



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. december 2019 \*

»Appel – regler for institutionerne – europæisk borgerinitiativ »One of Us« – Europa-Kommissionens meddelelse, som fastsætter dens konklusioner og begrundelsen for ikke at træffe de foranstaltninger, der anmodes om i borgerinitiativet«

I sag C-418/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 22. juni 2018,

**Patrick Grégor Puppinck**, Strasbourg (Frankrig)

**Filippo Vari**, Rom (Italien),

**Josephine Quintavalle**, London (Det Forenede Kongerige),

**Edith Frivaldszky**, Tata (Ungarn),

**Jakub Baltroszewicz**, Kraków (Polen),

**Alicia Latorre Canizares**, Cuenca (Spanien),

**Manfred Liebner**, Zeitlofs (Tyskland),

ved solicitor R. Kiska og barrister P. Diamond,

appellanter,

de øvrige andre parter i appelsagen:

**European Citizens' Initiative One of Us**,

sagsøger i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved H. Krämer, som befuldmægtiget,

sagsøgt i første instans,

**Republikken Polen**,

**Europa-Parlamentet**,

\* Processprog: engelsk.

**Rådet for Den Europæiske Union,**

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (refererende dommer), P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský og N. Piçarra,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. marts 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. juli 2019,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Med deres appelskrift har Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky og Alicia Latorre Canizares nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 23. april 2018, *One of Us m.fl. mod Kommissionen* (T-561/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:210), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen i det af appellanterne anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens meddelelse COM(2014) 355 final af 28. maj 2014 vedrørende det europæiske borgerinitiativ »One of Us« (herefter »den omtvistede meddelelse«).

### **Retsforskrifter**

- 2 Første betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1, berigtiget i EUT 2012, L 94, s. 49) har følgende ordlyd:

»Traktaten om Den Europæiske Union styrker unionsborgerskabet og skaber øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer, ved bl.a. at sikre, at alle borgere får ret til at deltage i det demokratiske liv i Unionen via et europæisk borgerinitiativ. Denne procedure gør det muligt for borgerne at henvende sig direkte til Kommissionen med anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne svarende til den ret, som traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde giver Europa-Parlamentet i sin artikel 225 og Rådet i sin artikel 241.«

- 3 Følgende fremgår af 20. betragtning til denne forordning:

»Kommissionen bør behandle borgerinitiativet og drage særskilte juridiske og politiske konklusioner heraf. Den bør endvidere inden for tre måneder fastsætte, hvilke foranstaltninger den har til hensigt at træffe som reaktion herpå. For at påvise, at et borgerinitiativ, der støttes af mindst en million unionsborgere, og spørgsmålet om en eventuel opfølgning heraf er blevet grundigt overvejet, bør Kommissionen på en klar, forståelig og detaljeret måde forklare grundene til sine påtænkte foranstaltninger, ligesom den bør angive en begrundelse, hvis den ikke agter at træffe nogen

foranstaltninger. Når Kommissionen har modtaget et borgerinitiativ, der støttes af det krævede antal underskrivere og opfylder de øvrige krav i denne forordning, bør initiativtagerne have ret til at forelægge initiativet ved en offentlig høring på EU-plan.«

4 Nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

1) »borgerinitiativ«: et initiativ, der er indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med denne forordning, hvori Kommissionen opfordres til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne, og som støttes af mindst én million berettigede underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne«.

5 Artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 211/2011 bestemmer:

»1. Forud for indsamlingen af støttetilkendegivelser fra underskrivere af et forslag til borgerinitiativ skal initiativtagerne lade initiativet registrere i Kommissionen og indgive de oplysninger, der er fastsat i bilag II, særlig vedrørende det foreslåede borgerinitiativs emne og formål.

Disse oplysninger skal indgives på et af Unionens officielle sprog til et onlineregister, som Kommissionen stiller til rådighed til det formål (herefter benævnt »registret«).

Initiativtagerne skal til registret og i givet fald på deres websted afgive regelmæssigt ajourførte oplysninger om støtte- og finansieringskilder for forslaget til borgerinitiativ.

Når en registrering er bekræftet i henhold til stk. 2, kan initiativtagerne indgive det foreslåede borgerinitiativ til registret på andre officielle EU-sprog. Initiativtagerne er selv ansvarlige for oversættelsen af det foreslåede initiativ til andre officielle EU-sprog.

Kommissionen opretter et kontaktpunkt, som kan yde information og bistand.

2. Inden for to måneder fra modtagelsen af oplysningerne i bilag II registrerer Kommissionen et forslag til borgerinitiativ under et specifikt registreringsnummer og sender en bekræftelse til initiativtageren, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

- a) borgerkomiteen er blevet dannet, og kontaktpersonerne er blevet udpeget i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2
- b) forslaget til borgerinitiativ falder ikke åbenbart uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne
- c) forslaget til borgerinitiativ er ikke utilstedeligt, uunderbygget eller af chikanøs karakter, og
- d) forslaget til borgerinitiativ er ikke åbenbart i strid med Unionens værdier, som fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.«

6 Denne forordnings artikel 9 med overskriften »Indgivelse af et borgerinitiativ til Kommissionen« bestemmer i stk. 1:

»Når initiativtagerne har modtaget attesterne, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2, og alle de relevante procedurer og betingelser, der er fastsat i denne forordning, er fulgt og overholdt, kan de indgive borgerinitiativet til Kommissionen sammen med oplysninger om enhver form for støtte eller finansiering, der måtte være modtaget til initiativet. Disse oplysninger offentliggøres i registret.«

7 Den nævnte forordnings artikel 10 fastsætter:

»1. Når Kommissionen modtager et borgerinitiativ i overensstemmelse med artikel 9:

- a) offentliggør den straks borgerinitiativet i [registret]
- b) mødes den med initiativtagerne på et passende niveau for at give dem lejlighed til at redegøre nærmere for de spørgsmål, der rejses i borgerinitiativet
- c) fastsætter den inden tre måneder sine juridiske og politiske konklusioner om initiativet samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, i en meddelelse.

2. Den i stk. 1, litra c), omhandlede meddelelse sendes til initiativtagerne samt til Europa-Parlamentet og Rådet og offentliggøres.«

8 Artikel 11 i forordning nr. 211/2011 med overskriften »Offentlig høring« bestemmer:

»Når betingelserne i artikel 10, stk. 1, litra a) og b), er opfyldt, og inden for fristen i artikel 10, stk. 1, litra c), skal initiativtagerne gives mulighed for at fremlægge initiativet ved en offentlig høring. Kommissionen og Europa-Parlamentet sikrer, at denne høring arrangeres i Europa-Parlamentet, i givet fald sammen med andre EU-institutioner eller -organer, som måtte ønske at deltage, og at Kommissionen er repræsenteret på et passende niveau.«

9 Bilag II til denne forordning med overskriften »Nødvendige oplysninger til registrering af et forslag til borgerinitiativ« har følgende ordlyd:

»Følgende oplysninger skal indgives for at få registreret et forslag til borgerinitiativ i Kommissionens onlineregister:

1. Titlen på forslaget til borgerinitiativ, højst 100 skrifttegn
2. Emnet, højst 200 skrifttegn
3. Beskrivelse af formålene med det forslag til borgerinitiativ, Kommissionen opfordres til at træffe foranstaltninger på grundlag af, højst 500 skrifttegn
4. De bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne anser for relevante for det foreslåede tiltag

[...]

Initiativtagerne kan fremlægge mere detaljerede oplysninger om emnet for, formålene med og baggrunden for forslaget til borgerinitiativ i et bilag. De kan også, hvis de ønsker det, indsende et udkast til retsakt.«

### **Sagens baggrund**

10 Sagens baggrund blev fremstillet i den appellerede doms præmis 1-30 og kan sammenfattes som følger.

11 Den 11. maj 2012 registrerede Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning (EU) nr. 211/2011 forslaget til et europæisk borgerinitiativ med overskriften »One of Us« (Én af os) (herefter »det omtvistede EBI«).

- 12 Det omtvistede EBI's emne var »[r]etslig beskyttelse af værdighed, retten til liv og ethvert menneskeligt væsens integritet fra undfangelsen inden for [Den Europæiske Unions] kompetenceområder, hvor denne beskyttelse er af særlig vigtighed«.
- 13 Det omtvistede EBI's formål var beskrevet på følgende måde:
- »Det menneskelige embryo bør respekteres for sin værdighed og ukrænkelighed. Dette er blevet formuleret ved [Den Europæiske Unions Domstol] i Brüstle-sagen, hvor det menneskelige embryo er defineret som begyndelsen på udviklingen af mennesket. For at sikre en overensstemmelse inden for de områder af dets kompetence, hvor det menneskelige embryos liv er på spil, bør [Unionen] oprette et forbud og sætte en stopper for finansieringen af aktiviteter, der indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner, især inden for forskning, udviklingsbistand og den offentlige sundhed.«
- 14 I et bilag til anmodningen om registrering af det omtvistede EBI blev der foreslået tre ændringer af eksisterende eller foreslåede EU-retsakter. For det første anmodede initiativtagerne til dette EBI om, at der skulle indsættes en ny artikel i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1), der skulle forbyde tildeling af EU-midler til finansiering af aktiviteter, som ødelægger menneskelige embryoner, eller som forudsætter deres ødelæggelse. For det andet foreslog de, at der skulle indsættes et nyt afsnit i artikel 16, stk. 3, i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) (KOM(2011) 809 endelig), om udelukkelse af enhver finansiering via dette rammeprogram af forskningsaktiviteter, som indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner, herunder aktiviteter med henblik på udvinding af stamceller, og forskning, som indebærer anvendelse af menneskelige embryonale stamceller med henblik på at udvinde dem. For det tredje foreslog de, at der skulle tilføjes et stk. 5 til artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EUT 2006, L 378, s. 41), som i det væsentlige skulle foreskrive, at økonomisk bistand fra Unionen ikke direkte eller indirekte måtte anvendes til finansiering af abort.
- 15 De bestemmelser i traktaterne, som af initiativtagerne til det omtvistede EBI ansås for relevante, var artikel 2 TEU og 17 TEU samt artikel 4, stk. 3 og 4, TEUF og artikel 168 TEUF, 180 TEUF, 182 TEUF, 209 TEUF, 210 TEUF og 322 TEUF.
- 16 Den 28. februar 2014 indgav initiativtagerne til det omtvistede EBI i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 211/2011 EBI'et til Kommissionen.
- 17 Den 9. april 2014 mødtes repræsentanter for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 211/2011 med initiativtagerne til det omtvistede EBI. Den efterfølgende dag fik initiativtagerne i overensstemmelse med artikel 11 i denne forordning mulighed for at fremlægge dette EBI ved en offentlig høring i Europa-Parlamentet.
- 18 Den 28. maj 2014 vedtog Kommissionen på grundlag af samme forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), den omtvistede meddelelse, som var opdelt i fire dele, og hvori Kommissionen bekendtgjorde, at den ikke ville træffe nogen foranstaltninger som reaktion på det omtvistede EBI.
- 19 I meddelelsens punkt 1 med overskriften »Indledning« præsenterede Kommissionen bl.a. det omtvistede EBI's emne og formål og de tre foreslåede lovændringer.
- 20 I den nævnte meddelelses punkt 2 med overskriften »Status« gengav Kommissionen først den nuværende status for EU-lovgivningen vedrørende beskyttelse af menneskelig værdighed og redegjorde nærmere for Unionens kompetencer i denne henseende, idet den bl.a. bemærkede, at spørgsmålet om, hvorvidt videnskabelig forskning, der anvender menneskelige embryoner, kan udføres og finansieres af Unionen, ikke var blevet afgjort i Domstolens praksis.

- 21 Derefter redegjorde Kommissionen for status for forskning i menneskelige embryonale stamceller (herefter »forskning i MES«), medlemsstaternes og Unionens kompetencer og aktiviteter på dette område og de mekanismer, Unionen havde indført for at sikre den menneskelige værdighed i forbindelse med finansieringen af denne forskning. For så vidt angik Unionens kompetencer anførte Kommissionen i denne henseende, at forskningen i MES opererer inden for strenge etiske retningslinjer, der omfatter et system med »tredobbelt sikring«, i henhold til hvilket Unionens projekter for det første skal overholde lovgivningen i det land, hvor forskningsprojekterne udføres, alle projekter for det andet skal valideres videnskabeligt gennem peer review og skal gennemgå en streng etisk bedømmelse, og Unionens midler for det tredje ikke må anvendes til afledning af nye stamcellelinjer eller til forskning, som indebærer ødelæggelse af embryoner.
- 22 Endelig redegjorde Kommissionen for medlemsstaternes og Unionens kompetencer og aktiviteter på området for mødre og børns sundhed i forbindelse med udviklingssamarbejde.
- 23 I den omtvistede meddelelses punkt 3 med overskriften »Vurdering af anmodningerne fra [EBI'et]« fremlagde Kommissionen grundene til, at den ikke agtede at gennemføre nogen af de handlinger, initiativtagerne til dette EBI havde foreslået.
- 24 Kommissionen anførte indledningsvis, at finansforordningen allerede sikrede, at alle EU-udgifter, herunder udgifter til forskning, udviklingssamarbejde og offentlig sundhed, respekterede den menneskelige værdighed, retten til livet og retten til menneskets integritet.
- 25 Derefter præciserede Kommissionen, at bestemmelserne i »Horisont 2020«-rammeprogrammet vedrørende forskning i MES allerede tog højde for en række af de væsentlige anmodninger fra initiativtagerne til EBI'et, navnlig anmodningen om, at EU ikke skulle finansiere ødelæggelse af menneskelige embryoner, og at EU skulle indføre passende kontrol.
- 26 Endelig anførte Kommissionen, at et forbud mod finansiering af abort i udviklingslande som ønsket af initiativtagerne til EBI'et ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde de målsætninger, der var fastsat inden for området for udviklingssamarbejde.
- 27 Den omtvistede meddelelses punkt 4 med overskriften »Konklusioner« indeholder en sammenfatning af de redegørelser, der gives i meddelelsens ovenstående punkter.

### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

- 28 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 25. juli 2014 anlagde enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« og de syv fysiske personer, der er initiativtagere til det omtvistede EBI, og som udgør dettes borgerkomité, søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede meddelelse og subsidiært om annullation af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011.
- 29 Ved kendelse af 26. november 2015, One of Us m.fl. mod Kommissionen (T-561/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:917), afviste Retten dette søgsmål, for så vidt som det var rettet mod forordningens artikel 10, stk. 1, litra c). Parlamentet og Rådet, som ikke længere kunne anses for sagsøgte parter i sagen, fik efter deres anmodninger derom tilladelse til at indtræde som intervenienter ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Første Afdeling den 30. november 2015.
- 30 Retten frifandt Kommissionen ved den appellerede dom.
- 31 Efter at Retten i den nævnte doms præmis 53-65 havde fastslået, at søgsmålet skulle afvises, for så vidt som det var anlagt af enheden European Citizens' Initiative One of Us, undersøgte Retten i den pågældende doms præmis 68-101, hvorvidt den omtvistede meddelelse kunne anfægtes som

omhandlet i artikel 263 TEUF. Retten fastslog i samme doms præmis 77, at denne meddelelse havde bindende retsvirkninger, som kunne berøre appellanternes interesser igennem en væsentlig ændring af deres retsstilling. Retten anførte i denne henseende, at Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 var forpligtet til at fremkomme med en meddelelse som den omtvistede meddelelse, hvori den fastsatte sine juridiske og politiske konklusioner om EBI'et. Retten fastslog således, at søgsmålet til prøvelse af denne meddelelse kunne antages til realitetsbehandling.

- 32 For så vidt angår realitetsbehandlingen af dette søgsmål forkastede Retten i den appellerede doms præmis 105-118 det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 grundet den manglende fremsættelse af et forslag til en retsakt som svar på det omtvistede EBI med den begrundelse, at Kommissionen i henhold til såvel denne bestemmelse som artikel 11 TEU og artikel 24 TEUF har beføjelse til at træffe afgørelse om reaktionen på et EBI. Retten henviste i denne henseende til, at traktaterne giver Kommissionen en monopollignende initiativret på lovgivningsområdet.
- 33 Retten forkastede i den appellerede doms præmis 122-125 med samme begrundelse det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU.
- 34 Retten forkastede i samme doms præmis 128-132 det tredje anbringende om, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, sammenholdt med 20. betragtning til denne forordning, idet den ikke havde fastsat sine juridiske og politiske konklusioner om det omtvistede EBI særskilt. Retten anførte i denne henseende, at selv om det i denne betragtning anføres, at Kommissionen drager særskilte juridiske og politiske konklusioner, kan dette ikke forstås således, at det indfører en forpligtelse i denne henseende for Kommissionen, idet præambelen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende. Da det endvidere ikke fremgår af denne artikel 10's ordlyd, at Kommissionen er forpligtet til at drage sine konklusioner på denne måde, kan det ikke foreholdes denne, at den ikke har draget særskilte konklusioner. For fuldstændighedens skyld præciserede Retten, at selv hvis en sådan forpligtelse forelå, ville en tilsidesættelse deraf ikke medføre, at den omtvistede meddelelse annulleres.
- 35 Retten forkastede ligeledes i den appellerede doms præmis 141-158 det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten, fordi de elementer, der var anført i den omtvistede meddelelse, var tilstrækkelige til at gøre det muligt for appellanterne at forstå grundene til, at Kommissionen afslog at træffe foranstaltninger som reaktion på det omtvistede EBI. Derudover fandt Retten, at argumentet om, at Kommissionen havde tilsidesat begrundelsespligten, idet den ikke havde defineret eller afklaret det menneskelige embryons juridiske status i den omtvistede meddelelse, var irrelevant og skulle forkastes, fordi spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen var tilstrækkelig, kun skulle bedømmes i forhold til det omtvistede EBI's formål.
- 36 Endelig forkastede Retten i den appellerede doms præmis 168-183 det femte anbringende om Kommissionens urigtige skøn i den omtvistede meddelelse.
- 37 Retten fandt i denne henseende, at henset til den vide skønsebeføjelse, Kommissionen råder over ved udøvelsen af dens lovgivningsmæssige initiativret, skulle Kommissionens afgørelse om ikke at fremsætte forslag til retsakter for lovgiver gøres til genstand for en begrænset prøvelse.
- 38 Retten fastslog for det første i den appellerede doms præmis 172-175, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet den fandt, at Domstolens dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ikke var relevant ved bedømmelsen af den omtvistede meddelelses lovlighed, fordi denne dom kun vedrørte spørgsmålet om patenterbarheden af bioteknologiske opfindelser og ikke berørte spørgsmålet om finansiering af forskningsaktiviteter, som indebærer eller forudsætter ødelæggelse af menneskelige embryoner.

- 39 Retten fastslog for det andet i den appellerede doms præmis 176, at appellanterne ikke havde godtgjort, at der forelå et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angik Kommissionens etiske tilgang vedrørende forskning i MES. Den forkastede ligeledes appellanternes anbringende om, at denne forskning ikke var nødvendig, som utilstrækkeligt udviklet.
- 40 For det tredje fastslog Retten i den appellerede doms præmis 180, at Kommissionen heller ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den lagde en publikation fra Verdenssundhedsorganisationen, ifølge hvilken der foreligger en forbindelse mellem usikre aborter og dødelighed blandt mødre, til grund og deraf udledte, at et forbud mod finansiering af aborter ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde målsætningen om reduktion af dødeligheden blandt mødre.
- 41 Endelig fastslog Retten for det fjerde i den appellerede doms præmis 182, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den besluttede ikke at fremlægge et forslag til ændring af finansforordningen for EU-lovgiver med henblik på at forbyde finansiering af aktiviteter, der forekommer at være i strid med den menneskelige værdighed og menneskerettighederne.

### **Parternes påstande for Domstolen**

- 42 Appellanterne har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
  - Den omtvistede meddelelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
  - Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### **Om appellen**

- 44 Appellanterne har til støtte for deres appel fremført fem anbringender.

### ***Det første anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 45 Med deres første anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 118 og 125 forkastede deres argument vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 4, TEU og forordning nr. 211/2011. De har gjort gældende, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 111 og 113 fastslog, at Kommissionens monopollignende initiativret på lovgivningsområdet ikke blev berørt af indførelsen af ordningen med EBI'er, tilsidesatte denne ordnings særlige karakter.
- 46 Appellanterne har anført, at selv om artikel 17, stk. 2, TEU bestemmer, at EU's lovgivningsmæssige retsakter kun kan vedtages på forslag af Kommissionen, skal denne bestemmelse imidlertid ikke fortolkes således, at den tildeler Kommissionen en ubegrænset skønsmagt med hensyn til lovgivningsmæssige forslag vedrørende spørgsmål, som er genstand for et borgerinitiativ, som har



opnået den påkrævede støtte som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 211/2011. Appellanterne har udledt af dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), at den skønsbeføjelse, Kommissionen har med hensyn til lovgivningsinitiativer, skal afgrænses, når Kommissionen træffer afgørelse om ikke at fremsætte forslag til retsakt som reaktion på et EBI, idet en udøvelse af Kommissionens skønsbeføjelse med henblik på at hindre formålene med et EBI således bør anses for at være ulovlig.

- 47 De har dels gjort gældende, at Kommissionens afgørelse om ikke at fremsætte forslag til lovgivning som reaktion på et EBI skal begrundes, og at begrundelsen skal understøttes af overbevisende elementer, som ikke strider mod det omhandlede EBI's formål. Dels har de anført, at Kommissionen skal udøve sin skønsbeføjelse under overholdelse af almindelige politikker og public policy-formål under domstolskontrol. Ifølge appellanterne hverken behandlede eller identificerede Retten det omtvistede EBI's public policy-formål eller den sammenhæng mellem EU-traktatens afsnit III og artikel 24 TEUF, som følger af forordning nr. 211/2011.
- 48 Appellanterne har anført, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 124 at fastslå, at EBI-mekanismen alene har til formål at »opfordre« Kommissionen til at fremlægge et forslag. For så vidt som artikel 11, stk. 4, TEU ikke bestemmer, at det kun er personer, der har indsamlet mindst 1 mio. underskrifter, der kan »opfordre« Kommissionen til at træffe egnede foranstaltninger, er det appellanternes opfattelse, at enhver person eller gruppe kan »opfordre« Kommissionen til at træffe sådanne foranstaltninger. Ifølge appellanterne kan et EBI, henset til dets kendetegn og de omkostninger og vanskeligheder, der er forbundet dermed, ikke ligestilles med en simpel »opfordring« til Kommissionen om at træffe egnede foranstaltninger.
- 49 Appellanterne har gjort gældende, at den fortolkning af EBI-mekanismen, som Retten lagde til grund i den appellerede doms præmis 111, 113 og 124, fratager EBI-mekanismen dens effektive virkning og ikke giver mulighed for at afhjælpe Unionens demokratiske underskud.
- 50 De har anført, at henset til den indflydelse, Rådet og Parlamentet udøver på Kommissionen, burde Retten have tillagt en gruppe på mindst 1 mio. borgere, som har støttet et EBI, den samme styrke, som disse institutioner nyder. De har gjort gældende, at Kommissionens beføjelse til at imødekomme et EBI eller undlade at gøre dette skal være baseret på bedømmelseskriterier, som kan efterprøves af en dommer. Ifølge appellanterne er den vurdering, Retten foretog i den appellerede dom, usammenhængende, for så vidt som selve eksistensen af den legalitetsprøvelse, som Retten i nævnte dom foretog af den omtvistede meddelelse, understøtter appellanternes argumentation om, at det ikke står Kommissionen frit, om den vil imødekomme et EBI eller ej.
- 51 Endelig har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at forordning nr. 211/2011 skulle fortolkes således, at den giver Kommissionen mulighed for at fratage borgerne deres ret til at få deres forslag til lovmæssige retsakter undersøgt af Parlamentet i forbindelse med et EBI.
- 52 Kommissionen har anført, at den for Retten gjorde gældende, at den omtvistede meddelelse ikke er en retsakt, der kan gøres til genstand for retlig prøvelse som omhandlet i artikel 263 TEUF. Kommissionen er for så vidt angår realiteten af den opfattelse, at det første appelanbringende skal forkastes.

*Domstolens bemærkninger*

- 53 Artikel 11, stk. 4, TEU, som blev indført ved Lissabontraktaten, anerkender, at unionsborgere under visse betingelser har ret til at tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter disse borgeres opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 23).
- 54 Retten til at tage et EBI udgør – på linje med bl.a. retten til at indgive andragender til Parlamentet – et instrument vedrørende borgernes ret til deltagelse i EU's demokratiske liv, der er fastsat i artikel 10, stk. 3, TEU, for så vidt som det gør det muligt for dem at henvende sig direkte til Kommissionen med anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 24).
- 55 I overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, TEUF præciseres de procedurer og betingelser, der er nødvendige for at fremsætte et EBI, i forordning nr. 211/2011.
- 56 Appellanterne har med deres første appelanbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen ikke i henhold til artikel 11, stk. 4, TEU i forordning nr. 211/2011 var forpligtet til at fremsætte et forslag til lovgivningsmæssig retsakt som reaktion på EBI'et.
- 57 Det bemærkes i denne henseende for det første, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 11, stk. 4, TEU, at EBI'et tilsigter at »opfordre« Kommissionen til at fremsætte et egnet forslag til gennemførelse af traktaterne og ikke, som appellanterne har gjort gældende, forpligter denne institution til at foretage den eller de handlinger, som påtænkes med det pågældende EBI. Denne ordlydsfortolkning understøttes af ordlyden af artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 211/2011, som definerer et »borgerinitiativ« som et initiativ, der er indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med denne forordning, hvori denne institution »opfordres« til at fremsætte et forslag som omhandlet i artikel 11, stk. 4, TEU. Det fremgår i øvrigt af ordlyden af artikel 10, stk. 1, litra c), i og 20. betragtning til nævnte forordning, at Kommissionen, når den modtager et EBI, fastsætter de eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, hvilket bekræfter, at Kommissionens fremsættelse af et forslag til EU-retsakt som reaktion på et EBI har en fakultativ karakter.
- 58 Hvad for det andet angår den sammenhæng, som EBI-mekanismen indgår i, kan det, således som Kommissionen har gjort gældende, ikke udledes af dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), som vedrørte Kommissionens tilbagetrækning af et forslag til EU-retsakt under lovgivningsprocessen, at denne institution er forpligtet til at fremsætte et forslag til EU-retsakt som reaktion på et EBI.
- 59 Tværtimod tillægger såvel artikel 17, stk. 2, TEU som artikel 289 TEUF – således som Domstolen anførte i nævnte dom – Kommissionen en lovgivningsmæssig initiativret, som indebærer, at det tilkommer denne institution at beslutte, om den skal fremsætte et forslag til en retsakt eller ej, ud over i de tilfælde, hvor den i henhold til EU-retten er forpligtet til at fremlægge et sådant forslag. Såfremt der fremsættes et forslag til en retsakt under udøvelsen af denne beføjelse, påhviler det ligeledes Kommissionen, der ifølge artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå, at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget (dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 70).
- 60 Denne lovgivningsmæssige initiativret, som tilkommer Kommissionen, er et af udtrykkene for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, og som forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (jf. i denne retning dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

