrollera huruvida de åtgärder som anges i sammanfattningen i objektiv bemärkelse kan vidtas med stöd av fördragen.
- 63 Härav följer att tribunalen, i likhet med vad generaladvokaten angav i punkterna 35–38 och 57–61 i sitt förslag till avgörande, genom att slå fast att klagandena var tvungna att visa att villkoren för att anta den föreslagna rättsakten med stöd av artiklarna 174, 176, 177 och 178 FEUF var uppfyllda i det aktuella fallet, gjorde en felaktig bedömning av det i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 föreskrivna villkoret för registrering och fördelning av uppgifter mellan organisatörerna av ett medborgarinitiativ och kommissionen vid det registreringsförfarande som följer.
- 64 En sådan premiss är nämligen inte förenlig med de principer som domstolen erinrar om i punkterna 53 och 54 ovan och som innebär att kommissionen då den mottar ett förslag till medborgarinitiativ ska tolka och tillämpa detta på ett sätt som säkerställer att det europeiska medborgarinitiativet förblir lättillgängligt och att den endast har befogenhet att vägra registrering om den uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkterna 49 och 50).

- 65 För det andra erinras om att i den mån klagandena har kritiserat tribunalen för att närmare bestämt, särskilt i punkt 86 i den överklagade domen ha gjort en felaktig tolkning av artikel 174 FEUF jämförd med artikel 4.2 c i förordning nr 211/2011, prövade tribunalen i punkterna 85–89 i nämnda dom frågan huruvida sådana regioner som de som avsågs i det aktuella förslaget till medborgarinitiativ, nämligen nationella minoritetsregioner, mot bakgrund av deras särdrag ska betraktas som regioner i den mening som avses i artikel 174 FEUF och således vara föremål för åtgärder inom ramen för unionens sammanhållningspolitik enligt nämnda bestämmelse.
- 66 Tribunalen besvarade, efter att närmare ha prövat om dessa etniska, kulturella, religiösa och språkliga särdrag omfattades av begreppet ”allvarliga och permanenta demografiska nackdelar” i den mening som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF, denna fråga nekande.
- 67 Tribunalen fann bland annat i punkt 86 i den överklagade domen att det inte kan härledas ur lydelsen av artikel 174 tredje stycket FEUF eller sekundärrätt att detta begrepp ”skulle kunna inbegripa nationella minoritetsregioners specifika etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag”.
- 68 I artikel 174 FEUF anges målen för unionens sammanhållningspolitik i allmänna ordalag och unionen ges ett stort handlingsutrymme vad gäller de åtgärder som kan vidtas avseende ekonomisk, social och territoriell sammanhållning mot bakgrund av en bred uppfattning av de regioner som kan omfattas av sådana åtgärder.
- 69 Särskilt den uppräkningslista av regioner ”med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar” som återfinns i artikel 174 tredje stycket FEUF är, vilket framgår av uttrycken ”bland de berörda regionerna” och ”såsom” i bestämmelsen, exemplifierande och inte uttömmande.
- 70 Såsom tribunalen angav i punkterna 87–89 i den överklagade domen kan emellertid inte etniska, kulturella, religiösa och språkliga särdrag regelmässigt utgöra nackdelar för den ekonomiska utvecklingen i dessa regioner i förhållande till de omgivande regionerna.
- 71 Härav följer att tribunalen genom att i punkterna 85–89 i den överklagade domen utesluta att en nationell minoritetsregion med avseende på etniska, kulturella, religiösa och språkliga särdrag regelmässigt kan utgöra ”regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar” i den mening som avses i artikel 174 tredje stycket FEUF, gjorde en riktig tolkning av begreppet ”berörda regioner” i nämnda bestämmelse. Det var således härvidlag inte fråga om felaktig rättstillämpning från tribunalens sida.
- 72 Av det anförda följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att det ankom på klagandena att visa att villkoret för registrering i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 var uppfyllt för att registrering av det aktuella förslaget till medborgarinitiativ skulle kunna ske.
- 73 Överklagandet ska således bifallas och den överklagade domen upphävas. Det saknas härvid anledning att pröva övriga anförda argument till stöd för den första, andra och tredje grunden eller de övriga grunderna i överklagandet. Det finns inte heller anledning att pröva frågan om huruvida de nya grunder som åberopats av klagandena ska avvisas eller om det finns fog för dem.

Tvisten i första instans

- 74 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 75 I förevarande fall är målet färdigt för avgörande.

- 76 Det följer bland annat av konstaterandet i punkt 73 i förevarande dom att klagandena har fog för den grund för överklagandet som avser att kommissionen åsidosatte artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 när den vägrade registrera det aktuella förslaget till medborgarinitiativ.
- 77 Följaktligen ska det omtvistade beslutet ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 78 Det följer av artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler att när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken, ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna.
- 79 Enligt artikel 138.1 i dessa rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i samma regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.
- 80 Eftersom kommissionen har tappat målet, ska den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna både i förfarandet i första instans och i målet om överklagande.
- 81 I enlighet med artikel 184.4 i rättegångsreglerna ska intervenienterna bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Europeiska unionens tribunals dom av den 10 maj 2016, Izsák och Dabis/kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282) upphävs.**
- 2) **Kommissionens beslut C(2013) 4975 final av den 25 juli 2013 om att avslå ansökan om registrering av det föreslagna medborgarinitiativet ”Sammanhållningspolitik för jämlikhet mellan regionerna och bevarande av regionala kulturer”, ogiltigförklaras.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna både i förfarandet i första instans och i målet om överklagande.**
- 4) **Ungern, Rumänien och Republiken Slovakien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter