



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 декември 2019 година *

„Обжалване — Институционално право — Гражданска инициатива „Един от нас“ — Съобщение на Европейската комисия, в което тя излага заключенията си и причините за решението си да не предприеме поисканите с гражданската инициатива действия“

По дело C-418/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 22 юни 2018 г.,

Patrick Grégor Puppinck, с местожителство в Страсбург (Франция),

Filippo Vari, с местожителство в Рим (Италия),

Josephine Quintavalle, с местожителство в Лондон (Обединеното кралство),

Edith Frivaldszky, с местожителство в Тата (Унгария),

Jakub Baltroszewicz, с местожителство в Краков (Полша),

Alicia Latorre Canizares, с местожителство в Куенка (Испания),

Manfred Liebner, с местожителство в Цайтлофс (Германия),

за които се явяват R. Kiska, solicitor, и P. Diamond, barrister,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

European Citizens' Initiative One of Us,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, за която се явява Н. Krämer, в качеството на представител,

ответник в първоинстанционното производство,

Република Полша,

Европейски парламент,

* Език на производството: английски.

Съвет на Европейския съюз,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (докладчик), P. G. Xuereb, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, председатели на състави, E. Juhász, M. Plešič, J. Malenovský и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: М. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 март 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 юли 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си г-н Patrick Grégor Puppinc, г-н Filippo Vari, г-н Jakub Baltroszewicz, г-н Manfred Liebner, г-жа Josephine Quintavalle, г-жа Edith Frivaldszky и г-жа Alicia Latorre Canizares искат да се отмени решението на Общия съд на Европейския съюз от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия (Т-561/14, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:210), с което този съд е отхвърлил жалбата им срещу съобщение COM(2014) 355 окончателен на Комисията от 28 май 2014 г. относно европейската гражданска инициатива „Един от нас“ (наричано по-нататък „спорното съобщение“).

Правна уредба

- 2 Съображение 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 94, 2012 г., стр. 49) е формулирано, както следва:

„С Договора за Европейския съюз (ДЕС) се укрепва гражданството на Съюза и се засилва допълнително демократичното функциониране на Съюза, като се предвижда, *inter alia*, че всеки гражданин трябва да има правото да участва в демократичния живот на Съюза чрез европейска гражданска инициатива. Тази процедура предоставя на гражданите възможност пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите, подобно на правото, предоставено на Европейския парламент съгласно член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и на Съвета съгласно член 241 ДФЕС“.

- 3 Съображение 20 от този регламент гласи:

„Комисията следва да разгледа гражданската инициатива и да изложи своите правни и политически заключения поотделно. Тя следва също така да определи действията, които възнамерява да предприеме в отговор на инициативата в рамките на три месеца. За да покаже,

че гражданска инициатива, подкрепена от поне един милион граждани на Съюза, и евентуалните последващи действия, произтичащи от нея, се проучват внимателно, Комисията следва да обясни по ясен, задълбочен и подробен начин причините за действията, които възнамерява да предприеме, и също така следва да посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия. Когато Комисията е получила гражданска инициатива, подкрепена от необходимия брой поддръжници и отговаряща на другите изисквания на настоящия регламент, организаторите следва да имат правото да представят инициативата на публично изслушване на равнище на Съюза“.

4 Съгласно член 2, точка 1 от посочения регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1. „гражданска инициатива“ означава инициатива, внесена в Комисията в съответствие с настоящия регламент, с която Комисията се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко един милион имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко една четвърт от всички държави членки“.

5 Член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011 гласи:

„1. Преди да започне събирането на изявления за подкрепа от поддръжниците на дадена предложена гражданска инициатива, от организаторите се изисква да регистрират инициативата в Комисията, като предоставят информацията, посочена в приложение II, и по-специално тази относно предмета и целите на предложената гражданска инициатива.

Тази информация се предоставя на един от официалните езици на Съюза в онлайн регистър, предоставен за тази цел от Комисията („регистърът“).

Организаторите предоставят, за регистъра и по целесъобразност на своя уебсайт, редовно актуализирана информация относно източниците на подкрепа и финансиране за предложената гражданска инициатива.

След като регистрацията бъде потвърдена в съответствие с параграф 2, организаторите могат да предоставят предложената гражданска инициатива на други официални езици на Съюза за включването ѝ в регистъра. Организаторите отговарят за писмения превод на предложената гражданска инициатива на други официални езици на Съюза.

Комисията създава място за контакт, където се предоставя информация и помощ.

2. В срок от два месеца след получаването на информацията, посочена в приложение II, Комисията регистрира предложената гражданска инициатива под уникален регистрационен номер и изпраща потвърждение за това на организаторите, при положение че са изпълнени следните условия:

- a) гражданският комитет е образуван и лицата за контакт са определени в съответствие с член 3, параграф 2;
- б) предложената гражданска инициатива не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите;

- в) предложената гражданска инициатива не е явно в злоупотреба, несериозна или злонамерена;
и
- г) предложената инициатива не е в явно противоречие с ценностите на Съюза, установени в член 2 от Договора за Европейския съюз“.
- 6 Член 9 от този регламент, озаглавен „Внасяне на гражданска инициатива в Комисията“, предвижда в своята първа алинея:
- „След като получи удостоверенията, предвидени в член 8, параграф 2, и при условие че всички приложими процедури и условия, определени в настоящия регламент, са спазени, организаторите могат да внесат гражданската инициатива в Комисията, придружена от информация относно получените за инициативата помощ и финансиране. Информацията се публикува в регистъра“.
- 7 Член 10 от посочения регламент предвижда следното:
- „1. Когато Комисията получи гражданска инициатива в съответствие с член 9, тя:
- а) публикува незабавно гражданската инициатива в регистъра;
- б) среща се с организаторите на подходящо равнище, за да им даде възможност да обяснят подробно повдигнатите с гражданската инициатива въпроси;
- в) в срок от три месеца излага в съобщение своите правни и политически заключения за гражданската инициатива, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не.
2. Съобщението, посочено в параграф 1, буква в), се нотифицира на организаторите, на Европейския парламент и на Съвета и се оповестява публично“.
- 8 Член 11 от Регламент № 211/2011, озаглавен „Публично изслушване“, гласи:
- „Когато са изпълнени условията по член 10, параграф 1, букви а) и б) и в сроковете, предвидени в член 10, параграф 1, буква в), на организаторите се предоставя възможност да представят гражданската инициатива на публично изслушване. Комисията и Европейският парламент гарантират, че изслушването се организира в Европейския парламент, по целесъобразност заедно с други институции и органи на Съюза, желаещи да участват, и че Комисията е представявана на съответното равнище“.
- 9 Приложение II към този регламент, озаглавено „Необходима информация за регистрация на предложена гражданска инициатива“, е формулирано, както следва:
- „За да се регистрира дадена предложена гражданска инициатива в онлайн регистъра на Комисията, се предоставя следната информация:
1. насловът на предложената гражданска инициатива, с не повече от 100 символа;
 2. нейният предмет, с не повече от 200 символа;
 3. описание на целите на предложената гражданска инициатива, относно която Комисията се приканва към действие, с не повече от 500 символа;

4. разпоредбите на Договорите, които според организаторите са относими към предложеното действие;

[...]

Организаторите могат да предоставят в приложение по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на предложената гражданска инициатива. Те могат също така, ако желаят, да представят и проект на правен акт“.

Обстоятелства по спора

- 10 Обстоятелствата по спора, изложени в точки 1—30 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени, както следва.
- 11 На 11 май 2012 г. Комисията регистрира на основание член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 предложението за европейска гражданска инициатива с наслов „Един от нас“ (наричана по-нататък „спорната ЕГИ“).
- 12 Предметът на спорната ЕГИ е „[ю]ридическа защита на достойнството, правото на живот и интегритет на всяко човешко същество от зачеването в областите на компетенции на [Европейския съюз], в които такава защита е особено важна“.
- 13 Целите на тази ЕГИ са описани, както следва:

„Човешкият ембрион заслужава уважение за своето достойнство и интегритет. Това е постановено от [...] Съд[а на Европейския съюз] в случая *Brüstle*, който дефинира човешкия ембрион като начало на развитието на човешкото същество. За да осигури последователност в областите на компетентност, където животът на човешкия ембрион е подложен на риск, [Съюзът] би трябвало да постанови забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат разрушаване на човешки ембриони, в частност в областите на изследвания, помощ за развитие и обществено здраве“.

- 14 В приложение към искането за регистрация на спорната ЕГИ се предлагат три изменения на актове на Европейския съюз, които са съществуващи или на етап проект. Организаторите на тази ЕГИ искат на първо място в Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1 том 3, стр. 198) да бъде включен нов член, забраняващ разпределянето на средства на Съюза за финансиране на дейности, при които се унищожават човешки ембриони или се предполага тяхното унищожаване. На второ място, те предлагат в член 16, параграф 3 от предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014—2020) (COM(2011) 809 окончателен), да се включи нова алинея, изключваща всякакво финансиране по тази рамкова програма на научноизследователски дейности, при които се унищожават човешки ембриони, включително тези, насочени към получаването на стволови клетки, както и научни изследвания, при които човешките ембрионални стволови клетки се използват на следващи етапи с цел тяхното добиване. На трето място, те предлагат в член 2 от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие (ОВ L 378, 2006 г., стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 232) да се добави параграф 5, по същество предвиждащ, че финансовата помощ от Съюза не трябва да служи пряко или непряко за финансиране на аборти.

- 15 Разпоредбите от договорите, които са преценени като относими от организаторите на спорната ЕГИ, са членове 2 ДЕС и 17 ДЕС, както и член 4, параграфи 3 и 4 ДФЕС и членове 168 ДФЕС, 180 ДФЕС, 182 ДФЕС, 209 ДФЕС, 210 ДФЕС и 322 ДФЕС.
- 16 На 28 февруари 2014 г. организаторите внасят спорната ЕГИ в Комисията на основание член 9 от Регламент № 211/2011.
- 17 На 9 април 2014 г. представители на Комисията се срещат с организаторите на спорната ЕГИ в съответствие с член 10, параграф 1, буква б) от Регламент № 211/2011. На следващия ден в съответствие с член 11 от този регламент на организаторите на спорната ЕГИ е предоставена възможност да представят тази ЕГИ на публично изслушване, организирано в Европейския парламент.
- 18 На 28 май 2014 г., на основание член 10, параграф 1, буква в) от същия регламент Комисията приема спорното съобщение, състоящо се от четири части, в което посочва, че няма да предприема никакви действия в отговор на спорната ЕГИ.
- 19 В точка 1 от това съобщение, озаглавена „Увод“, Комисията представя по-специално предмета и целите на спорната ЕГИ, както и трите предложени законодателни изменения.
- 20 В точка 2 от посоченото съобщение, озаглавена „Актуално състояние“, Комисията най-напред представя действащото законодателство на Съюза относно защитата на човешкото достойнство и уточнява компетентността на Съюза в това отношение, като по-специално отбелязва, че в практиката на Съда не е разглеждан въпросът дали Съюзът може да извършва и финансира научни изследвания, при които се използват човешки ембриони.
- 21 По-нататък Комисията излага състоянието на научните изследвания в областта на човешките ембрионални стволови клетки (наричани по-нататък „научните изследвания в областта на ЧЕСК“), компетентността и дейностите на държавите членки и на Съюза в тази област, както и механизмите, въведени от Съюза с цел да се гарантира зачитането на човешкото достойнство при финансирането на тези изследвания. В това отношение, що се отнася до компетентността на Съюза, Комисията отбелязва, че научните изследвания в областта на ЧЕСК се провеждат в строга етична рамка, включваща система с „тройна защита“, съгласно която, първо, проектите на Съюза трябва да спазват законите на страната, в която се извършват научните изследвания, второ, всички проекти трябва да минат научна проверка в рамките на партньорски преглед и да се подложат на строг етичен преглед и, трето, финансирането от Съюза не може да се използва за производство на нови линии стволови клетки или за научни изследвания, при които се унищожават човешки ембриони.
- 22 Накрая Комисията представя компетентността и дейностите на държавите — членки на Съюза, що се отнася до здравето на майките и децата в рамките на сътрудничеството за развитие.
- 23 В точка 3 от спорното съобщение, озаглавена „Оценка на исканията на [ЕГИ]“, Комисията излага причините за решението си да не предприема нито едно от действията, предложени от организаторите на тази ЕГИ.
- 24 Най-напред тя отбелязва, че Финансовият регламент сам по себе си гарантира, че при всички разходи на Съюза, включително тези в областта на научните изследвания, сътрудничеството за развитие и общественото здравеопазване, трябва да се зачитат човешкото достойнство, правото на живот и правото на неприкосновеност на личността.