- 61 Det bemærkes i denne henseende, at EBI'et, som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 211/2011, tilsigter at give EU-borgerne en ret svarende til den, Parlamentet og Rådet har i medfør af henholdsvis artikel 225 TEUF og 241 TEUF, til at anmode Kommissionen om at fremsætte passende forslag til gennemførelse af traktaterne. Det fremgår imidlertid af disse to artikler, at den ret, som således er tillagt Parlamentet og Rådet, ikke begrænser Kommissionens lovgivningsmæssige initiativret, idet det står denne institution frit at undlade at fremsætte forslag, forudsat at den meddeler den pågældende institution begrundelsen for dette. Et EBI, der fremsættes på grundlag af artikel 11, stk. 4, TEU og forordning nr. 211/2011, kan derfor heller ikke påvirke denne beføjelse.
- 62 Endvidere er appellanternes antagelse om, at Kommissionen under alle omstændigheder er forpligtet til at imødekomme de forslag, som er anført i et EBI, som er registreret, og som har opnået den fornødne støtte, uforenelig med den skønsbeføjelse, som Kommissionen i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU er tildelt ved sin opgave om at fremme Unionens almene interesser og om at tage passende initiativer med henblik herpå, samt med Kommissionens almindelige forpligtelse til at handle i fuld uafhængighed ved udøvelsen af dens initiativret, som påhviler denne institution i medfør af denne artikels stk. 3.
- 63 Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 111 fastslog, at den monopollignende initiativret på lovgivningsområdet, som traktaterne giver Kommissionen, ikke påvirkes af den ret til EBI, som er fastsat i artikel 11, stk. 4, TEU.
- 64 Hvad for det tredje angår appellanternes argument om, at Rettens fortolkning af EBI-mekanismen i den appellerede dom fratager denne mekanisme dens effektive virkning, bemærkes det, at Unionens funktionsmåde i henhold til artikel 10, stk. 1, TEU bygger på det repræsentative demokrati, som konkretiserer værdien demokrati. Denne værdi udgør i medfør af artikel 2 TEU en af de værdier, Unionen bygger på.
- 65 Denne ordning med repræsentativt demokrati blev ved Lissabontraktaten suppleret med deltagelsesdemokratiske instrumenter, såsom EBI-mekanismen, som har til formål at fremme borgernes deltagelse i den demokratiske proces og dialogen mellem borgerne og EU-institutionerne. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, indgår dette formål i den forud eksisterende institutionelle ligevægt og udøves inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt hver enkelt EU-institution ved traktaterne, idet traktatens forfattere ikke ved indførelse af denne mekanisme har tilsigtet at fratage Kommissionen den lovgivningsmæssige initiativret, som denne institution er tillagt ved artikel 17 TEU.
- 66 Når dette er sagt betyder den omstændighed, at Kommissionen ikke er forpligtet til at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI, ikke, at et sådant initiativ fratages sin effektive virkning.
- 67 Et EBI, som er blevet registreret i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, og som overholder alle de procedurer og betingelser, der er fastsat i denne forordning, udløser nemlig en række bestemte forpligtelser for Kommissionen, som er opregnet i forordningens artikel 10 og 11.
- 68 Først og fremmest skal Kommissionen, når den modtager et EBI, i henhold til denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra a), straks offentliggøre EBI'et i det register, der er foreskrevet til dette formål, således at de spørgsmål, der er anført i dette EBI, og i forhold til hvilke borgerne mener, at en EU-retsakt er nødvendig, offentliggøres. Endvidere er Kommissionen i henhold til denne bestemmelses litra b) forpligtet til at mødes på et passende niveau med initiativtagerne til et EBI, der har opnået støtte fra mindst 1 mio. underskrivere, for at give dem lejlighed til at redegøre nærmere for de spørgsmål, der rejses i dette EBI. Endelig bestemmer nævnte bestemmelses litra c), at Kommissionen skal fastsætte sine juridiske og politiske konklusioner om initiativet samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, i en meddelelse.

- 69 Det fremgår ligeledes af artikel 11 i forordning nr. 211/2011, at initiativtagerne til et EBI, der opfylder de betingelser, der er opstillet i denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra a) og b), har mulighed for at fremlægge dette initiativ ved en offentlig høring, som arrangeres i Parlamentet, i givet fald sammen med andre EU-institutioner eller -organer, som måtte ønske at deltage, og under Kommissionens tilstedeværelse, hvilket garanterer initiativtagerne en privilegeret adgang til EU-institutionerne.
- 70 Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 124 fastslog, at en forkastelse af appellanternes antagelse om Kommissionens forpligtelse til at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI ikke fratager EBI-mekanismen dens effektive virkning. Som generaladvokaten har anført i punkt 78 i forslaget til afgørelse, beror denne mekanismes særlige merværdi ikke på visheden om et resultat, men i de veje og muligheder, det skaber for EU-borgerne for at indlede en politisk debat ved EU-institutionerne uden at skulle afvente iværksættelsen af en lovgivningsprocedure.
- 71 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at det var begrundet, at Retten i den appellerede doms præmis 105-118 fastslog, at den fortolkning af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, som appellanterne foretog, er retligt forkert. Det var ligeledes med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 122-125 forkastede appellanternes argumentation om, at artikel 11, stk. 4, TEU udløser en forpligtelse for Kommissionen til at indlede en lovgivningsmæssig procedure som reaktion på et EBI, der er registreret, og som har opnået den påkrævede støtte.
- 72 Heraf følger, at det første appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

### ***Det andet anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 73 Appellanterne har med deres andet appelanbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 128 og 132 fastslog, at Kommissionen ikke i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 var forpligtet til at fastsætte sine juridiske og politiske konklusioner om de EBI'er, der blev indgivet til den, særskilt. De har anført, at denne bestemmelse skal læses i lyset af 20. betragtning til denne forordning, hvoraf det fremgår, at Kommissionen skal fastsætte sine »juridiske« og »politiske« konklusioner særskilt.
- 74 Kommissionen har gjort gældende, at det andet anbringende skal forkastes, idet den har tilsluttet sig Rettens bedømmelse, hvorefter præamblen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og hverken kan påberåbes til støtte for at fravige en bestemmelse eller til støtte for en fortolkning af denne bestemmelse, der er i åbenbar strid med bestemmelsens ordlyd.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 75 Betragtningerne til en EU-retsakt kan præcisere indholdet af denne retsakts bestemmelser (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 76). Som generaladvokaten har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, er betragtningerne til en EU-retsakt således vigtige fortolkningslementer, som kan oplyse om retsaktens udsteders hensigter.
- 76 Derimod er præamblen til en EU-retsakt ikke retligt bindende og kan hverken påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd (jf. i denne retning dom af 24.11.2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 77 I den foreliggende sag fandt Retten, efter at den i den appellerede doms præmis 128 havde gengivet fast retspraksis vedrørende præambleres retlige værdi, i nævnte doms præmis 129 og 130, at Kommissionen ikke var underlagt en forpligtelse til at fastsætte sine juridiske og politiske konklusioner særskilt, for så vidt som denne forpligtelse, som er nævnt i 20. betragtning til forordning nr. 211/2011, ikke gentages i denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra c). For fuldstændighedens skyld tilføjede Retten i den appellerede doms præmis 131, at selv hvis det antages, at Kommissionen i henhold til denne bestemmelse har en juridisk forpligtelse til særskilt at fastsætte disse juridiske og politiske konklusioner, ville denne forpligtelse være rent formel, således at en tilsidesættelse deraf ikke ville medføre, at meddelelsen skulle annulleres.
- 78 Det skal fastslås, at ordlyden af henholdsvis artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 og 20. betragtning til denne forordning kun er forskellige, for så vidt som det alene er denne betragtning, der nævner Kommissionens »særskilte« fastsættelse af dens juridiske og politiske konklusioner. En sådan angivelse præciserer således den forpligtelse, der påhviler Kommissionen i henhold til denne bestemmelse.
- 79 I denne forbindelse skal begrebet »særskilt«, som anvendes i 20. betragtning til denne forordning, forstås således, at såvel Kommissionens juridiske som politiske konklusioner skal fremgå af meddelelsen om det omhandlede EBI på en måde, som gør det muligt at forstå den juridiske og politiske karakter af de begrundelser, som denne meddelelse indeholder.
- 80 Dette begreb skal derimod ikke forstås således, at det indebærer en forpligtelse til en formel opdeling af dels de retlige konklusioner, dels de politiske konklusioner, således at en tilsidesættelse af denne forpligtelse kan sanktioneres ved en annullation af den omhandlede meddelelse.
- 81 I den foreliggende sag fremgår det, som generaladvokaten har anført i punkt 104 i forslaget til afgørelse, af den appellerede doms præmis 13-30, at den omtvistede meddelelse opfylder det krav, der nævnes i nærværende doms præmis 79.
- 82 Det følger deraf, at der under alle omstændigheder ikke kan gives medhold i den argumentation, appellanterne har fremført i forbindelse med det andet appelanbringende.
- 83 Det andet anbringende skal derfor forkastes som irrelevant.

### ***Det tredje anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 84 Appellanterne har med det tredje anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 170 at fastslå, at den omtvistede meddelelse skulle undergives en begrænset prøvelse ved Retten, der kun omfatter en prøvelse af åbenbart urigtige skøn. De har dels anført, at Retten lagde en retspraksis til grund, som ikke finder anvendelse på EBI-mekanismen, dels, at Retten ikke anførte nogen kriterier, som gjorde det muligt at sondre mellem »åbenbare« fejl og de fejl, som ikke er åbenbare.
- 85 Appellanterne har nærmere gjort gældende, at det var med urette, at Retten tillagde Kommissionen en vid skønsbeføjelse svarende til den, Kommissionen råder over på det socioøkonomiske politiske område, når den fastsætter en meddelelse som reaktion på et EBI. De har tilføjet, at Retten ikke anførte en begrundelse for, at den analogt støttede sig til dom af 14. juli 2005, Rica Foods mod Kommissionen (C-40/03 P, EU:C:2005:455), selv om denne dom ikke kan overføres til EBI-mekanismen.

86 Det er Kommissionens opfattelse, at det tredje anbringende er ugrundet.

*Domstolens bemærkninger*

- 87 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 169, at Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af dens beføjelser med hensyn til lovgivningsinitiativer skal indrømmes vide skønsbeføjelser, for så vidt som den ved udøvelsen heraf i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser, idet den eventuelt skal foretage vanskelige afvejninger af modstående interesser. Følgelig fandt Retten i nævnte doms præmis 170, at den omtvistede meddelelse skulle underkastes en begrænset retlig prøvelse.
- 88 Som det i denne henseende fremhæves i forbindelse med undersøgelsen af det første appelanbringende, henhører Kommissionens afgørelse om ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI, som er blevet registreret, og som har opnået den påkrævede støtte, under denne institutions udøvelse af dens beføjelser med hensyn til lovgivningsinitiativer, jf. artikel 17 TEU.
- 89 Da Kommissionen, som Retten med rette fremhævede i den appellerede doms præmis 169, råder over et vidt skøn ved udøvelsen af denne beføjelse, var det ligeledes med rette, at Retten i nævnte doms præmis 170 fastslog, at den omtvistede meddelelse skulle undergives en begrænset retlig prøvelse og ikke en fuldstændig prøvelse, således som appellanterne havde gjort gældende.
- 90 Det skal i øvrigt i denne henseende præciseres, at selv om det, som Kommissionen har fremhævet, er rigtigt, at Domstolen i dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, præmis 24), fastslog, at en afgørelse fra Parlamentet om, hvilke foranstaltninger der skal træffes i anledning af et andragende, som opfylder betingelserne i artikel 227 TEUF, ikke er omfattet af Unionens retsinstitansers kontrol, adskiller en meddelelse udstedt af Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 sig i flere henseender fra en sådan afgørelse.
- 91 I modsætning til et sådant andragende er et EBI, som er blevet registreret på grundlag af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, i henhold til denne forordning nemlig underlagt strenge betingelser og præcise processuelle garantier. Mens en afgørelse fra Parlamentet som den i den foregående præmis omhandlede er omfattet af en skønsbeføjelse »af politisk karakter« (dom af 9.12.2014, Schönberger mod Parlamentet, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, præmis 24), fremgår det af denne forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), at Kommissionen er forpligtet til at fastsætte sine juridiske og politiske konklusioner om det omhandlede EBI samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, i en meddelelse.
- 92 Sådanne krav har ikke blot til formål at oplyse initiativtagerne til et EBI på en klar, forståelig og underbygget vis om Kommissionens stillingtagen til deres initiativ, men ligeledes at give Unionens retsinstitanser mulighed for at efterprøve de meddelelser, Kommissionen vedtager i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011.
- 93 For så vidt angår denne prøvelses rækkevidde fastslog Retten i den appellerede doms præmis 170, at nævnte prøvelse skulle foretages med henblik på bl.a. at efterprøve, om den nævnte afgørelse er behæftet med åbenbart urigtige skøn, og om den er tilstrækkelig begrundet.
- 94 Det bemærkes i denne henseende dels, at begrundelsespligten principielt gælder for enhver EU-retsakt, der afføder retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, præmis 52). Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte

parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse og varetage deres interesser, og således, at det gøres muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve denne afgørelses lovlighed (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 28).

- 95 Dels gælder det, at når EU-institutionerne, som det er tilfældet for Kommissionen i den foreliggende sag, råder over et vidt skøn, og navnlig når de skal træffe valg af bl.a. politisk karakter og komplekse vurderinger, består den retlige prøvelse af de vurderinger, der ligger til grund for udøvelsen af denne skønsbeføjelse i at efterprøve, at der ikke foreligger åbenbart urigtige skøn (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 123 og 124 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Retten begik derfor ikke en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 169 og 170 fastslog, at den omtvistede meddelelse var omfattet af Kommissionens vide skønsbeføjelse, og at den derfor skulle undergives en begrænset prøvelse navnlig med henblik på at afgøre, om den var tilstrækkelig begrundet, og om den var behæftet med åbenbart urigtige skøn.
- 97 Heraf følger, at det tredje appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

### ***Det fjerde anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 98 Med deres fjerde anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten dels begik en retlig fejl, idet den foretog en begrænset prøvelse af Kommissionens skønsbeføjelse, dels foretog en ufuldstændig prøvelse af den omtvistede meddelelse.
- 99 Appellanterne har nærmere bestemt gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 159-165 identificerede de angiveligt urigtige skøn og i nævnte doms præmis 166-177 begrænsede sin prøvelse til en afgørelse af, om disse urigtige skøn var åbenbare. Ikke desto mindre fremgår det ifølge appellanterne af den appellerede doms præmis 172-183, at Retten kun foretog denne prøvelse med hensyn til visse af de angiveligt urigtige skøn.
- 100 De har i denne henseende for det første gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den dels undlod at fastslå, at der manglede sammenhæng imellem det forbud mod at patentere opfindelser, der forudsætter ødelæggelse af menneskelige embryoner, der blev fastslået i dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), og finansieringen af forskning vedrørende sådanne opfindelser, dels ikke udledte af den dom, at et menneskeligt embryo kan kvalificeres som et menneskeligt væsen. De har anført, at nævnte doms præmis 33 og 34 fastslår den menneskelige værdighed som retligt princip, der har forrang for patentlovgivningen, og som ligeledes skal »tages i betragtning ved bedømmelsen af Unionens økonomiske og finansielle bidrag til ødelæggelsen af menneskelige embryoner«.
- 101 Appellanterne har for det andet anført, at Retten undlod at fastslå, at Kommissionen var forpligtet til forudgående at redegøre for et menneskeligt embryons retlige status for at kunne foretage en afvejning imellem interessen i forskning i MES og det menneskelige embryons værdighed. Ifølge appellanterne ville Kommissionens anerkendelse af embryons værdighed have gjort det umuligt for Kommissionen at foretage en afvejning mellem denne værdighed og de modstridende samfundsmæssige interesser, idet selve begrebet menneskelig værdighed forbyder en sådan afvejning.
- 102 Hvad for det tredje angår forskning i MES har appellanterne gjort gældende, at bekræftelsen af, at systemet med »tredobbelt sikring« udgør et passende kriterium ud fra et etisk synspunkt ved vurderingen af forskningsprojekter, er åbenbart fejlagtig, for så vidt som et sådant system ikke forhindrer finansiering af ulovlige forskningsprojekter og i sig selv udgør et incitament for

medlemsstaterne til at opbløde deres etiske normer. De har anført, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 176 om, at Kommissionens etiske tilgang, som adskiller sig fra den etiske tilgang i EBI'et, ikke er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, udgør en retlig fejl. Ifølge appellanterne tilkommer det ikke Retten at træffe afgørelse om konkurrerende socio-etiske hensyn, for så vidt som en sådan konstatering er af politisk art og ikke retlig. Appellanterne har tilføjet, at Retten foretog en ufuldstændig prøvelse, idet den ikke undersøgte alle de påberåbte urigtige skøn. De har i denne henseende gjort gældende, at Retten hverken undersøgte den åbenbart fejlagtige karakter af Kommissionens konstateringer vedrørende systemet med »tredobbelt sikring« eller fremsatte yderligere bemærkninger vedrørende disse konstateringer.

- 103 For det fjerde har appellanterne gjort gældende, at udsagnet om, at aborter finansieret af EU-budgettet reducerer antallet af aborter, som ikke ledsages af noget bevis i denne henseende, er åbenlyst paradoksalt.
- 104 For det femte har appellanterne anført, at Retten i den appellerede doms præmis 164 gengav deres argumenter urigtigt, for så vidt som disse i virkeligheden vedrørte den omstændighed, at Kommissionen med urette havde kvalificeret forpligtelserne i forbindelse med »årtusindudviklingsmålene« og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling som retligt bindende forpligtelser.
- 105 Kommissionen har gjort gældende, at det fjerde anbringende skal forkastes som ugrundet.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 106 For det første må appellanternes argument om, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 173-175 fastslog, at spørgsmålet om, hvorvidt videnskabelig forskning, som indebærer anvendelse af menneskelige embryoner, kan finansieres af EU-midler, klart adskiller sig fra det spørgsmål, der førte til afsigelsen af dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), forkastes.
- 107 Som det fremgår af den doms præmis 40, fastslog Domstolen, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/44/EF af 6. juli 1998 om retlig beskyttelse af bioteknologiske opfindelser (EFT 1998, L 213, s. 13), hvis fortolkning var genstand for den nævnte dom, ikke havde til formål at regulere anvendelsen af menneskelige embryoner i forbindelse med videnskabelig forskning, idet dette direktivs formål begrænsede sig til patenterbarheden af bioteknologiske opfindelser (jf. ligeledes i denne retning dom af 18.12.2014, International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, præmis 22). Dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), indeholder i øvrigt ikke nogen konklusion fra Domstolens side, hvorefter videnskabelig forskning, som anvender menneskelige embryoner, ikke under nogen omstændigheder kan finansieres af Unionen.
- 108 Da dette argument er baseret på en urigtig fortolkning af dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), begik Retten følgelig ikke en retlig fejl, da den fastslog, at nævnte dom ikke kunne påberåbes af appellanterne med henblik på at godtgøre, at Kommissionens standpunkt med hensyn til anvendelsen af menneskelige embryoner i forbindelse med videnskabelig forskning var usammenhængende.
- 109 For det andet vedrører appellanternes argument om forpligtelsen til afklaring af det menneskelige embryons retlige status, som generaladvokaten har anført i punkt 136 i forslaget til afgørelse, den appellerede doms præmis 156, som behandler det fjerde anbringende, som blev påberåbt for Retten, vedrørende en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, som påhviler Kommissionen.