- 25 По-нататък тя уточнява, че разпоредбите на рамковата програма „Хоризонт 2020“, отнасящи се до научните изследвания в областта на ЧЕСК, вече изпълняват редица важни искания на организаторите на спорната ЕГИ, и по-специално целта Съюзът да не финансира унищожаването на човешки ембриони и да бъдат внедрени подходящи мерки за контрол.
- 26 Накрая тя посочва, че препоръчаната от организаторите на спорната ЕГИ забрана за финансиране на абортите в развиващите се страни би накърнила капацитета на Съюза за постигане на целите, поставени в областта на сътрудничеството за развитие.
- 27 Точка 4 от спорното съобщение, озаглавена „Заклучения“, съдържа обобщение на изложеното в предходните точки на това съобщение.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 28 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 25 юли 2014 г., организацията, наречена „European Citizens' Initiative One of Us“, както и седемте физически лица, които са организатори на спорната ЕГИ и влизат в състава на нейния граждански комитет, искат да се отмени спорното съобщение и при условията на евентуалност — да се отмени член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011.
- 29 С определение от 26 ноември 2015 г., One of Us и др./Комисия (Т-561/14, непубликувано, ЕУ:Т:2015:917), Общият съд отхвърля като недопустима тази жалба в частта, с която се иска отмяна на член 10, параграф 1, буква в) от този регламент. Тъй като вече не могат да бъдат считани за ответници, с решение на председателя на първи състав на Общия съд от 30 ноември 2015 г. Парламентът и Съветът са допуснати по тяхно искане да встъпят в производството.
- 30 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата.
- 31 След като в точки 53—65 от това решение приема жалбата за недопустима, що се отнася до жалбоподателя — организация „European Citizens' Initiative One of Us“, в точки 68—101 от посоченото решение Общият съд преценява дали спорното съобщение подлежи на обжалване по смисъла на член 263 ДФЕС. В точка 77 от същото решение той приема, че това съобщение произвежда задължително правно действие, което може да се засегне интересите на жалбоподателите, изменяйки в значителна степен правното им положение. В това отношение Общият съд отбелязва, че съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 Комисията е била длъжна да издаде съобщение като спорното, в което да изложи своите правни и политически заключения по предприетата гражданска инициатива. Ето защо той приема, че жалбата срещу това съобщение е допустима.
- 32 Като разглежда жалбата по същество, в точки 105—118 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля твърденията по първото основание на жалбата, което е нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 поради непредставянето на предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ, с мотива че по силата както на тази разпоредба, така и на членове 11 ДФЕС и 24 ДФЕС Комисията разполага с право да предприема действия в отговор на ЕГИ. В това отношение Общият съд припомня, че Договорите предоставят на Комисията почти пълен монопол върху законодателната инициатива.
- 33 Със същите мотиви той отхвърля в точки 122—125 от обжалваното съдебно решение твърденията по второто основание на жалбата, което е нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС.
- 34 В точки 128—132 от това решение Общият съд отхвърля твърденията по третото основание на жалбата, което е, че Комисията е нарушила член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, разглеждан в светлината на съображение 20 от последния, като не изложила

поотделно правните и политическите си заключения по спорната ЕГИ. В това отношение той припомня, че макар това съображение да предвижда, че Комисията излага своите правни и политически заключения поотделно, то не може да се схваща в смисъл, че установява задължение за Комисията, тъй като преамбюлът на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност. Освен това, след като от текста на този член 10 не следва, че Комисията е длъжна да изложи заключенията си поотделно, тя не може да бъде упреквана за това, че не ги е изложила по този начин. За изчерпателност Общият съд уточнява, че дори да се приеме, че съществува такова задължение, нарушаването му не би могло да доведе до отмяна на спорното съобщение.

- 35 Общият съд също така отхвърля в точки 141—158 от обжалваното съдебно решение твърденията по четвъртото основание, което е нарушение на задължението за мотивиране, с мотива че посоченото в спорното съобщение е достатъчно, за да позволи на жалбоподателите да схванат причините, поради които Комисията е отказала да предприеме действия в отговор на спорната ЕГИ. Освен това Общият съд приема, че доводът, че Комисията нарушила задължението за мотивиране, като не определила, нито изяснила правния статус на човешкия ембрион, е неотносим и трябва да се отхвърли, тъй като въпросът дали мотивите са достатъчни трябва да се преценява единствено с оглед на целта на спорната ЕГИ.
- 36 Накрая, в точки 168—183 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля твърденията по петото основание на жалбата, а именно грешки в преценката, допуснати от Комисията в спорното съобщение.
- 37 В това отношение той счита, че като се има предвид широката свобода на преценка, с която Комисията разполага при упражняване на правото си на законодателна инициатива, нейното решение да не представя на законодателя предложение за правен акт трябва да подлежи на ограничен контрол.
- 38 Общият съд приема, първо, в точки 172—175 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че решение на Съда от 18 октомври 2011 г., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), е без значение за преценката на законосъобразността на спорното съобщение, тъй като се отнася единствено до въпроса за патентоспособността на биотехнологичните изобретения и не се спира на този за финансирането на научноизследователски дейности, включващи или предполагащи унищожаването на човешки ембриони.
- 39 Второ, в точка 176 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбоподателите не са доказали наличието на явна грешка в преценката, що се отнася до етичния подход на Комисията към научните изследвания в областта на ЧЕСК. Той също така отхвърля като недостатъчно развито твърдението им, че тези научни изследвания не са необходими.
- 40 Трето, в точка 180 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като се е основала на публикация на Световната здравна организация, според която съществува връзка между опасните аборти и майчината смъртност, за да заключи, че забраната на финансиране на абортите би възпрепятствала способността на Съюза за постигане на целта, свързана с намаляване на майчината смъртност.
- 41 Накрая, четвърто, в точка 182 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не е допуснала каквато и да било явна грешка в преценката, като е решила да не представя на законодателя на Съюза предложение за изменение на Финансовия регламент, целящо да се забрани финансирането на дейности, които са в разрез с човешкото достойнство и на човешките права.

Искания на страните пред Съда

42 Жалбоподателите искат от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,
- да отмени спорното съобщение и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

43 Комисията иска от Съда:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

По жалбата

44 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват пет основания за отмяна на обжалваното съдебно решение.

По първото основание

Доводи на страните

- 45 По първото основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил в точки 118 и 125 от обжалваното съдебно решение довода им относно тълкуването на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламент № 211/2011. Те считат, че като е приел в точки 111 и 113 от обжалваното съдебно решение, че въвеждането на механизма на ЕГИ не накърнява почти пълния монопол на Комисията върху законодателната инициатива, Общият съд не се е съобразил със специфичния характер на посочения механизъм.
- 46 Жалбоподателите считат, че макар да предвижда, че законодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено по предложение на Комисията, член 17, параграф 2 ДЕС не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на Комисията неограничени дискреционни правомощия във връзка със законодателните предложения по въпроси, които са били предмет на гражданска инициатива, получила необходимата подкрепа по член 2, точка I от Регламент № 211/2011. Въз основа на решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (С-409/13, ЕУ:С:2015:217), те заключават, че дискреционните правомощия на Комисията във връзка със законодателната инициатива трябва да са ограничени, когато тя реши да не представя предложение за законодателен акт в отговор на ЕГИ, като в този случай упражняването на дискреционните ѝ правомощия, за да се попречи на постигането на целите на ЕГИ, трябва да се счита за незаконосъобразно.
- 47 Те поддържат, че от една страна, решението на Комисията да не представя законодателно предложение в отговор на ЕГИ трябва да бъде мотивирано и мотивите трябва да се подкрепят от убедителни данни, които не противоречат на разглежданата ЕГИ. От друга страна, те считат, че дискреционните правомощия за преценка на Комисията трябва да се упражняват при съобразяване с общите политики и целите на обществената политика и под съдебен контрол. Според жалбоподателите Общият съд обаче нито е обсъдил, нито е установил кои са целите на обществената политика, преследвани със спорната ЕГИ и взаимната зависимост между дял III от ДЕС и член 24 ДФЕС, произтичаща от Регламент № 211/2011.

- 48 Жалбоподателите считат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, посочвайки в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че целта на механизма на ЕГИ е единствено да се „прикани“ Комисията да представи предложение. Доколкото член 11, параграф 4 ДЕС не предвижда, че единствено лицата, получили най-малко един милион подписи, могат да „приканят“ Комисията да вземе подходящите мерки, жалбоподателите считат, че всяко лице или всяка група може да „прикани“ Комисията да вземе такива мерки. Според тях, като се имат предвид нейните особености и разходите и организационните трудности, които предполага, ЕГИ не може да се приравни на просто „приканване“ на Комисията да вземе подходящите мерки.
- 49 Жалбоподателите изтъкват, че тълкуването на механизма на ЕГИ, възприето от Общия съд в точки 111, 113 и 124 от обжалваното съдебно решение, лишава механизма на ЕГИ от всякакво полезно действие и не позволява да се преодолее демократичният дефицит на Съюза.
- 50 Те считат, че като се има предвид влиянието на Съвета и на Парламента върху Комисията, Общият съд е трябвало да признае на група от най-малко един милион граждани същата сила като на институциите. Считат, че правомощието на Комисията да предприеме или да не предприема действия в отговор на ЕГИ трябва да се основава на критерии за преценка, чието спазване подлежи на съдебен контрол. Според тях Общият съд е непоследователен в преценките си в обжалваното съдебно решение, доколкото самото съществуване на извършения от Общия съд в това решение контрол за законосъобразност на спорното съобщение подкрепя довода им, че Комисията не е свободна да предприема или да не предприема действия в отговор на ЕГИ.
- 51 Накрая жалбоподателите поддържат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е счел, че Регламент № 211/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на Комисията да лиши гражданите от правото предложенията им за законодателни актове да бъдат разгледани от Парламента в рамките на ЕГИ.
- 52 Комисията припомня, че пред Общия съд е твърдяла, че спорното съобщение не представлява подлежащ на обжалване акт по смисъла на член 263 ДФЕС. По съществуването на спора тя счита, че твърденията по първото основание трябва да бъдат отхвърлени.

Съображения на Съда

- 53 Член 11, параграф 4 ДЕС, въведен с Договора от Лисабон, признава на гражданите на Съюза правото да поемат при определени условия инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, С-589/15 Р, ЕУ:С:2017:663, т. 23).
- 54 Подобно по-специално на правото на петиция до Парламента, правото да се поеме ЕГИ представлява инструмент, свързан с предвиденото в член 10, параграф 3 ДЕС право на гражданите да участват в демократичния живот на Съюза, тъй като им позволява пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, С-589/15 Р, ЕУ:С:2017:663, т. 24).
- 55 В съответствие с член 24, първа алинея ДФЕС процедурите и условията за представянето на ЕГИ са уточнени в Регламент № 211/2011.

- 56 По първото основание на жалбата си жалбоподателите поддържат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Комисията не е била длъжна по силата на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламент № 211/2011 да представи предложение за законодателен акт в отговор на спорната ЕГИ.
- 57 В това отношение следва на първо място да се отбележи, че от текста на член 11, параграф 4 ДЕС следва, че целта на ЕГИ е да се „прикани“ Комисията да представи подходящо предложение за целите на прилагането на Договорите, а не, както поддържат жалбоподателите, тази институция да бъде задължена да предприеме действието или действията, предвидени в съответната ЕГИ. Това граматическо тълкуване се подкрепя от текста на член 2, точка 1 от Регламент № 211/2011, който определя „гражданската инициатива“ като инициатива, внесена в Комисията в съответствие с този регламент, с която тази институция се „приканва“ да представи предложение като предвиденото в член 11, параграф 4 ДЕС. Освен това от текста на член 10, параграф 1, буква в) и на съображение 20 от посочения регламент следва, че когато получи ЕГИ, Комисията излага действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението да предприеме или да не предприема тези действия, което потвърждава, че представянето от Комисията на предложение за акт на Съюза в отговор на ЕГИ е факултативно.
- 58 Що се отнася, на второ място, до контекста, в който се вписва механизмът на ЕГИ, от решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (С-409/13, ЕУ:С:2015:217), отнасящо се до оттеглянето от Комисията на предложение за акт на Съюза в хода на законодателния процес, не може да се заключи, както изтъква Комисията, че тя е принудена да представи предложение за акт на Съюза в отговор на ЕГИ.
- 59 Напротив, както Съдът припомня в това решение, както член 17, параграф 2 ДЕС, така и член 289 ДФЕС предоставят на Комисията правото на законодателна инициатива, което означава, че тази институция трябва да реши дали да представи или не предложение за законодателен акт, освен ако по силата на правото на Съюза не е длъжна да представи такова предложение. По силата на същото право Комисията, която съгласно член 17, параграф 1 ДЕС допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока, следва също така, в случай че представи предложение за законодателен акт, да определи предмета, целта и съдържанието му (решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, С-409/13, ЕУ:С:2015:217, т. 70).
- 60 Това право на законодателна инициатива на Комисията е едно от проявленията на принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, С-409/13, ЕУ:С:2015:217, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 61 В това отношение следва да се отбележи, че както следва от съображение 1 от Регламент № 211/2011, целта на ЕГИ е да се предостави на гражданите на Съюза право, подобно на това, с което разполагат Парламентът и Съветът по силата съответно на член 225 ДФЕС и член 241 ДФЕС, да искат от Комисията да внесе подходящи предложения за целите на прилагането на Договорите. От тези два члена обаче следва, че така признатото на Парламента и Съвета право не накърнява правото на законодателна инициатива на Комисията, която остава свободна да не внесе предложение, стига да съобщи на съответната институция причините за това. Следователно ЕГИ, представена на основание член 11, параграф 4 ДЕС и Регламент № 211/2011, още по-малко би могла да засегне това право.
- 62 Нещо повече, тезата на жалбоподателите, че Комисията във всички случаи е длъжна да предприеме действия в отговор на предложенията, съдържащи се в ЕГИ, която е регистрирана и е получила необходимата подкрепа, е несъвместима с правото на преценка, което има

Комисията по силата на член 17, параграф 1 ДЕС при изпълнението на задачата ѝ да допринася за общия интерес на Съюза и да предприема всяка подходяща в тази насока инициатива, както и с общото задължение, наложено на тази институция с параграф 3 от същия член, да упражнява правото си законодателна инициатива при пълна независимост.

- 63 Следователно Общият съд правилно е приел в точка 111 от обжалваното съдебно решение, че почти пълният монопол върху законодателната инициатива, предоставен на Комисията с Договорите, не се засяга от правото на ЕГИ, предвидено в член 11, параграф 4 ДЕС.
- 64 На трето място, що се отнася до довода на жалбоподателите, че тълкуването от Общия съд в обжалваното съдебно решение на механизма на ЕГИ лишава този механизъм от всякакво полезно действие, следва да се припомни, че съгласно член 10, параграф 1 ДЕС функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация, която е конкретен израз на демокрацията като ценност. Съгласно член 2 ДЕС демокрацията е една от ценностите, на които се основава Съюзът.
- 65 С Договора от Лисабон тази система на представителна демокрация е допълнена с инструменти на демокрацията на участието като механизма на ЕГИ, които имат за цел насърчаване на участието на гражданите в демократичния процес и стимулиране на диалога между гражданите и институциите на Съюза. Както обаче по същество посочва генералният адвокат в точка 71 от заключението си, тази цел се вписва във вече съществуващото институционално равновесие и се преследва в рамките на правомощията, възложени с Договорите на всяка институция на Съюза, тъй като с въвеждането на този механизъм авторите на Договорите не са възнамерявали да лишат Комисията от правото на законодателна инициатива, което ѝ е признато с член 17 ДЕС.
- 66 Като се има предвид това, обстоятелството, че Комисията не е длъжна да предприеме действия в отговор на ЕГИ, не означава, че такава инициатива е лишена от полезно действие.
- 67 Всъщност ЕГИ, която е регистрирана в съответствие с член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 и е спазила всички предвидени от последния процедури и условия, задейства редица конкретни задължения на Комисията, изброени в членове 10 и 11 от този регламент.
- 68 Най-напред, при получаване на ЕГИ Комисията е длъжна по силата на член 10, параграф 1, буква а) от този регламент да я публикува незабавно в предвидения за целта регистър, за да направи обществено достояние въпросите, съдържащи се в тази ЕГИ, по които според гражданите е необходим правен акт на Съюза. След това, по силата на буква б) от тази разпоредба Комисията е длъжна да се срещне на подходящо равнище с организаторите на ЕГИ, получила подкрепата на най-малко един милион поддръжници, за да им даде възможност да обяснят подробно повдигнатите с гражданската инициатива въпроси. Накрая, точка в) от посочената разпоредба предвижда, че Комисията излага в съобщение своите правни и политически заключения за ЕГИ, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението да предприеме или да не предприема тези действия.
- 69 От член 11 от Регламент № 211/2011 също така следва, че организаторите на ЕГИ, която изпълнява условията по член 10, параграф 1, букви а) и б) от този регламент, имат възможност да представят тази инициатива на публично изслушване, организирано в Парламента, по целесъобразност заедно с други институции и органи на Съюза, желаещи да участват, и в присъствието на Комисията, което им гарантира привилегирован достъп до институциите на Съюза.
- 70 Ето защо Общият съд правилно е приел в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че отхвърлянето на тезата на жалбоподателите относно задължението на Комисията за предприемане на действия в отговор на спорната ЕГИ не лишава от полезно действие

механизма на ЕГИ. Както генералният адвокат посочва в точка 78 от заключението си, особената добавена стойност на този механизъм се състои не в сигурността на резултата, а във възможностите и пътищата, които открива за гражданите на Съюза за предизвикване на демократичен дебат в неговите институции, без да трябва да изчакват стартирането на законодателна процедура.

- 71 Предвид изложените по-горе съображения Общият съд с основание е приел в точки 105—118 от обжалваното съдебно решение, че възприетото от жалбоподателите тълкуване на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 е погрешно от правна страна. Също така той правилно е отхвърлил в точки 122—125 от обжалваното съдебно решение доводите на жалбоподателите, че член 11, параграф 4 ДЕС задължава задължение за Комисията да започне законодателна процедура в отговор на ЕГИ, която е регистрирана и се ползва от необходимата подкрепа.
- 72 Следователно твърденията по първото основание на жалбата трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По второто основание

Доводи на страните

- 73 По второто основание на жалбата си жалбоподателите изтъкват, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 128 и 132 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е била длъжна по силата на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 да излага поотделно правните и политическите си заключения за внесените в нея ЕГИ. Те поддържат, че тази разпоредба трябва да се разглежда в светлината на съображение 20 от този регламент, от което следва, че Комисията следва да изложи своите „правни“ и „политически“ заключения поотделно.
- 74 Комисията, която приема извода на Общия съд, че преамбюлт на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и не може да бъде изтъкван, за да се избегне прилагането на дадена разпоредба, нито за да се тълкува тази разпоредба в смисъл, който явно противоречи на текста ѝ, счита, че твърденията по второто основание трябва да бъдат отхвърлени.

Съображения на Съда

- 75 Преамбюлт на акт на Съюза може да уточнява съдържанието на разпоредбите на посочения акт (вж. в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 76). Както отбелязва генералният адвокат в точка 93 от заключението си, съображенията на акт на Съюза всъщност представляват важни насоки за тълкуване, като могат да изяснят волята на автора на този акт.
- 76 За сметка на това, преамбюлт на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и не може да бъде изтъкван, за да се избегне прилагането на самите разпоредби на съответния акт, нито за да се тълкуват тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им (вж. в този смисъл решение от 24 ноември 2005 г., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 77 В случая, след като припомня в точка 128 от обжалваното съдебно решение постоянната съдебна практика относно правната стойност на преамбюла, в точки 129 и 130 от това решение Общият съд приема, че Комисията няма задължение за излага поотделно правните и политическите си заключения, доколкото това задължение, посочено в съображение 20 от

Регламент № 211/2011, не е възпроизведено в член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент. За изчерпателност Общият съд добавя в точка 131 от обжалваното съдебно решение, че дори да се приеме, че по силата на тази разпоредба Комисията е била длъжна да изложи поотделно своите правни и политически заключения, това задължение е чисто формално, поради което нарушаването му не може да доведе до отмяна на спорното съобщение.

- 78 Трябва да се констатира, че текстовете, съответно на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕО) 211/2011 и на съображение 20 от този регламент се различават единствено по това, че само в съображението се споменава за „поотделно“ излагане от Комисията на нейните правни и политически заключения. Така това споменаване уточнява задължението, наложено на Комисията с посочената разпоредба.
- 79 В това отношение думата „поотделно“, използвана в съображение 20 от посочения регламент, трябва да се схваща в смисъл, че съобщението относно съответната ЕГИ трябва да съдържа както правните, така и политическите заключения на Комисията, така че да позволи да се разбере правното и политическото естество на мотивите в това съобщение.
- 80 За сметка на това, посочената дума не може да се схваща като налагаща задължение за формално разделяне на правните заключения, от една страна, и на политическите заключения, от друга страна, нарушаването на което би могло да бъде санкционирано с отмяната на спорното съобщение.
- 81 В случая, както и генералният адвокат припомня в точка 104 от заключението си, от точки 13—30 от обжалваното съдебно решение следва, че спорното съобщение отговаря на изискването, посочено в точка 79 от настоящото решение.
- 82 Следователно доводите, изложени от жалбоподателите във връзка с второто основание на жалбата, при всяко положение не могат да бъдат приети.
- 83 Ето защо твърденията по второто основание трябва да бъдат отхвърлени като неотнормими.

По третото основание

Доводи на страните

- 84 По третото основание жалбоподателите поддържат, че в точка 170 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че спорното съобщение подлежи на ограничен контрол от страна на Общия съд, сведен до проверка за явни грешки в преценката. Те считат, от една страна, че Общият съд се е основал на неприложима към механизма на ЕГИ съдебна практика, и от друга страна, че не е предложил нито един критерий, позволяващ „явните“ грешки да се отличат от останалите.
- 85 Жалбоподателите изтъкват по-специално че Общият съд неправилно е признал на Комисията широка свобода на преценка при представянето на съобщение в отговор на ЕГИ, съпоставима с тази, с която тя разполага в социално-икономическата област. Добавят, че Общият съд не е изложил съображенията, поради които се е основал по аналогия на решение от 14 юли 2005 г., *Rica Foods/Комисия (С-40/03 Р, ЕУ:С:2005:455)*, въпреки че същото не може да бъде приложено към механизма на ЕГИ.
- 86 Комисията счита за неоснователни твърденията по третото основание.

Съображения на Съда

- 87 В точка 169 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че в рамките на упражняването на правото си на законодателна инициатива Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка, доколкото при упражняването му тя трябва, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, да насърчава общия интерес на Съюза, като извършва, когато е необходимо, труден арбитраж между противоречиви интереси. Поради това в точка 170 от това решение той приема, че спорното съобщение трябва да е обект на ограничен съдебен контрол.
- 88 В това отношение, както беше подчертано при разглеждането на първото основание на жалбата, решението на Комисията да не предприема действия в отговор на ЕГИ, която е регистрирана и е получила необходимата подкрепа, се обхваща от упражняването от тази институция на правото ѝ на законодателна инициатива, закрепено в член 17 ДЕС.
- 89 След като, както Общият съд с основание подчертава в точка 169 от обжалваното съдебно решение, при упражняването на това право Комисията разполага с широка свобода на преценка, също така е правилно приетото в точка 170 от посоченото решение, че спорното съобщение подлежи на ограничен съдебен контрол, а не на пълен, както твърдят жалбоподателите.
- 90 Освен това в това отношение е уместно да се уточни, че макар, както Комисията подчертава, да е вярно, че в решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (С-261/13 Р, ЕУ:С:2014:2423, т. 24), Съдът е приел, че решение на Парламента относно мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с петиция, която отговаря на изискванията по член 227 ДФЕС, не попада в обхвата на контрола на съда на Съюза, съобщение на Комисията, прието на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 все пак се различава в редица отношения от такова решение.
- 91 Всъщност, за разлика от такава петиция, по отношение на ЕГИ, която е регистрирана на основание член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011, се прилагат по силата на този регламент строги условия и точно определени процесуални гаранции. Освен това, докато решение на Парламента като посоченото в предходната точка се обхваща от правото на преценка „от политически характер“ (решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент, С-261/13 Р, ЕУ:С:2014:2423, т. 24), от член 10, параграф 1, буква в) от този регламент следва, че Комисията е длъжна да изложи в съобщение както своите правни, така и своите политически заключения за съответната ЕГИ, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението да предприеме или да не предприема тези действия.
- 92 Целта на такива изисквания е не само организаторите на ЕГИ да бъдат информирани ясно, задълбочено и подробно за позицията на Комисията по тяхната инициатива, но също така да се позволи на съда на Съюза да упражни контрол по отношение на съобщенията на Комисията, приети на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011.
- 93 Що се отнася до обхвата на този контрол, в точка 170 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че посоченият контрол цели да установи, освен дали мотивите са достатъчни, също и дали са налице по-специално явни грешки в преценката, опорочаващи това съобщение.
- 94 В това отношение, от една страна, следва да се припомни, че задължението за мотивиране по принцип трябва да се прилага за всеки акт на Съюза, пораждащ правни последици (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (СМР-15), С-687/15, ЕУ:С:2017:803, т. 52). Мотивите трябва да излагат ясно и недвусмислено съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност, от една страна, на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, за да защитят правата си, и от друга страна, на съда на Съюза — да упражни своя контрол за законосъобразността на това решение (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, С-589/15 Р, ЕУ:С:2017:663, т. 28).

- 95 От друга страна, когато институциите на Съюза разполагат, както в случая Комисията, с широко право на преценка, и по-конкретно когато трябва да направят избор по-специално от политическо естество и да извършат комплексни преценки, съдебният контрол по отношение на преценките, въз основа на които е упражнено това право, трябва да се състои в проверка за липсата на явни грешки (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, С-643/15 и С-647/15, EU:C:2017:631, т. 123 и 124, както и цитираната съдебна практика).
- 96 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 169 и 170 от обжалваното съдебно решение, че спорното съобщение се обхваща от упражняването на широко право на преценка на Комисията и съответно трябва да е обект на ограничен съдебен контрол, целящ да се провери по-специално дали мотивите са достатъчни и дали липсват явни грешки в преценката.
- 97 Следователно твърденията по третото основание на жалбата трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По четвъртото основание

Доводи на страните

- 98 По четвъртото основание жалбоподателите поддържат, че Общият съд, от една страна, е допуснал грешки при прилагане на правото, като е упражнил ограничен контрол по отношение на свободата на преценка на Комисията, и от друга страна, е упражнил непълен контрол по отношение на спорното съобщение.
- 99 По-конкретно жалбоподателите изтъкват, че в точки 159—165 от обжалваното съдебно решение Общият съд е констатирал кои са твърдените грешки в преценката, а в точки 166—177 от посоченото решение е ограничил контрола си до проверката дали такива грешки са явни. Според жалбоподателите обаче, видно от точки 172—183 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е упражнил този контрол само по отношение на някои от твърдените грешки в преценката.
- 100 В това отношение те изтъкват, на първо място, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, от една страна, като не е установил, че постановената с решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (С-34/10, EU:C:2011:669), забрана за патентоване на изобретения, предполагащи унищожаването на човешки ембриони, и финансирането научните изследвания във връзка с такива изобретения си противоречат, и от друга страна, като не е направил въз основа на това решение извода, че човешкият ембрион може да бъде окачествен като човешко същество. Те считат, че точки 33 и 34 от посоченото решение извеждат принципа за човешкото достойнство като принцип на правото, който надделява над правата, които дава патентът, и трябва да бъде „взет предвид и при произнасянето относно икономическия и финансовия принос на Съюза за унищожаването на човешки ембриони“.
- 101 На второ място, жалбоподателите считат, че Общият съд не е констатирал, че Комисията е била длъжна предварително да изложи какъв е статусът на човешкия ембрион, за да установи дали съществува баланс между интереса от научните изследвания в областта на ЧЕСК и достойнството на човешкия ембрион. Според тях, ако Комисията беше признавала човешкото достойнство на ембриона, това не би й позволило да търси баланс между това достойнство и който да е конкуриращ се с него обществен интерес, тъй като самото понятие за човешко достойнство забранява такова претегляне.

- 102 На трето място, що се отнася до научните изследвания в областта на ЧЕСК, жалбоподателите изтъкват, че твърдението, че системата на „тройна сигурност“ представлява подходящ от етична гледна точка критерий за преценка на научноизследователските проекти, е явно неправилно, доколкото такава система не е пречка за финансирането на противозаконни научноизследователски проекти и дори е стимул за държавите членки да направят етичните си норми по-гъвкави. Те поддържат, че с констатацията в точка 176 от обжалваното съдебно решение, че етичният подход на Комисията, който се различава от този на спорната ЕГИ, не е опорочен от явна грешка в преценката, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Според жалбоподателите не е задача на Общия съд да определя достойнствата на конкуриращите се социално-етични предимства, доколкото такава констатация е от политическо, а не от правно естество. Жалбоподателите добавят, че упражненият от Общия съд контрол е непълен, тъй като той не е разгледал всички твърдени грешки в преценката. В това отношение те изтъкват, че Общият съд не е разгледал нито явно неправилните твърдения на Комисията относно системата на „тройна сигурност“, нито е изложил допълнителни съображения относно такива твърдения.
- 103 На четвърто място, жалбоподателите изтъкват, че е явно парадоксално да се твърди, без да има каквито и било доказателства за това, че предоставянето на финансирани от бюджета на Съюза услуги във връзка с извършването на аборти, намалява абортите.
- 104 На пето място, жалбоподателите поддържат, че в точка 164 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изопачил доводите им, доколкото те всъщност са се отнасяли до обстоятелството, че Комисията неправилно е окачествила ангажиментите, поети в рамките на целите на „Хилядолетието за развитие“ (наричани по-нататък „ЦХР“) и на програмата за действие на Международната конференция за населението и развитието (наричана по-нататък „МКНР“) като правнообвързващи задължения.
- 105 Комисията поддържа, че твърденията по това основание трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Съображения на Съда

- 106 На първо място, трябва да се отхвърли доводът на жалбоподателите, че Общият съд е допуснал грешка, като в точки 173—175 от обжалваното съдебно решение е констатирал, че въпросът дали научно изследване, предполагащо използването на човешки ембриони, могат да бъдат финансирани от фондове на Съюза, ясно се различава от въпроса, по който е постановено решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Всъщност, видно от точка 40 от това решение, Съдът е отбелязал, че Директива 98/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 1998 година относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОВ L 213, 1998 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 268), която е тълкувана по това дело, няма за цел да регламентира използването на човешки ембриони за научни изследвания, а нейният предмет е ограничен до патентоспособността на биотехнологичните изобретения (в този смисъл вж. също решение от 18 декември 2014 г., International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, т. 22). Впрочем в решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), Съдът изобщо не посочва, че научните изследвания, прибягващи до използването на човешки ембриони, в никакъв случай не биха могли да бъдат финансирани от Съюза.

- 108 Ето защо, след като този довод се основава на неправилен прочит на решение от 18 октомври 2011 г., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), Общият не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е констатирал, че жалбоподателите не могат да се позовават на това решение, за да докажат непоследователност в подхода на Комисията, що се отнася до използването на човешки ембриони в рамките на научни изследвания.
- 109 На второ място, доводът на жалбоподателите относно задължението за изясняване на правния статус на човешкия ембрион е насочен, както отбелязва генералният адвокат в точка 136 от заключението си, срещу точка 156 от обжалваното решение, която се отнася до четвъртото основание на жалбата пред Общия съд, а именно нарушение на задължението на Комисията за мотивиране.
- 110 При тези обстоятелства, като се остави настрана обстоятелството, че само повтаря довод, изложен в производството пред Общия съд срещу спорното съобщение, този довод не може надлежно да подкрепи четвъртото основание на жалбата, което е, че Общият съд не е установил твърдени явни грешки в преценката, които Комисията допуснала в това съобщение.
- 111 На трето място, що се отнася до доводите във връзка с научните изследвания в областта на ЧЕСК, а именно, че в точки 176 и 177 от обжалваното съдебно решение Общият съд е определил достойнствата на конкуриращите се социално-етични предимства, следва да се отбележи, че тази доводи се основават на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение.
- 112 Всъщност, видно от точка 176 от обжалваното съдебно решение, Общият съд представя етичните подходи към научните изследвания в областта на ЧЕСК, следвани съответно в спорната ЕГИ и от Комисията. Той приема, че подходът на тази институция не е опорочен поради явна грешка в преценката. Освен това, в точка 177 от посоченото съдебно решение той отхвърля като недостатъчно развит довода на жалбоподателите, изведен от съществуването на разрешения, алтернативни на научните изследвания в областта на ЧЕСК, с оглед на които тези научни изследвания се оказвали остарели.
- 113 С това Общият съд изобщо не разглежда съответните достойнства на конкуриращите се социално-етични подходи. Всъщност той само проверява дали при избора на подхода, който е решила да следва, Комисията не е допуснала явна грешка в преценката.
- 114 Следователно доводите на жалбоподателите, отнасящи се до научните изследвания в областта на ЧЕСК, трябва да се отхвърлят като неоснователни.
- 115 На четвърто място, що се отнася до довода, че в точки 179 и 180 от обжалваното съдебно решение, съгласно които предоставянето на финансирани от бюджета на Съюза услуги във връзка с извършването на аборти намалява абортите, Общият съд допуснал грешка, следва да се констатира, че този довод се основава на погрешен прочит на обжалваното съдебно решение.
- 116 Всъщност в точка 180 от обжалваното съдебно решение Общият съд с основание отбелязва, че в спорното съобщение, като се основава на публикация на Световната здравна организация, Комисията посочва, че подобряването на безопасността на услугите, по-специално свързани с извършването на аборти, допринася за намаляване на смъртността и заболяванията при майките, една от причините за които е извършването на опасни аборти.
- 117 Ето защо Общият съд правилно е приел, че Комисията не е допуснала каквато и да било явна грешка в преценката, като е счела, че финансирането от Съюза на съвкупност от безопасни и ефикасни услуги, по-специално при абортите, допринася за намаляване на броя на опасните аборти, и съответно — на риска от смърт и заболявания на майките. Следователно доводът на жалбоподателите трябва да бъде отхвърлен като явно неоснователен.

- 118 На пето място, що се отнася до довода за изопачаване на възпроизведените в точка 164 от обжалваното съдебно решение доводи на жалбоподателите относно ЦХР и програмата за действие на МКНР, достатъчно е да се констатира, както посочва генералният адвокат в точка 146 от заключението си, че посоченият довод при никакво положение не би могъл да бъде уважен, доколкото в спорното съобщение не се твърди, че ЦХР и програмата за действие на МКНР съдържат правнообвързващи задължения.
- 119 От всички изложени дотук съображения следва, че твърденията по четвъртото основание на жалбата трябва да се отхвърлят.

По петото основание

Доводи на страните

- 120 По петото основание жалбоподателите поддържат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е посочил в точка 156 от обжалваното съдебно решение, че за да се отхвърлят трите направени със спорната ЕГИ предложения за изменение на актове на Съюза, които са съществуващи или на етап проект, не е било необходимо да се изяснява правният статус на човешкия ембрион. Целта на спорната ЕГИ не била само приемането на трите предложени на Комисията мерки, а основно юридическата защита на достойнството, правото на живот и неприкосновеността на всяко човешко същество от зачеването. Жалбоподателите считат, че Комисията е била длъжна да си сътрудничи с организаторите на спорната ЕГИ и да представи предложение за законодателен акт в отговор на същата. Като приел, че Комисията не е била длъжна да приема действия в отговор на тази ЕГИ, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като не отчел нейния специфичен предмет.
- 121 Комисията счита, че твърденията по петото основание трябва да се отхвърлят.

Съображения на Съда

- 122 По петото основание на жалбата си жалбоподателите по същество изтъкват, че в точка 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е приел, че Комисията е имала основание да разглежда спорната ЕГИ като целяща единствено представянето от тази институция на трите описани в тази ЕГИ законодателни предложения, а не също така и определянето или изясняването на правния статус на човешкия ембрион.
- 123 В това отношение от член 4, параграф 1 от Регламент № 211/2011 следва, че за целите на регистрацията на ЕГИ нейните организатори трябва да предоставят информацията, посочена в приложение II към посочения регламент. Сред изискванията, изброени в това приложение, фигурират насловът на предложената ЕГИ, предметът на посочената ЕГИ, описанието на нейните цели, както и разпоредбите на Договорите, които според организаторите са относими към предложеното действие. Освен това организаторите могат да приложат към искането си за регистрация по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на посочената ЕГИ или проект на правен акт.
- 124 В случая от точки 2—4 от обжалваното съдебно решение следва, че съгласно посоченото в онлайн регистъра на Комисията за регистриране на ЕГИ, първо, предметът на спорната ЕГИ е юридическа защита на достойнството, правото на живот и неприкосновеност на всяко човешко същество от зачеването в областите на компетенции на Съюза, в които такава защита е особено важна.

- 125 Второ, целта на тази ЕГИ е защита на достойнството и неприкосновеността на човешкия ембрион като последица от решение от 18 октомври 2011 г., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), което според организаторите определя човешкия ембрион като начало на развитието на човешкото същество. В това отношение организаторите посочват, че за да осигури последователност при упражняване на своите правомощия, Съюзът би трябвало да постанови забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат унищожаване на човешки ембриони, в частност в областите на научните изследвания, помощта за развитие и общественото здравеопазване.
- 126 Трето, организаторите се позовават на членове 2 ДЕС и 17 ДЕС, на член 4, параграфи 3 и 4 ДФЕС, както и на членове 168, 180, 182, 209, 210 и 322 ДФЕС като относими разпоредби.
- 127 Към искането си за регистрация организаторите на спорната ЕГИ прилагат три предложения за изменение на актове на Съюза, съществуващи или на етап проект.
- 128 По-конкретно, както е припомнено в точка 14 от настоящото решение, те искат, първо, във Финансовия регламент, приложим за бюджета на Съюза, да бъде включена разпоредба, целяща да се забрани финансиране от Съюза на дейности, при които се унищожават човешки ембриони или се предполага тяхното унищожаване, второ, в предложението за регламент на Съюза за създаване на рамковата програма за научни изследвания и иновации да се включи разпоредба, целяща да се изключи всякакво финансиране по тази рамкова програма на научноизследователски дейности, при които се унищожават човешки ембриони, по-специално тези, насочени към получаването на стволови клетки, както и научни изследвания, при които човешките ембрионални стволови клетки се използват на следващи етапи с цел тяхното добиване, и трето, в правната уредба на Съюза за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие да се добави разпоредба, която по същество предвижда, че финансовата помощ от Съюза не трябва да служи пряко ли непряко за финансиране на аборти.
- 129 От гореизложеното следва, че в точка 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че целта на спорната ЕГИ е била да се прикани Комисията да представи три законодателни предложения за изменения на актове на Съюза, които са съществуващи или на етап проект и се отнасят съответно до бюджета на Съюза, научните изследвания и иновации и сътрудничеството за развитие, но не и да представи също така предложение за определяне или изясняване на правния статус на човешкия ембрион.
- 130 Ето защо твърденията по петото основание на жалбата и съответно жалбата като цяло трябва да се отхвърлят.

По съдебните разноски

- 131 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.
- 132 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 133 Тъй като Комисията е поискала жалбоподателите да бъдат осъдени за разноските, а последните са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат, наред с направените от тях съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда г-н Patrick Grégor Puppinc, г-н Filippo Vari, г-н Jakub Baltroszewicz, г-н Manfred Liebner, г-жа Josephine Quintavalle, г-жа Edith Frivaldszky и г-жа Alicia Latorre Canizares да понесат, освен направените от тях съдебни разноски, и съдебните разноски на Европейската комисия.

Подписи