- 110 Under disse omstændigheder, og ud over den omstændighed, at dette argument blot gentager et argument, der er blevet fremført inden for rammerne af proceduren for Retten til prøvelse af den omtvistede meddelelse, kan nævnte argument ikke understøtte det fjerde appellanbringende om, at Retten ikke fastslog Kommissionens angiveligt åbenbart urigtige skøn i denne meddelelse.
- 111 Hvad for det tredje angår argumenterne vedrørende forskning i MES, ifølge hvilke Retten i den appellerede doms præmis 176 og 177 traf afgørelse om konkurrerende socio-etiske hensyn, må det fastslås, at de bygger på en urigtig forståelse af den appellerede dom.
- 112 Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 176, at Retten gengav henholdsvis det omtvistede EBI's og Kommissionens etiske standpunkter vedrørende forskning i MES. Den fastslog, at denne institutions standpunkt ikke var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Derudover forkastede Retten i nævnte doms præmis 177 appellanternes argument om, at der forelå alternative løsninger i forhold til forskning i MES, som gjorde denne forskning overflødig, som utilstrækkeligt udviklet.
- 113 Retten foretog ved denne fremgangsmåde på ingen måde en undersøgelse af de respektive fordele ved konkurrerende socio-etiske hensyn. Den undersøgte således alene, om Kommissionen ved det valg, den traf vedrørende dens standpunkt, havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.
- 114 Det følger heraf, at appellanternes argumenter vedrørende forskning i MES skal forkastes som ugrundede.
- 115 Hvad for det fjerde angår argumentet om den angivelige fejl, Retten begik i den appellerede doms præmis 179 og 180, hvorefter aborter finansieret af EU-budgettet reducerer antallet af aborter, må det fastslås, at dette argument bygger på en urigtig forståelse af den appellerede dom.
- 116 Således anførte Retten i den appellerede doms præmis 180 med rette, at Kommissionen i den omtvistede meddelelse, idet den lagde en publikation fra Verdenssundhedsorganisationen til grund, gengav den omstændighed, at en forbedring af sikkerheden af sundhedstjenester i forbindelse med bl.a. abort bidrager til at reducere dødelighed og sygdom blandt mødre, idet en af årsagerne dertil ligger i anvendelsen af usikre aborter.
- 117 Følgelig fastslog Retten med rette, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet den fandt, at Unionens finansiering af en flæthed af sikre og effektive sundhedstjenester, herunder med hensyn til abort, bidrog til at reducere antallet af usikre aborter og derfor til at reducere dødelighed og sygdom blandt mødre. Det følger heraf, at appellanternes argument skal forkastes som åbenbart ugrundet.
- 118 Hvad for det femte angår argumentet om, at appellanternes argumentation blev urigtigt gengivet i den appellerede doms præmis 164 vedrørende årtusindudviklingsmålene og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling, er det, som generaladvokaten har anført i punkt 146 i forslaget til afgørelse, tilstrækkeligt at konstatere, at der under alle omstændigheder ikke kan gives medhold i nævnte argument, for så vidt som den omtvistede meddelelse ikke indeholder en konklusion om, at årtusindudviklingsmålene og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling indeholder retligt bindende forpligtelser.
- 119 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det fjerde anbringende skal forkastes.

## *Det femte anbringende*

### *Parternes argumentation*

- 120 Appellanterne har med deres femte anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 156 fastslog, at det ikke var nødvendigt at afklare det menneskelige embryos juridiske status for at forkaste de tre forslag til ændringer af eksisterende eller foreslåede EU-retsakter, som fremlægges ved det omtvistede EBI. Formålet med det omtvistede EBI vedrører ikke kun vedtagelsen af de tre foranstaltninger, som blev foreslået Kommissionen, men det vedrører først og fremmest den juridiske beskyttelse af ethvert menneskeligt væsens værdighed, ret til livet og ret til integritet fra undfangelsen. Appellanterne har gjort gældende, at Kommissionen var forpligtet til at samarbejde med initiativtagerne til det omtvistede EBI og til at fremsætte et forslag til retsakt som reaktion på EBI'et. Retten begik en retlig fejl, idet den ikke tog hensyn til det konkrete emne for dette EBI, da den fastslog, at Kommissionen ikke var forpligtet til at imødekomme EBI'et.
- 121 Ifølge Kommissionen bør det femte anbringende forkastes.

### *Domstolens bemærkninger*

- 122 Appellanterne har med det femte anbringende i det væsentlige gjort gældende, at det var med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 156 fastslog, at Kommissionen med rette havde forstået det omtvistede EBI således, at det alene vedrørte denne institutions fremsættelse af tre lovgivningsforslag, som var beskrevet i dette EBI, og ikke ligeledes en udarbejdning af en definition eller afklaring af det menneskelige embryos juridiske status.
- 123 Det fremgår i denne henseende af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 211/2011, at initiativtagerne til et EBI med henblik på registreringen af EBI'et skal indgive de oplysninger, der er fastsat i bilag II. Blandt de krav, der opregnes i dette bilag, er titlen på EBI'et, EBI'ets emne, en beskrivelse af dets formål samt de bestemmelser i traktaterne, som initiativtagerne anser for relevante for det foreslåede tiltag. Derudover kan initiativtagerne fremlægge mere detaljerede oplysninger om emnet for, formålene med og baggrunden for EBI'et i et bilag til deres anmodning om registrering.
- 124 I den foreliggende sag fremgår det af den appellerede doms præmis 2-4, at det omtvistede EBI's emne ifølge de oplysninger, som fremgår af det onlineregister, Kommissionen stiller til rådighed for registrering af EBI'er, for det første var den retslige beskyttelse af ethvert menneskeligt væsens værdighed, ret til liv og integritet fra undfangelsen inden for Unionens kompetenceområder, hvor denne beskyttelse er af særlig vigtighed.
- 125 For det andet havde dette EBI til formål at beskytte det menneskelige embryos værdighed og integritet efter dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), som ifølge initiativtagerne definerede det menneskelige embryo som begyndelsen på udviklingen af et menneske. Initiativtagerne har i denne henseende anført, at Unionen for at sikre en overensstemmelse inden for dets kompetenceområder bør forbyde og stoppe finansieringen af aktiviteter, der indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner, især inden for forskning, udviklingsbistand og den offentlige sundhed.
- 126 For det tredje har initiativtagerne henvist til artikel 2 TEU og 17 TEU samt til artikel 4, stk. 3 og 4, TEUF og artikel 168 TEUF, 180 TEUF, 182 TEUF, 209 TEUF, 210 TEUF og 322 TEUF som de relevante bestemmelser.
- 127 Initiativtagerne til det omtvistede EBI vedlagde tre forslag til ændringer af eksisterende eller foreslåede EU-retsakter som bilag til deres anmodning om registrering.

- 128 De anmodede for det første, som det nævnes i denne doms præmis 14, nærmere bestemt om, at der i finansforordningen vedrørende Unionens budget skulle indsættes en bestemmelse med henblik på at forbyde, at Unionen finansierer aktiviteter, der ødelægger menneskelige embryoner, eller som forudsætter deres ødelæggelse, for det andet om, at der i et forslag til en EU-forordning om et rammeprogram for forskning og innovation skulle tilføjes en bestemmelse med henblik på at udelukke enhver finansiering via dette rammeprogram af forskningsaktiviteter, som indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner, herunder aktiviteter med henblik på udvinding af stamceller, og forskning, som indebærer anvendelse af menneskelige embryonale stamceller med henblik på at udvinde dem, og for det tredje om, at der i Unionens lovgivning om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde skulle tilføjes en bestemmelse, som i det væsentlige skulle foreskrive, at økonomisk bistand fra Unionen ikke direkte eller indirekte måtte anvendes til finansiering af abort.
- 129 Det følger af de foregående elementer, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 156 fastslog, at formålet med det omtvistede EBI var at opfordre Kommissionen til at fremlægge tre lovgivningsmæssige forslag bestående i ændringer af eksisterende eller foreslåede EU-retsakter vedrørende henholdsvis Unionens budget, forskning og innovation og udviklingssamarbejde og ikke ligeledes at fremsætte et forslag vedrørende en definition eller afklaring af det menneskelige embryos juridiske status.
- 130 Det femte appelanbringende skal følgelig afvises som ugrundet, og appellen skal således forkastes.

### **Sagsomkostninger**

- 131 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.
- 132 I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 133 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da de har tabt sagen, bør appellanterne pålægges at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

**1) Appellen forkastes.**

**2) Patrick Grégor Puppincq, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky og Alicia Latorre Canizares bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter