



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

23. april 2018*

»Regler for institutionerne – det europæiske borgerinitiativ – forskningspolitik – folkesundhed – udviklingssamarbejde – Unionens finansiering af aktiviteter, der indebærer destruktion af menneskelige embryoner – Kommissionens meddelelse i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning (EU) nr. 211/2011 – annulationssøgsmål – partsevne – anfægtelig retsakt – delvis afvisning – domstolsprøvelse – begrundelsespligt – åbenbart urigtigt skøn«

I sag T-561/14,

European Citizens' Initiative One of Us og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom¹, først ved advokat C. de La Hougue, derefter ved advokat J. Paillot og endelig ved barrister P. Diamond,

sagsøgere,

støttet af:

Republikken Polen ved M. Szwarc, A. Miłkowska og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Laitenberger og H. Krämer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Parlamentet først ved U. Rösslein og E. Waldherr, derefter ved Rösslein og R. Crowe, som befuldmægtigede,

og af

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Rebasti og K. Michoel, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annulation af Kommissionens meddelelse COM(2014) 355 final af 28. maj 2014 om det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Uno di noi«,

* Processprog: engelsk.

1 – Listen over de andre sagsøgere er kun vedlagt i den udgave, der er blevet meddelt parterne.

har

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne E. Buttigieg (refererende dommer), F. Schalin, B. Berke og M.J. Costeira,

justitssekretær: fuldmægtig L. Grzegorzczuk,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. maj 2017,

afsagt følgende

Dom

Twistens baggrund

Proceduren for det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Uno di noi«

- 1 Den 11. maj 2012 registrerede Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT 2011, L 65, s. 1) forslaget til et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI«) med overskriften »Uno di noi« (Én af os) under referencenummer ECI(2012) 000005 (herefter »det omtvistede EBI«).
- 2 Det omtvistede EBI's emne var som beskrevet i onlineregisteret, som Kommissionen stiller til rådighed til det formål, »[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«.
- 3 Det omtvistede EBI's formål var beskrevet på følgende måde i det ovennævnte register:
»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.«
- 4 De bestemmelser i traktaterne, som af initiativtagerne til det omtvistede EBI ansås for relevante, var artikel TEU 2 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.
- 5 Inden for rammerne af det omtvistede EBI blev der foreslået tre ændringer af EU-retsakter.
- 6 For det første blev det foreslået 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) at indsætte en artikel om, at »[b]udgettildeling [ikke måtte] finde[...] sted til finansiering af aktiviteter, som indeb[ar] eller foruds[atte] ødelæggelse af menneskelige embryoner«.
- 7 For det andet blev det foreslået i artikel 16, stk. 3, litra d), om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020), (KOM(2011) 809 endelig) at indsætte et afsnit, der udelukker enhver finansiering via dette

rammeprogram af »[f]orskningsaktiviteter, som indeb[ar] ødelæggelse af menneskelige embryoner, herunder aktiviteter med henblik på udvinding af stamceller, og forskning, som indeb[ar] anvendelse af menneskelige embryonale stamceller med henblik på at udvinde dem«.

- 8 For det tredje blev det foreslået i 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) at indsætte et stk. 5 med følgende ordlyd.

»Bistand fra Unionen på grundlag af denne forordning må ikke anvendes til finansiering af abort, enten direkte eller indirekte, gennem finansiering af organisationer, der tilbyder eller støtter abort. Der er i denne forordning ingen henvisning til reproduktiv og seksuel sundhed, sundhedspleje, rettigheder, ydelser, forsyninger, uddannelse og information på den internationale konference om befolkning og udvikling, dennes principper og handlingsprogram, dagsordenen fra Kairo og årtusindudviklingsmålene, herunder især mål nr. 5 vedrørende sundhed og mødredødelighed, som kan fortolkes som juridisk grundlag for at anvende EU-midler til direkte eller indirekte finansiering af abort.«

- 9 Den 28. februar 2014 indgav initiativtagerne til det omtvistede EBI i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 211/2011 EBI'et til Kommissionen.
- 10 Den 9. april 2014 modtog repræsentanter for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 211/2011 initiativtagerne til det omtvistede EBI.
- 11 Den 10. april 2014 fik initiativtagerne til det omtvistede EBI i henhold til artikel 11 i forordning nr. 211/2011 mulighed for at fremlægge dette ved en offentlig høring i Europa-Parlamentet.
- 12 Den 28. maj 2014 vedtog Kommissionen meddelelse COM(2014) 355 final om det omtvistede EBI (herefter »den anfægtede meddelelse«) i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011. I denne meddelelse indtog Kommissionen det standpunkt, at den ikke ville træffe nogen foranstaltninger til opfølgning af det omtvistede EBI.

Den anfægtede meddelelses indhold

- 13 Den anfægtede meddelelse var opdelt i fire dele.
- 14 I punkt 1 med overskriften »Indledning« præsenterede Kommissionen bl.a. det omtvistede EBI's emne og formål og de foreslåede tre lovændringer.
- 15 Den anfægtede meddelelses punkt 2 havde overskriften »Status«.
- 16 I den anfægtede meddelelses punkt 2.1 med overskriften »Den menneskelige værdighed i EU-lovgivningen« præsenterede Kommissionen bl.a. EU-lovgivningen vedrørende beskyttelse af menneskelig værdighed og præciserede, at al EU-lovgivning og alle EU-udgifter skulle overholde traktaterne og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og følgelig skulle respektere den menneskelige værdighed, retten til livet og retten til menneskets integritet. Dette var også gældende for EU-lovgivningen og EU's udgifter vedrørende forskning i menneskelige embryonale stamceller og udviklingssamarbejde. Kommissionen anførte ligeledes, at Domstolen i dom af 18. oktober 2011 Brüstle, (C-34/10, EU:C:2011:669), som initiativtagerne henviste til i forbindelse med beskrivelsen af det omtvistede EBI's målsætninger, præciserede, 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)] »ikke [havde] til formål at regulere anvendelsen af menneskelige embryoner i forbindelse med

videnskabelig forskning«, og at »[d]ets formål begræns[ede] sig til patenterbarheden af bioteknologiske opfindelser«. Kommissionen bemærkede, at dommen ikke tog stilling til, om sådan forskning kunne finde sted, og hvorvidt den kunne finansieres.

- 17 Afsnit 2.2 i den anfægtede meddelelse havde overskriften »Forskning i menneskelige embryonale stamceller«. I dette punkt redegjorde Kommissionen for status for stamcelleforskning (punkt 2.2.1) og medlemsstaternes og Unionens kompetencer og aktiviteter på området (punkt 2.2.2 og 2.2.3).
- 18 Hvad angår Unionens kompetencer præsenterede Kommissionen EU's program for forskning og innovation, Horisont 2020, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1291/2013 af 11. december 2013 om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1982/2006/EF (EUT 2013, L 347, s. 104) og forklarede, at dette program opererede inden for strenge etiske retningslinjer, der omfatter et system med »tredobbelt sikring«, der er sammensat af de følgende elementer. For det første skulle den nationale lovgivning respekteres: Unionens projekter skulle overholde lovgivningen i det land, hvor forskningsprojekterne udføres. For det andet skulle alle projekter valideres videnskabeligt gennem peer review og skulle gennemgå en streng etisk bedømmelse. For det tredje måtte Unionens midler ikke anvendes til afledning af nye stamcellelinjer eller til forskning, som indebar ødelæggelse af embryoner, f.eks. for at skaffe stamceller.
- 19 Den anfægtede meddelelses punkt 2.3 havde overskriften »Udviklingssamarbejde« og præsenterede, efter et indledende punkt om mødres og børns sundhed i udviklingslande (punkt 2.3.1), EU-medlemsstaternes kompetence og aktiviteter (punkt 2.3.2) og Unionens kompetencer og aktiviteter (punkt 2.3.3) på området for mødre og børns sundhed.
- 20 Kommissionen oplyste, at medlemsstaternes udviklingssamarbejde fulgte »årtusindudviklingsmålene« og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling. Kommissionen præciserede, at handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling pegede på usikre aborter som et væsentligt problem for folkesundheden og opfordrede til, at forebyggelse af uønskede graviditeter blev prioriteret højt. Det anførtes, at abort under ingen omstændigheder skal fremmes som en familieplanlægningsmetode, og at ethvert lands lovgivning burde tage højde for abort som mulighed. Den internationale konference om befolkning og udvikling understregede, at hvis svangerskabsafbrydelse ikke er imod lovgivningen, skal det være sikkert at få foretaget en abort. Kommissionen præciserede derudover, at årtusindudviklingsmålene var blevet benchmark for den globale udviklingspolitik. Årtusindudviklingsmål nr. 4 sigtede mod at nedbringe dødeligheden blandt børn under fem år med to tredjedele, mens årtusindudviklingsmål nr. 5 sigtede mod at nedbringe mødredødeligheden med tre fjerdele mellem 1990 og 2015 og skabe universel adgang til reproduktiv sundhed.
- 21 Hvad angår Unionens kompetencer og aktiviteter anførte Kommissionen EU-traktatens bestemmelser om udviklingssamarbejde og de vigtigste finansieringsinstrumenter for dette samarbejde. Kommissionen identificerede også Unionens bistandsprioriteter om udvikling af sundhedsområdet, herunder området for seksuel og reproduktiv sundhed, og redegjorde for den kontrol, der foretages med anvendelsen af EU's udviklingsbistand.
- 22 Den anfægtede meddelelses punkt 3 havde overskriften »Vurdering af anmodningerne fra det europæiske borgerinitiativ«.
- 23 I den anfægtede meddelelses punkt 3.1 med overskriften »Generelle bemærkninger« erindrede Kommissionen om målet med det omtvistede EBI og forholdt sig til dets anmodning om ændring af forordning nr. 1605/2002. I denne forbindelse bemærkede Kommissionen, at alle EU-udgifter ifølge artikel 87 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1, herefter »finansforordningen«) skulle

overholde traktaterne og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Ifølge Kommissionen sikrede finansforordning følgelig allerede, at alle EU-udgifter, herunder udgifter til forskning, udviklingssamarbejde og offentlig sundhed, respekterede den menneskelige værdighed, retten til livet og retten til menneskets integritet. Kommissionen tilføjede, at det var finansforordningens formål at fastsætte finansielle regler i bred forstand frem for på et specifikt område af EU-politikken og navnlig fastsætte regler for udarbejdelse og gennemførelse af Unionens budget.

- 24 I den anfægtede meddelelses punkt 3.2 med overskriften »Forskning i menneskelige embryonale stamceller« drøftede Kommissionen det omtvistede EBI's anden foreslåede lovændring. I denne henseende præciserede Kommissionen, at lovgivningen vedrørende Horisont 2020-rammeprogrammet indeholdt detaljerede bestemmelser om EU-bistand til forskning i menneskelige embryonale stamceller. Kommissionen angav nærmere, at denne lovgivning var ret ny, og at Unionens to medlovgivere, dvs. Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, havde taget hensyn til de etiske overvejelser, EU-merværdien og de potentielle sundhedsfordele ved alle former for stamcelleforskning. Kommissionen mindede ligeledes om eksistensen af »systemet med tredobbelt sikring« (jf. præmis 18 ovenfor). Kommissionen konkluderede i dette punkt, at bestemmelserne i Horisont 2020-rammeprogrammet vedrørende forskning i menneskelige embryonale stamceller allerede tog højde for en række af de vigtige anmodninger fra initiativtagerne, navnlig anmodningen om, at EU ikke skulle finansiere ødelæggelse af menneskelige embryoner, og at passende kontrol skulle finde sted. Kommissionen fandt dog, at den ikke kunne imødekomme initiativtagernes anmodning om, at EU ikke skulle finansiere forskning, som finder sted efter etablering af menneskelige embryonale stamcellelinjer. I denne forbindelse forklarede Kommissionen, at den havde formuleret sit forslag vedrørende Horisont 2020-rammeprogrammet under hensyntagen til etiske overvejelser, potentielle sundhedsfordele og EU-merværdien ved støtte til alle former for stamcelleforskning, og at dette forslag var blevet vedtaget af Unionens medlovgivere på grundlag af en aftale, som var nået på demokratisk vis i forbindelse med interinstitutionelle forhandlinger.
- 25 I den anfægtede meddelelses punkt 3.3 med overskriften »Udviklingssamarbejde« drøftede Kommissionen det omtvistede EBI's tredje foreslåede lovændring. Den påpegede først og fremmest, at det underliggende mål med det omtvistede EBI var at nedbringe antallet af aborter foretaget i udviklingslandene. I denne forbindelse præciserede Kommissionen, at bistanden fra Unionen til partnerudviklingslandenes sundhedssektorer enten bestod i støtte til et integreret udbud af tjenester, som omfattede seksuelle og reproduktive sundhedstjenester samt sundhedstjenester for mødre, nyfødte og børn og sammenhængende pleje, eller i ydelse af budgetstøtte med det formål at hjælpe landene med at forbedre de nationale sundhedsydelser. Ifølge Kommissionen bidrog denne EU-støtte til en væsentlig nedbringelse af antallet af aborter, fordi den øgede adgangen til sikre kvalitetsydelser, herunder familieplanlægning af god kvalitet, en lang række præventionsmetoder, nødpræventive midler og omfattende seksualundervisning. Kommissionen anførte, at Unionen i forbindelse med dens tildeling af støtte fuldt ud respekterede partnerlandenes suveræne beslutninger om, hvilke sundhedstjenester der ville blive udbudt, og hvordan de var sat sammen, så længe de var i overensstemmelse med de aftalte menneskerettighedsprincipper. Kommissionen præciserede, at den derfor ikke var fortalende for at øremærke støtte udelukkende til bestemte formål, fordi det ville vanskeliggøre den omfattende og effektive støtte til et lands sundhedsstrategi.
- 26 Den anfægtede meddelelses punkt 4 havde overskriften »Konklusioner« og bestod i det væsentlige af en sammenfatning af de ovenstående betragtninger.
- 27 I den anfægtede meddelelses punkt 4.1 med overskriften »Generelt« konkluderede Kommissionen, at den ikke så nogen grund til at ændre finansforordningen.
- 28 I den anfægtede meddelelses punkt 4.2 med overskriften »Forskning i menneskelige embryonale stamceller« gav Kommissionen udtryk for den holdning, at bestemmelserne i Horisont 2020-rammeprogrammet allerede tog højde for en række af de vigtige anmodninger fra initiativtagerne, navnlig anmodningen om, at EU ikke skulle finansiere ødelæggelse af menneskelige

embryoner, og at passende kontrol skulle finde sted. Kommissionen fandt dog, at initiativtagernes anmodning om, at EU ikke skulle finansiere forskning, som finder sted efter etablering af menneskelige embryonale stamcellelinjer, ikke kunne imødekommes.

- 29 I den anfægtede meddelelses punkt 4.3 med overskriften »Udviklingssamarbejde« konkluderede Kommissionen, at et forbud mod finansiering af abort i udviklingslande ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde årtusindudviklingsmålenes målsætninger, navnlig hvad angår mødres sundhed, og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling, som for nylig blev genbekræftet på både internationalt og europæisk plan.
- 30 I den anfægtede meddelelses punkt 4.3, femte afsnit, præciserede Kommissionen, at denne meddelelse i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 ville blive sendt til initiativtagerne til det omtvistede EBI samt til Europa-Parlamentet og Rådet, og at den ville blive offentliggjort.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 31 Sagsøgerne udgøres af enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« og de syv fysiske personer, der er initiativtagere til det omtvistede EBI og udgør dettes borgerkomité som omhandlet i artikel 2, nr. 3), og artikel 3, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 211/2011.
- 32 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juli 2014 anlagde sagsøgerne nærværende søgsmål. Med søgsmålet tilsigtedes ikke blot annullation af den anfægtede meddelelse, men også, subsidiært, annullation af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011. Søgsmålet angav Parlamentet, Rådet og Kommissionen som sagsøgte.
- 33 Den 29. januar 2015 indleverede Kommissionen et svarskrift.
- 34 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 6. og den 9. februar 2015 gjorde Parlamentet og Rådet i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 en formalitetsindsigelse gældende. De nedlagde påstand om, at sagen skulle afvises for så vidt angik dem.
- 35 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 6. og den 9. februar 2015 indgav Parlamentet og Rådet begæring om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande, såfremt sagen blev afvist for så vidt angik dem.
- 36 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 17. marts 2015 anmodede International Planned Parenthood Federation om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens, Parlamentets og Rådets påstande.
- 37 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 3. april 2015 anmodede Marie Stopes International om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens, Parlamentets og Rådets påstande.
- 38 Den 14. april 2015 indleverede sagsøgerne replik, hvori de ligeledes fremsatte deres bemærkninger til formalitetsindsigelserne.
- 39 Kommissionen indleverede duplik den 4. juni 2015.
- 40 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 Rettens Første Afdeling søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, hvilket havde til følge, at Parlamentet og Rådet ikke længere kunne betragtes som sagsøgte i sagen.

- 41 Ved afgørelse af 30. november 2015 gav formanden for Rettens Første Afdeling Parlamentet og Rådet tilladelse til at intervenere i sagen, idet det blev præciseret, at deres rettigheder var dem, der er fastsat i artikel 116, stk. 6, i procesreglementet af 2. maj 1991.
- 42 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 16. januar 2016 anmodede Republikken Polen om tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for sagsøgernes påstande.
- 43 Ved kendelse af 16. marts 2016, One of Us m.fl. mod Kommissionen (T-561/14, EU:T:2016:173), afslog formanden for Rettens Første Afdeling interventionsbegæringerne fra International Planned Parenthood Federation og Marie Stopes International. Formanden konkluderede i øvrigt, at sagsøgerne havde gjort forkert brug af de begæring om intervention, som disse enheder havde indgivet, og således gjort sig skyldige i misbrug processuelle beføjelser, og tog hensyn til dette misbrug i forbindelse med fordelingen af omkostninger i henhold til artikel 135, stk. 2, i Rettens procesreglement.
- 44 Ved afgørelse af 17. marts 2016 gav formanden for Rettens Første Afdeling Republikken Polen tilladelse til at intervenere i sagen, idet det blev præciseret, at dens rettigheder var dem, der er fastsat i artikel 116, stk. 6, i procesreglementet af 2. maj 1991.
- 45 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement blev den refererende dommer tilknyttet Anden Afdeling, hvortil denne sag følgelig blev henvist.
- 46 Efter forslag fra den refererende dommer stillede Retten (Anden Afdeling) den 28. november 2016 som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 parterne en række skriftlige spørgsmål, som de besvarede inden for den fastsatte frist.
- 47 Efter forslag fra Anden Afdeling besluttede Retten den 14. december 2016 i henhold til procesreglementets artikel 28 at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 48 Efter forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Anden Udvidede Afdeling) den 11. januar 2017 at indlede den mundtlige forhandling.
- 49 Ved afgørelse af 9. marts 2017 imødekom formanden for Rettens Anden Afdeling sagsøgernes anmodning om udsættelse af retsmødet.
- 50 Parterne har i retsmødet den 16. maj 2017 afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.
- 51 Sagsøgerne, støttet af Republikken Polen, har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede meddelelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 52 Kommissionen har, støttet af Parlamentet og Rådet, nedlagt følgende påstande:
- Afvisning eller under alle omstændigheder frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Om formaliteten

Om antagelsen af søgsmålet til realitetsbehandling, for så vidt som det er anlagt af enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us«

- 53 Det skal indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er søgsmålsberettiget, kan behandles ex officio af Unionens retsinstanser, for så vidt som det vedrører ufravigelige procesforudsætninger (jf. i denne retning dom af 3.7.2007, Au Lys de France mod Kommissionen, T-458/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:195, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I den foreliggende sag er det spørgsmål, der skal undersøges ex officio, om enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« kan optræde som part i retssager ved Unionens retsinstanser med henblik på, i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede meddelelse.
- 55 Hovedsagens parter havde mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til denne problematik i forbindelse med deres svar på det skriftlige spørgsmål fra Retten (jf. præmis 46 ovenfor). Denne problematik har også været genstand for en drøftelse under retsmødet.
- 56 Sagsøgerne gjorde i det væsentlige gældende, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som den var anlagt af European Citizens' Initiative One of Us, og de påberåbte sig til støtte for dette synspunkt dom af 3. februar 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59). Subsidiært gjorde sagsøgerne gældende, at sagen under alle omstændigheder kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som den var anlagt af de syv fysiske personer, der var initiativtagere til det omtvistede EBI og udgjorde dettes borgerkomité.
- 57 Kommissionen gjorde gældende, at enheden under navnet »European Citizens' Initiative One of Us« ikke kunne optræde som part i retssager ved Unionens retsinstanser, idet alene de syv ovennævnte fysiske personer havde denne evne.
- 58 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF, at alene fysiske personer og enheder med status som juridisk person kan anlægge annullationssøgsmål i henhold til denne bestemmelse.
- 59 Ikke desto mindre er det almindeligt kendt, at en enhed, som ikke har status som juridisk person i henhold til en medlemsstats eller en tredjestats ret, i visse særlige tilfælde alligevel kan betragtes som en juridisk person i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, og være berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål på baggrund af denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 28.10.1982, Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen, 135/81, EU:C:1982:371, præmis 9-12, og af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 109-112). Dette er bl.a. tilfældet, når Unionen og dens institutioner i sine retsakter eller sine handlinger behandler den omhandlede enhed som et særskilt subjekt, der kan besidde særlige rettigheder eller være underlagt forpligtelser eller begrænsninger.
- 60 For det første fremgår det i den foreliggende sag ikke af sagsakterne, at enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« er en juridisk person i henhold til en medlemsstats eller et tredjelandets lovgivning. I denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerne som svar på Rettens Justitskontors anmodning om bevis for, at denne enhed består som juridisk person, alene fremlagde et udskrift fra det officielle register for europæiske borgerinitiativer, som Kommissionen stiller til rådighed online, der omhandler det omtvistede EBI.

- 61 Dernæst kan det ikke udledes af forordning nr. 211/2011, at denne giver et EBI status som juridisk person, ved at forordningen behandler det som et særskilt subjekt. De eneste personer – der bl.a. deltager i proceduren ved Kommissionen (navnlig artikel 3-6 og artikel 8-11 i forordning nr. 211/2011), pådrager sig et ansvar som følge af enhver skade, de forvolder i forbindelse med organiseringen af et EBI (artikel 13 i forordning nr. 211/2011), pålægges sanktioner for overtrædelser af forordning nr. 211/2011 (artikel 14 i forordning nr. 211/2011), bliver oplyst om begrundelsen for afslag på registrering af et forslag til EBI samt om deres retlige og udenretlige klagemuligheder (artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011) og får tilsendt den i artikel 10 i forordning nr. 211/2011 fastsatte meddelelse fra Kommissionen – er initiativtagerne til det pågældende EBI, dvs. de fysiske personer, som har dannet en borgerkomité.
- 62 Endelig kan det ikke udledes af nogen retsakt eller af nogen adfærd fra Kommissionens side, at den har behandlet enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« som et særskilt subjekt. Sagsøgerne har i øvrigt ikke påberåbt sig nogen omstændigheder med henblik på at godtgøre, at der foreligger en sådan behandling.
- 63 Det skal derfor konkluderes, at enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us« ikke kan optræde som part i retssager ved Unionens retsinstanser.
- 64 Denne konklusion modsiges ikke af dom af 3. februar 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* mod Kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), som sagsøgerne har påberåbt sig. Det er nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren i denne sag var borgerkomitéen (Bürgerausschuss) for det pågældende EBI, sammensat af syv fysiske personer, der var identificeret i stævningen, og ikke dette EBI.
- 65 Henset til ovenstående betragtninger må sagen afvises, for så vidt som den blev anlagt af enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us«, hvilket dog ikke berører sagens antagelighed til realitetsbehandling, for så vidt som den ligeledes blev anlagt af de syv fysiske personer, som udgør det omtvistede EBI's borgerkomité.

Den anfægtelige karakter af den anfægtede meddelelse som omhandlet i artikel 263, TEUF

- 66 Kommissionen har uden formelt at rejse en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 gjort gældende, at denne sag ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom den anfægtede meddelelse ikke udgør en retsakt, der kan være genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.
- 67 Sagsøgerne har bestridt Kommissionens opfattelse.
- 68 Det skal bemærkes, at et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF kan anvendes på alle retsakter, som institutionerne vedtager, uanset deres karakter eller form, og som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (dom af 11.11.1981, *IBM mod Kommissionen*, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, af 9.9.2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro mod Kommissionen*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 16, og af 20.9.2016, *Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB*, C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702, præmis 51).
- 69 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede meddelelse – efter sin form og karakter – ikke udgør en retsakt, der tilsigter at skabe bindende retsvirkninger, og i endnu mindre grad virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling. Den anfægtede meddelelse indeholder nemlig ingen forpligtelser, endsige forpligtelser, der påhviler sagsøgerne, og regulerer heller ikke deres retlige status eller deres kompetencer. Der er snarere tale om en retsakt fra Kommissionens side, der er udtryk for dennes hensigt om at følge visse

retningslinjer, og som ikke kan antages at have nogen retsvirkninger. Til støtte for sin argumentation har Kommissionen påberåbt sig dom af 6. april 2000, Spanien mod Kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), og af 20. maj 2010, Tyskland mod Kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214).

- 70 Ifølge fast praksis fra Unionens retsinstanser skal der med henblik på at fastslå, om en retsakt skaber retsvirkninger, navnlig lægges vægt på dens genstand, indhold og faktiske omstændigheder, samt den faktiske og retlige baggrund for retsakten (kendelse af 8.3.2012, Octapharma Pharmazeutika mod EMA, T-573/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:114, præmis 30; jf. ligeledes i denne retning kendelse af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen, C-50/90, EU:C:1991:253, præmis 12 og 13, og dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 58).
- 71 Annullationssøgsmålet vedrører i den foreliggende sag den anfægtede meddelelse, hvorved Kommissionen endeligt besluttede ikke at fremsætte et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI. Inden for rammerne af dette EBI blev der foreslået tre ændringer af EU-retsakter, og disses indhold var præcist defineret. Det skal derfor undersøges, om denne meddelelse udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i den ovenfor i præmis 68 og 70 nævnte retspraksis.
- 72 Det fremgår af artikel 11, stk. 4, TEU og af første betragtning til forordning nr. 211/2011, at et antal unionsborgere på mindst 1 mio., der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, har ret til at henvende sig direkte til Kommissionen med anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne på samme måde som Parlamentet i henhold til artikel 225 TEUF og Rådet i henhold til artikel 241 TEUF. Således som anført i første betragtning til forordning nr. 211/2011, skal denne ret styrke unionsborgerskabet og skabe øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer, ved, at alle borgere deltager i det demokratiske liv i Unionen (jf. dom af 3.2.2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* mod Kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis). Denne ret, der tildeles unionsborgerne, er reguleret ved forordning nr. 211/2011.
- 73 Forordning nr. 211/2011 fastsætter de betingelser og procedurer, der er nødvendige for fremsættelsen af et sådant EBI. I ottende betragtning til forordningen præciserer denne, at der kræves et minimum af organisatorisk struktur, og den fastslår i dette øjemed, at der skal oprettes en borgerkomité sammensat af fysiske personer (initiativtagere), der kommer fra mindst syv forskellige medlemsstater, som er ansvarlige for forberedelsen og indgivelsen af EBI'et til Kommissionen. Forordning nr. 211/2011 bestemmer i artikel 4, at forslaget til EBI skal registreres i Kommissionen, og at denne registrering finder sted, forudsat at Kommissionen konstaterer, at en række betingelser som fastsat i den ovennævnte bestemmelse er opfyldt. Det er udelukkende efter denne registrering, at indsamlingen af støttetilkendegivelser til et forslag til EBI fra mindst én million underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne, kan påbegyndes. Denne indsamling skal udføres inden for rammerne af de procedurer og betingelser, der er udførligt fastlagt i artikel 5-8 i forordning nr. 211/2011. Artikel 9 i forordning nr. 211/2011 bestemmer, at initiativtagerne, forudsat at alle de fastlagte procedurer og betingelser heri er blevet opfyldt, kan indgive EBI'et til Kommissionen.
- 74 Artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, der udgør retsgrundlaget for den anfægtede meddelelse, bestemmer, at Kommissionen inden tre måneder efter indgivelsen af EBI'et i overensstemmelse med den ovennævnte forordnings artikel 9 i form af en meddelelse fastsætter sine juridiske og politiske konklusioner om det pågældende EBI samt eventuelle foranstaltninger, som den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger. Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 bestemmer, at den ovennævnte meddelelse skal sendes til initiativtagerne samt til Europa-Parlamentet og Rådet og skal offentliggøres.
- 75 Artikel 11 i forordning nr. 211/2011 bestemmer bl.a., at initiativtagerne inden for den i nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), fastsatte frist på tre måneder skal gives mulighed for at fremlægge EBI'et ved en offentlig høring i Parlamentet.

- 76 Henset til, at EBI-mekanismen har til formål at opfordre Kommissionen til inden for dens beføjelser at forelægge et forslag til en retsakt (jf. i denne retning dom af 19.4.2016, Costantini m.fl. mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 31), fremgår det af de ovennævnte bestemmelser, at Kommissionens fastsættelse af meddelelsen, jf. artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, udgør afslutningen af EBI-proceduren, for så vidt som Kommissionen i kraft af denne meddelelse bl.a. oplyser initiativtagerne til EBI'et om dens afgørelse hvad angår spørgsmålet, om den vil træffe eller ikke træffe foranstaltninger som reaktion på sidstnævnte. Det er i øvrigt ubestridt, at fastsættelsen af en sådan meddelelse udgør en forpligtelse, der påhviler Kommissionen.
- 77 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne, at sagsøgerne er initiativtagere til det omtvistede EBI, og at de er ansvarlige for dets forberedelse og indgivelse til Kommissionen ved at følge de trin, der er fastlagt i artikel 4 og 5-9 i forordning nr. 211/2011. Det skal ligeledes bemærkes, at det omtvistede EBI blev støttet af 1 721 626 underskrivere, der kommer fra 28 medlemsstater. Det skal derudover bemærkes, at den anfægtede meddelelse fastsætter Kommissionens endelige stillingtagen, idet sidstnævnte besluttede ikke at fremsætte et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI og mere generelt ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på dette. Desuden udgør denne meddelelse afslutningen af den specifikke procedure, som sagsøgerne indledte og gennemførte på grundlag af forordning nr. 211/2011, og vedtagelsen heraf udgør en pligt for Kommissionen. Henset til disse omstændigheder skal det konkluderes, at den anfægtede meddelelse har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser igennem en væsentlig ændring af deres retsstilling (jf. i denne retning og analogt dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 52 og 58, og af 25.6.1998, Lilly Industries mod Kommissionen, T-120/96, EU:T:1998:141, præmis 50-56).
- 78 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Kommissionens argumenter.
- 79 For det første skal det, for så vidt som den anfægtede meddelelse indeholder Kommissionens endelige beslutning om ikke at fremsætte et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI og afslutter den EBI-procedure, som sagsøgerne indledte og fulgte i henhold til forordning nr. 211/2011, bemærkes, at denne meddelelse ikke har arten af og kendetegnene ved de retsakter, der var omhandlet i dom af 6. april 2000, Spanien mod Kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), og af 20. maj 2010, Tyskland mod Kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214), som Kommissionen har påberåbt sig (jf. præmis 69 ovenfor), idet disse retsakter af Unionens retsinstanser fandtes ikke at kunne være genstand for et annullationssøgsmål.
- 80 Dom af 6. april 2000, Spanien mod Kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), vedrørte nemlig et annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens interne retningslinjer vedrørende finansielle nettokorrekationer inden for rammerne af anvendelsen af artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes og samordningen mellem disse og interventioner gennemført af Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT 1988, L 374, s. 1). Domstolen fastslog i denne doms præmis 34, at disse interne retningslinjer blot var udtryk for Kommissionens hensigt om at følge en vis handle måde under udøvelsen af de beføjelser, den var tillagt i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88, og at de derfor ikke kunne antages at have til formål at skabe retsvirkninger.
- 81 For så vidt som den anfægtede meddelelse i det foreliggende tilfælde imidlertid har de kendetegn, der er beskrevet i præmis 77 ovenfor, kan det ikke gøres gældende, at den ikke er bestemt til at have retsvirkninger. I modsætning til den i dom af 6. april 2000, Spanien mod Kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), omhandlede retsakt har den anfægtede meddelelse retsvirkninger, der rækker uden for Kommissionens interne sfære.

- 82 Dommen af 20. maj 2010, Tyskland mod Kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214), vedrørte et annulationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens fortolkningsmeddelelse vedrørende den EU-ret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af »udbudsdirektiverne«. Retten bemærkede i dommens præmis 26, at denne meddelelse havde til formål at informere om Kommissionens almindelige opfattelse vedrørende anvendelsen af de grundlæggende regler om indgåelse af offentlige kontrakter, som fulgte direkte af EF-traktatens regler og principper, navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighedsprincippet, på indgåelsen af kontrakter, der ikke eller kun delvist er omfattet af »udbudsdirektiverne«. Det er på denne baggrund, at Retten, idet den i denne doms præmis 27 bemærkede, at den pågældende meddelelse for at kunne kvalificeres som en anfægtelig retsakt skulle tilsigte at skabe retsvirkninger, som er nye i forhold til dem, der følger af anvendelsen af EF-traktatens grundlæggende principper, fandt, at meddelelsens indhold måtte gennemgås med henblik på at bedømme dette. Efter en sådan bedømmelse konkluderede Retten i dommens præmis 162, at den pågældende meddelelse ikke indeholdt nye regler om indgåelse af offentlige kontrakter, der gik ud over forpligtelserne i henhold til eksisterende EU-ret, og at meddelelsen derfor ikke kunne anses for at medføre bindende retsvirkninger, der kunne påvirke sagsøgerens og intervenienternes retsstilling.
- 83 I det foreliggende tilfælde kan det imidlertid ikke lægges til grund, at den anfægtede meddelelse udgør en »fortolkningsmeddelelse«. Derimod viser de kendetegn, der er beskrevet i præmis 77 ovenfor, at denne meddelelse tilsigter at have bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling.
- 84 For det andet har Kommissionen bemærket, at artikel 11, stk. 4, TEU og forordning nr. 211/2011 højst giver initiativtagerne til et EBI en ret til at kræve, at der fremsættes et forslag til retsakt. Idet dette forslag i sig selv ved dets karakter alene er indledende og foreløbigt, kan et afslag på en anmodning om fremsættelse af et sådant forslag ikke anses for en retsakt, der skal skabe retsvirkninger over for tredjeparter. På denne baggrund har Kommissionen gjort gældende, at en anfægtet retsakt om afslag på sagsøgerens anmodning i henhold til Unionens retspraksis ikke kan vurderes uafhængigt af den retsakt, der er udtrykkeligt omfattet af denne anmodning, og at den anfægtede retsakt derfor kun udgør en retsakt, der kan anfægtes, hvis den af anmodningen omfattede retsakt ligeledes kunne være genstand for et annulationssøgsmål anlagt af sagsøgeren.
- 85 Det fremgår rent faktisk af fast retspraksis, at en retsakt fra Kommissionen, der har karakter af et afslag, skal bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (jf. kendelse af 14.12.2005, Arizona Chemical m.fl. mod Kommissionen, T-369/03, EU:T:2005:458, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis). Navnlig er et afslag en retsakt, som kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, når den retsakt, som institutionen nægter at udstede, kunne have været anfægtet i henhold til denne bestemmelse (jf. dom af 22.10.1996, Salt Union mod Kommissionen, T-330/94, EU:T:1996:154, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 Som det allerede er fastslået, kan denne retspraksis imidlertid ikke anvendes, når Kommissionen, som det er tilfældet i denne sag, træffer sin afgørelse under en procedure, som er præcist fastlagt i en EU-forordning, og hvorunder Kommissionen er forpligtet til at træffe afgørelse vedrørende en ansøgning, som en privat har indgivet i medfør af denne forordning (jf. i denne retning dom af 25.6.1998, Lilly Industries mod Kommissionen, T-120/96, EU:T:1998:141, præmis 62 og 63).
- 87 Kommissionens argumentation, der fremgår af præmis 84 ovenfor, skal derfor ikke tages til følge.
- 88 For det tredje har Kommissionen til støtte for sin påstand om, at den anfægtede meddelelse ikke udgør en anfægtelig retsakt, under retsmødet påberåbt sig dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), som vedrørte spørgsmålet, om den afgørelse, hvorved Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender afsluttede behandlingen af sagsøgerens andragende, i denne sag udgjorde en anfægtelig retsakt.

- 89 I forbindelse med dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), fastslog Domstolen i dommens præmis 22, at den afgørelse, hvorved Parlamentet fastslog, at et andragende, det havde fået indgivet, ikke opfyldte betingelserne i artikel 227 TEUF, burde kunne underkastes en domstolsprøvelse, eftersom den kunne berøre den pågældendes ret til at indgive andragender. Det samme gør sig gældende for så vidt angår en afgørelse, hvorved Parlamentet, idet det tilsidesætter selve kernen i retten til at indgive andragender, nægter eller undlader at behandle et andragende, som er indgivet til det, og dermed ikke undersøger, om andragendet opfylder betingelserne i artikel 227 TEUF.
- 90 Hvad derimod angår et andragende, som ifølge Parlamentet opfyldte betingelserne i artikel 227 TEUF, fastslog Domstolen i præmis 24 i dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), at dette rådede over et vidt skøn af politisk karakter med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal træffes i anledning af det pågældende andragende. Domstolen konkluderede, at en afgørelse herom var unddraget domstolsprøvelse, uanset om Parlamentet med en sådan afgørelse selv vedtog sådanne foranstaltninger eller besluttede, at det ikke kunne vedtage sådanne foranstaltninger og derfor oversendte andragendet til den kompetente institution eller tjenestegren med henblik på, at disse kunne træffe de pågældende foranstaltninger.
- 91 Kommissionen har under retsmødet i det væsentlige gjort gældende, at ræsonnementet i dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), kan overføres på det foreliggende tilfælde, for så vidt som Kommissionen i lighed med Parlamentet råder over et vidt skøn med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal træffes i anledning af et EBI. Den har i øvrigt gjort gældende, at retten til at deltage i det demokratiske liv i Unionen via et EBI – i modsætning til retten til at indgive andragender – ikke udgør en grundlæggende rettighed, og at det følgelig ville have været inkonsekvent at tildele den en retslig beskyttelse, der var »mere vidtgående« end den beskyttelse, der indrømmes retten til at indgive andragender.
- 92 Med henvisning til præmis 22 i dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), skal det vurderes, om Kommissionens afslag på for EU-lovgiver at fremsætte et forslag til retsakt, der er formuleret i forbindelse med en meddelelse vedtaget på grundlag af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, kan berøre borgernes rettigheder i medfør af artikel 11, stk. 4, TEU.
- 93 I denne henseende skal det bemærkes, at borgernes ret i medfør af artikel 11, stk. 4, TEU skal styrke unionsborgerskabet og skabe øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer (jf. præmis 72 ovenfor), idet det endelige mål er at opmuntre alle borgere til at deltage i det demokratiske liv og gøre Unionen mere tilgængelig (jf. anden betragtning til forordning nr. 211/2011). Den omstændighed, at Kommissionen ikke underkastede dens afslag på for EU-lovgiver at fremsætte et forslag til retsakt, der er formuleret i meddelelsen, jf. artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, domstolsprøvelse, underminerer opfyldelsen af dette mål, for så vidt som risikoen for vilkårlighed fra Kommissionens side vil kunne hæmme brugen af EBI-mekanismen, ligeledes, under hensyn til de vidtgående procedurer og betingelser, som mekanismen er underlagt.
- 94 Det skal i øvrigt bemærkes, at mekanismen for andragender, der blev behandlet inden for rammerne af dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), og EBI-mekanismen ikke ligner hinanden.
- 95 Som det fremgår af dom af 9. december 2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), behandles et andragende først med henblik på at vurdere, om det kan behandles på grundlag af de betingelser, der er fastsat i artikel 227 TEUF, og er derefter underlagt Parlamentets skønsbeføjelse med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Mellem disse to trin er andragendet ikke underlagt nogen yderligere betingelser og procedurer, der berører andrageren og vedkommendes retsstilling.

- 96 Derimod skal et »gyldigt« EBI i den forstand, at det er registreret i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 (første trin i EBI-mekanismen), opfylde yderligere betingelser, for at det kan undergives den behandling fra Kommissionens side, der foretages i forbindelse med den meddelelse, der fremsættes i henhold til artikel 10 i forordning nr. 211/2011 (andet trin i EBI-mekanismen). Disse yderligere betingelser, som det påhviler initiativtagerne at opfylde, omhandler i det væsentlige indsamlingen af støttetilkendegivelser hos underskriverne, som er nærmere beskrevet i den nævnte forordning. Det er først efter, at disse betingelser er opfyldt, at EBI'et forelægges Kommissionen med henblik på behandling.
- 97 Hvad i øvrigt angår den procedure, der følger efter registreringen af et EBI, indeholder forordning nr. 211/2011 bestemmelser, der kan kvalificeres som processuelle garantier til fordel for initiativtagerne, der således medfører, at den i henhold til artikel 10 i forordning nr. 211/2011 fremsatte meddelelse har bindende retsvirkninger for dem (jf. i denne retning og analogt dom af 12.9.2002, DuPont Teijin Films Luxembourg m.fl. mod Kommissionen, T-113/00, EU:T:2002:214, præmis 47-55, og kendelse af 14.12.2005, Arizona Chemical m.fl. mod Kommissionen, T-369/03, EU:T:2005:458 præmis 72 og 82). For det første gælder nærmere bestemt, at Kommissionen i henhold til artikel 9 og artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 211/2011 mødes med initiativtagerne »på et passende niveau« for at give dem lejlighed til at redegøre nærmere for de spørgsmål, der rejses i EBI'et. For det andet bestemmer artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 udtrykkeligt, at Kommissionen har pligt til at fastsætte grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på EBI'et. Denne forpligtelse, der påhviler Kommissionen, er yderligere præciseret i 20. betragtning til samme forordning, der bl.a. bestemmer, at Kommissionen for at påvise, at et EBI er blevet grundigt overvejet, på en klar, forståelig og detaljeret måde bør forklare grundene til sine påtænkte foranstaltninger, ligesom den bør angive en begrundelse, hvis den ikke agter at træffe nogen foranstaltninger. For det tredje bestemmer artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, at den i nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), omhandlede meddelelse ikke alene skal offentliggøres, men også sendes til bl.a. initiativtagerne.
- 98 På grund af de supplerende betingelser, som initiativtagerne skal opfylde, og de proceduremæssige garantier, der er fastsat til deres fordel, som nævnt i præmis 96 og 97 ovenfor, må det konkluderes, at Kommissionens afslag på for EU-lovgiver at fremsætte et forslag til retsakt, der er formuleret i forbindelse med en meddelelse vedtaget på grundlag af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, har bindende retsvirkninger i forhold til initiativtagerne som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 68 ovenfor.
- 99 Hvad i øvrigt angår Kommissionens argument, som anført ovenfor i præmis 91 in fine, og som i det væsentlige vedrører den omstændighed, at retten til at tage initiativ til et EBI, i modsætning til retten til at indgive andragender, ikke udgør en grundlæggende rettighed og derfor ikke bør nyde en mere vidtgående retslig beskyttelse end den beskyttelse, der indrømmes den førstnævnte ret, skal det bemærkes, at dette argument fra Kommissionen, for så vidt som nærværende søgsmål opfylder betingelserne i artikel 263 TEUF, ikke kan rejse tvivl om konklusionen vedrørende nævnte søgsmåls antagelse til realitetsbehandling. Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at selv om retten til at tage initiativ til et EBI ikke er medtaget i chartret om grundlæggende rettigheder, sådan som det er tilfældet med retten til at indgive andragender, der er fastsat i nævnte charters artikel 44, er denne ret ikke desto mindre fastsat i den primære EU-ret, nemlig artikel 11, stk. 4, TEU. Retten er således fastsat i et instrument, der har samme juridiske værdi som chartret om grundlæggende rettigheder.
- 100 Det følger heraf, at Kommissionens argument om, at retten til at indgive andragender nyder en mere vidtgående retslig beskyttelse end den beskyttelse, der indrømmes retten til at tage initiativ til et EBI, under alle omstændigheder skal forkastes.
- 101 På baggrund af ovenstående betragtninger skal den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse forkastes.

Om realiteten

102 Sagsøgernes argumentation består af fem annullationsanbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 som følge af Kommissionens manglende fremsættelse af et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI. Det andet anbringende, der er anført subsidiært i forhold til det første, vedrører en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU som følge af denne manglende fremsættelse af et forslag til retsakt. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 derved, at Kommissionen ikke i den anfægtede meddelelse særskilt fastsatte sine juridiske og politiske konklusioner om det omtvistede EBI. Det fjerde anbringende omhandler tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det femte anbringende vedrører urigtige skøn anlagt af Kommissionen.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 som følge den manglende fremsættelse af et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI

103 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens ret til ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI skal fortolkes indskrænkende. En beslutning herom kan nemlig kun træffes, når der foreligger én af de tre følgende situationer: for det første, når de foranstaltninger, der anmodes om i forbindelse med EBI'et, ikke længere er nødvendige, fordi de er blevet truffet, imens EBI'et stadig var igangværende, eller den problemstilling, som EBI'et rejser, er forsvundet eller på anden måde er blevet løst på en tilfredsstillende måde, for det andet, når vedtagelsen af de foranstaltninger, der er anmodet om i forbindelse med EBI'et, er blevet umulige efter registreringen heraf, og, for det tredje, når EBI'et ikke indeholder nogen forslag til specifikke foranstaltninger, men nøjes med at gøre opmærksom på et problem, der skal løses, og overlader det til Kommissionen eventuelt at fastlægge de foranstaltninger, der kan træffes. Bortset fra disse tre situationer udgør vedtagelsen af beslutningen om ikke at træffe foranstaltninger en overtrædelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011. Ifølge sagsøgerne foreligger ingen af disse tre situationer i det foreliggende tilfælde.

104 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argument.

105 I henhold til artikel 17, stk. 1, TEU fremmer Kommissionen Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå.

106 I henhold til artikel 17, stk. 2, TEU kan EU's lovgivningsmæssige retsakter kun vedtages »på forslag af Kommissionen«, medmindre andet er fastsat i traktaterne.

107 Ligeledes består den almindelige lovgivningsprocedure, der er omhandlet i alle forslagene i det omtvistede EBI, i henhold til artikel 289 TEUF i, at en forordning, et direktiv eller en afgørelse vedtages af Parlamentet og Rådet i fællesskab »på forslag af Kommissionen«.

108 I øvrigt bestemmer artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU, bl.a., at Kommissionen udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed og at dens medlemmer ikke må modtage instruktioner fra nogen regering, nogen institution eller noget andet organ.

109 Den lovgivningsmæssige initiativret, som Kommissionen har ifølge artikel 17, stk. 2, TEU og artikel 289 TEUF, indebærer, at det i princippet tilkommer Kommissionen at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en retsakt og i givet fald at fastlægge dets genstand, formål og indhold (dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 70 og 74).

- 110 Den monopollignende initiativret på lovgivningsområdet, som traktaterne giver Kommissionen (generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2014:2470, punkt 43), hænger sammen med dennes opgave i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, der er at fremme Unionens almene interesser såvel som den uafhængighed, som Kommissionen sikres i henhold til artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU, i forbindelse med udøvelsen af dens opgaver.
- 111 Den i præmis 110 ovenfor nævnte monopollignende tilstand berøres ikke af retten til at tage initiativ til et EBI som fastsat i artikel 11, stk. 4, TEU. Denne bestemmelse fastlægger, at et minimum af borgere har ret til under visse betingelser at »opfordre« Kommissionen til at fremsætte et passende forslag. Det er åbenbart, at bestemmelsens ordlyd ikke understøtter en fortolkning, hvorefter Kommissionen er forpligtet til at fremsætte et forslag til retsakt som reaktion på et EBI.
- 112 Som Kommissionen i øvrigt med rette har anført, fremgår denne konklusion ligeledes af strukturen af artikel 11 TEU og artikel 24 TEUF, der medtager EBI'et i forbindelse med andre midler, hvorved borgere kan gøre EU-institutionerne opmærksomme på bestemte problemstillinger, idet disse midler bl.a. består i at føre en dialog med repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet, muligheden for høring af de berørte parter, retten til at indgive andragender og klageadgangen til Ombudsmanden.
- 113 Unionens forfatningsgivers intention om ikke at give EBI-mekanismen en lovgivningsmæssig initiativret bekræftes i første betragtning til forordning nr. 211/2011, der i det væsentlige sidestiller den ret, der tilskrives EBI'et, med den, der gives Europa-Parlamentet i artikel 225 TEUF og Rådet i artikel 241 TEUF. En anmodning fra Europa-Parlamentet eller Rådet tvinger imidlertid ikke Kommissionen til at fremsætte et forslag til en EU-retsakt (generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2014:2470, punkt 48; jf. ligeledes i denne retning og analogt dom af 22.5.1990, Parlamentet mod Rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, præmis 19).
- 114 Unionens forfatningsgivers intention bekræftes ligeledes af selve ordlyden af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, der bl.a. bestemmer, at Kommissionen i en meddelelse fastsætter de »eventuelle« foranstaltninger, den agter at træffe som reaktion på EBI'et, og grundene til, at den har valgt at »træffe eller eventuelt ikke at træffe« foranstaltninger. Denne ordlyd viser tydeligt den ikke-bindende karakter af Kommissionens mulighed for at reagere på et EBI.
- 115 I den foreliggende sag indebærer den fortolkning af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, som er foreslået af sagsøgerne og anført i præmis 103 ovenfor, i det væsentlige, at Kommissionen ville fratages enhver skønsmæssig beføjelse i forbindelse med udøvelsen af dens beføjelser med hensyn til lovgivningsinitiativer som reaktion på et EBI. Såfremt denne fortolkning blev tiltrådt, ville det nemlig betyde, at Kommissionen i sidste ende ville være forpligtet til at træffe de »specifikke« foranstaltninger (således som parterne udtrykker det i præmis 103 ovenfor), som foreslås i EBI'et. En sådan fortolkning er imidlertid i strid med den monopollignende initiativret på lovgivningsområdet, som traktaterne giver Kommissionen, og de betydelige skønsmæssige beføjelser, som den har i forbindelse med udøvelsen af dette initiativ (jf. præmis 109-114 ovenfor).
- 116 Den i præmis 115 ovenfor anførte konklusion, hvorefter Kommissionen ikke er forpligtet til at træffe de specifikke foranstaltninger, som foreslås i EBI'et, berøres ikke af den procedure for registrering af et EBI, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 211/2011, således som sagsøgerne i det væsentlige har gjort gældende.
- 117 Registreringen er nemlig alene en forudgående betingelse, som initiativtagerne skal opfylde, inden de kan påbegynde indsamlingen af støttetilkendegivelser. Således som parterne i hovedsagen har været enige om at konstatere, er formålet med registreringsproceduren at undgå, at initiativtagerne yder en unødvendig indsats for et EBI, der i forvejen ikke kan føre til det ønskede resultat. Ikke desto mindre fremgår det af de kriterier for at give afslag på registrering, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra b)-d), i forordning nr. 211/2011, at beslutningen om at registrere eller afslå at registrere et forslag til EBI,

såfremt forslaget til EBI åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne, eller er åbenbart utilstedeligt, ugrundet eller af chikanøs karakter, eller også er åbenbart i strid med Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU, indebærer en indledende juridisk bedømmelse af EBI'et foretaget af Kommissionen og påvirker ikke Kommissionens bedømmelse i forbindelse med den meddelelse, der vedtages i medfør af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 (jf. i denne retning dom af 19.4.2016, Costantini m.fl. mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 53).

- 118 I lyset af ovenstående betragtninger må det konkluderes, at den fortolkning af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, som sagsøgerne har foreslået, er retligt forkert. Det følger heraf, at det første anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende, som er fremsat subsidiært, om tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU som følge af den manglende fremsættelse af et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI

- 119 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, såfremt deres forslag til fortolkning af denne bestemmelse (jf. præmis 103 ovenfor) ikke tages til følge, er i strid med artikel 11, stk. 4, TEU. Ifølge sagsøgerne skal sidstnævnte artikel fortolkes således, at den bidrager med en reel merværdi for så vidt angår borgeres mulighed for at påvirke Unionens politikker, og at den tager hensyn til den betydelige indsats, som indsamlingen af mere end 1 mio. underskrifter udgør.
- 120 Sagsøgerne har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen i dens egenskab af administrativt organ ikke har beføjelse til at vedtage en beslutning, der fortrænger et lovgivningsforslag, der direkte og udtrykkeligt støttes af mere end 1 mio. borgere. Denne mulighed for Kommissionen er i modstrid med medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner.
- 121 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.
- 122 Det bemærkes, at hverken ordlyden af artikel 11, stk. 4, TEU eller systemet i traktaterne, som beskrevet i præmis 105-112 ovenfor, understøtter sagsøgernes synspunkt om, at Kommissionen er forpligtet til at træffe de specifikke foranstaltninger, som foreslås i EBI'et.
- 123 Henset til den omstændighed, at EU-traktaterne utvetydigt fastlægger rollen og beføjelserne for EBI'et såvel som for EU-institutionerne inden for rammerne af proceduren for vedtagelse af en retsakt, er sagsøgernes påberåbelse til støtte for deres synspunkt af de forfatningsmæssige systemer i bestemte medlemsstater, der giver en reel lovgivningsmæssig initiativret til borgerinitiativer, der organiseres på nationalt plan, i øvrigt ikke relevant og kan derfor ikke tages til følge.
- 124 Det skal ligeledes præciseres, at afvisningen af sagsøgernes synspunkt ikke fratager EBI-mekanismen sin effektive virkning, således som sidstnævnte har gjort gældende. Som det allerede er fastslået i præmis 76 ovenfor, er formålet med denne ordning at opfordre Kommissionen til, inden for dens beføjelser, at forelægge et forslag til en retsakt (jf. i denne retning dom af 19.4.2016, Costantini m.fl. mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 31). Det forhold at lade Kommissionen råde over et betydeligt skøn i forbindelse med udøvelsen af dens beføjelser med hensyn til lovgivningsinitiativer, berører ikke det nævnte formål.
- 125 Henset til ovenstående betragtninger skal sagsøgernes andet annullationsanbringende forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 derved, at Kommissionen ikke i den anfægtede meddelelse særskilt fastsatte sine juridiske og politiske konklusioner om det omtvistede EBI

- 126 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, undersøgt i lyset af 20. betragtning til den nævnte forordning, var forpligtet til særskilt at fastsætte sine juridiske og politiske konklusioner. Denne forpligtelse er af formel karakter. Den anfægtede meddelelse indeholder imidlertid ikke sådanne særskilte konklusioner.
- 127 Kommissionen har bl.a. bestridt, at forordning nr. 211/2011 pålægger den en sådan forpligtelse.
- 128 Det fremgår af fast retspraksis, at præambelen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og hverken kan 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 bestemmelsens ordlyd (dom af 19.11.1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, præmis 54, af 25.11.1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, præmis 30, og af 24.11.2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, præmis 32).
- 129 I det foreliggende tilfælde er det ganske vist korrekt, at det i 20. betragtning til forordning nr. 211/2011 anføres, at Kommissionen bør behandle EBI'et og drage »særskilte« juridiske og politiske konklusioner heraf. Imidlertid er denne særskilte forpligtelse til at drage juridiske og politiske konklusioner ikke fastlagt i den nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, litra c), der bestemmer, at Kommissionen i en meddelelse skal fastsætte »sine juridiske og politiske konklusioner om [EBI'et] samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger«.
- 130 Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 128 ovenfor, er det – for så vidt som forpligtelsen til særskilt at drage de juridiske og politiske konklusioner, der er omtalt i 20. betragtning til forordning nr. 211/2011, ikke gentages i selve artikel 10, stk. 1, litra c), i den nævnte forordning – indholdet af denne, der bør have forrang. Heraf følger, at Kommissionen ikke er underlagt en sådan forpligtelse i forbindelse med udarbejdelsen af den i denne bestemmelse omhandlede meddelelse.
- 131 Selv hvis det antages, at Kommissionen har en juridisk forpligtelse til særskilt at fastsætte juridiske og politiske konklusioner i forbindelse med den i henhold til 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 vedtagne meddelelse, kan tilsidesættelsen af denne forpligtelse, idet den er rent formel, under alle omstændigheder ikke medføre, at den nævnte meddelelse annulleres (jf. i denne retning og analogt dom af 21.4.1983, Ragusa mod Kommissionen, 282/81, EU:C:1983:105, præmis 22, og af 5.5.1983, Ditterich mod Kommissionen, 207/81, EU:C:1983:123, præmis 19).
- 132 Det foreliggende anbringende skal på baggrund af ovenstående betragtninger forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 133 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen inden for rammerne af den begrundelsespligt, den var underlagt, skulle godtgøre eksistensen af tilstrækkelige etiske og juridiske garantier, der gjorde det omtvistede EBI overflødigt. Det har den imidlertid ikke gjort.
- 134 I denne forbindelse har sagsøgerne for det første gjort gældende, at det omtvistede EBI's grundlæggende synspunkt, at det menneskelige embryo er et menneskeligt væsen (gennem anvendelsen af udtrykket »én af os«), der følgelig besidder den menneskelige værdighed, henstår ubesvaret i den anfægtede meddelelse. Der forefindes ikke i denne meddelelse nogen klar udtalelse – hverken i positiv eller negativ retning – for så vidt angår den juridiske status, som det menneskelige

embryo besidder eller burde besidde inden for EU-retten. Kommissionen er enig med underskrivernes holdning om, at et embryo bør nyde godt af en retlig beskyttelse, men den undlod samtidig at drage de logiske konsekvenser, der følger heraf.

- 135 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionens etiske ræsonnement vedrørende forskning i menneskelige embryonale stamceller er behæftet med fejl, og at det system med »tredobbelt sikring«, som præsenteres i den anfægtede meddelelse (jf. præmis 18 ovenfor), er mangelfuldt og ikke udgør et passende svar på de etiske bekymringer, som udtrykkes i det omtvistede EBI.
- 136 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionens svar også er mangelfuldt for så vidt angår spørgsmålene om EU's politik vedrørende udviklingsbistand. Kommissionens afslag på at handle som reaktion på det omtvistede EBI skyldes ikke målsætningen om nedbringelse af mødredødeligheden, men Kommissionens egen institutionelle interesse.
- 137 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionens afvisning af at ændre finansforordningen ikke er tilstrækkeligt begrundet og er ugrundet.
- 138 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.
- 139 I denne forbindelse har Kommissionen bl.a. gjort gældende, at begrundelsen af den meddelelse, der er fremlagt i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, skal give mulighed for en eventuel offentlig debat med henblik på, at Parlamentet og i sidste ende EU's borgere kan udøve politisk kontrol med den. Det er i lyset af denne målsætning, at det nøjagtige indhold og omfanget af pligten til at begrunde beslutningen om ikke at fremsætte et forslag til retsakt skal fastsættes. Kommissionen har også gjort gældende, at spørgsmålet, om begrundelsen er tilstrækkelig, skal bedømmes i forhold til det pågældende EBI's genstand, dvs. i sidste ende i forhold til genstanden for den retsakt, der er omhandlet i EBI'et. Ifølge Kommissionen er det kun i ekstreme tilfælde med åbenbare unøjagtigheder for så vidt angår de faktiske forhold eller juridiske fortolkninger, der er anført i den pågældende meddelelse, at den vil kunne formodes ikke at have opfyldt sin begrundelsespligt i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011.
- 140 Kommissionen har gjort gældende, at begrundelsen i den anfægtede meddelelse i det foreliggende tilfælde muliggør en politisk debat, og nedlægger derfor påstand om, at nærværende anbringende forkastes.
- 141 Det skal bemærkes, at begrundelseskravet gælder enhver retsakt, som kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål (dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 42). Heraf følger, at den anfægtede meddelelse, der indeholder Kommissionens beslutning om ikke fremsætte et forslag til retsakt for EU-lovgiver som reaktion på det omtvistede EBI, er underlagt en sådan begrundelsespligt.
- 142 Ifølge fast retspraksis har den forpligtelse til at begrunde en individuel afgørelse, der er indeholdt i artikel 296 TEUF, til formål at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for afgørelsen, eller om den i givet fald er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, ligesom forpligtelsen har til formål at gøre det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve den omhandlede afgørelses lovlighed (dom af 18.9.1995, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, T-471/93, EU:T:1995:167, præmis 29, af 27.9.2012, J mod Parlamentet, T-160/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:503, præmis 20, og af 19.4.2016, Costantini m.fl. mod Kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, præmis 68).

- 143 Kommissionens forpligtelse til i den meddelelse, der er vedtaget i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011, at angive grundene til, at den har valgt at træffe eller ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI, er et specifikt udtryk for den begrundelsespligt, der gælder inden for rammerne af den nævnte bestemmelse.
- 144 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, ligeledes tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsaksen, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, karakteren af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsaksen, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 88 og deri nævnte retspraksis).
- 145 Det skal i øvrigt bemærkes, at overholdelsen af begrundelsespligten og de andre formelle og processuelle krav, som udstedelsen af den pågældende retsakt er underlagt, tillægges en endnu mere afgørende betydning i de situationer, hvor EU-institutionerne har et vidt skøn. Kun under disse omstændigheder kan Unionens retsinstanser efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved udøvelsen af skønnet, forelå (jf. i denne retning dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14, og af 13.12.2007, Angelidis mod Parlamentet, T-113/05, EU:T:2007:386, præmis 61). Som det fremgår af præmis 109-115 ovenfor, og som det ligeledes vil blive konstateret i præmis 169 nedenfor, har Kommissionen vide skønsmagende beføjelser med hensyn til at vælge at træffe eller ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI.
- 146 Desuden skal der sondres mellem begrundelsespligten som et væsentligt formkrav, der kan påberåbes inden for rammerne af et anbringende, der anfægter den utilstrækkelige, endog manglende, begrundelse af en afgørelse, og efterprøvelsen af begrundelsens rigtighed, som henhører under prøvelsen af retsaktens materielle lovlighed, og som indebærer, at domstolen undersøger, om begrundelsen for denne retsakt er behæftet med fejl. Der er nemlig tale om to forskellige former for prøvelse, som medfører forskellige vurderinger fra Rettens side (jf. i denne retning dom af 2.4.1998 Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 66-68).
- 147 Det er i lyset af disse forhold, at det skal bedømmes, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har opfyldt sin begrundelsespligt. Disse forhold viser desuden, at Kommissionens påstand om, at det eneste formål med begrundelsen af den i artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 omhandlede meddelelse er at muliggøre en eventuel offentlig debat (jf. præmis 139 ovenfor), er retligt forkert for så vidt angår nærværende sag, i forbindelse med hvilken den anfægtede meddelelse udgør en retsakt, der kan være genstand for et annulationssøgsmål. For så vidt som den anfægtede meddelelse udgør en sådan retsakt, er den nemlig underlagt den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt og skal derfor gøre det muligt for sagsøgerne at afgøre, om den er behæftet med mangler, og for Unionens retsinstanser at udøve deres prøvelsesret. Kommissionen skulle bl.a. angive de juridiske, politiske eller andre grunde, der førte til, at den besluttede ikke at følge op på de tre forslag til ændring af retsakter, som blev fremsat i det omtvistede EBI.
- 148 Det bemærkes, at den anfægtede meddelelse blev vedtaget som reaktion på det omtvistede EBI, der havde til formål at formå Unionen til at sætte en stopper for finansieringen af aktiviteter, der indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner, især inden for forskning, udviklingsbistand og den offentlige sundhed, med henblik på at respektere den menneskelige værdighed og integritet (jf. præmis 3 ovenfor). Med henblik herpå fremkom det omtvistede EBI med forslag til tre ændringer af

EU-retsakter, nemlig ændring af finansforordningen, ændring af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) (COM(2011) 809 final) og ændring af forordning nr. 1905/2006 (jf. præmis 5-8 ovenfor).

- 149 Kommissionen afviste ved den anfægtede meddelelse i det væsentlige at træffe de foranstaltninger, der blev anmodet om i det omtvistede EBI.
- 150 Hvad angår forslaget til ændring af finansforordningen begrundede Kommissionen sit afslag i den anfægtede meddelelses punkt 3.1 og 4.1. Kommissionen bemærkede, at alle EU-udgifter i følge finansforordningens artikel 87 skulle overholde traktaterne og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Ifølge Kommissionen sikrede finansforordning følgelig allerede, at alle EU-udgifter, herunder udgifter til forskning, udviklingssamarbejde og offentlig sundhed, respekterede den menneskelige værdighed, retten til livet og retten til menneskets integritet. Kommissionen tilføjede, at det var finansforordningens formål at fastsætte finansielle regler i bred forstand frem for på et specifikt område af EU-politikken og navnlig fastsætte regler vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af Unionens budget. På baggrund af disse to betragtninger konkluderede Kommissionen, at den ikke så nogen grund til at ændre finansforordningen.
- 151 Hvad angår forslaget til ændring af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Horisont 2020 – rammeprogram for forskning og innovation (2014-2020) (COM(2011) 809 final) begrundede Kommissionen sit afslag i den anfægtede meddelelses punkt 3.2 og 4.2. Kommissionen henviste til det system med »tredobbelt sikring«, der dannes af bestemmelserne i Horisont 2020-programmet, som blev vedtaget af EU-lovgiver, og fandt, at disse bestemmelser allerede tog højde for en række af de vigtige anmodninger fra initiativtagerne, navnlig anmodningen om, at EU ikke skulle finansiere ødelæggelse af menneskelige embryoner, og at passende kontrol skulle finde sted. Kommissionen fandt imidlertid, at initiativtagernes anmodning om, at EU ikke skulle finansiere forskning, som finder sted efter etablering af menneskelige embryonale stamcellelinjer, ikke kunne imødekommes. Kommissionen begrundede denne konklusion med, at den i forbindelse med udarbejdelsen af dens forslag til forordning havde taget hensyn til de etiske overvejelser, de potentielle sundhedsfordele og EU-merværdien ved alle former for stamcelleforskning. Kommissionen gjorde i det væsentlige gældende, at dens forslag til forordning var resultatet af en afvejning af en række betragtninger. I øvrigt anførte Kommissionen, at medlovgiverne (Europa-Parlamentet og Rådet) vedtog dens forslag på grundlag af en aftale, som var nået på demokratisk vis i forbindelse med interinstitutionelle forhandlinger.
- 152 Hvad angår forslaget til ændring af forordning nr. 1905/2006 begrundede Kommissionen sit afslag i den anfægtede meddelelses punkt 3.3 og 4.3. Kommissionen gjorde i det væsentlige gældende, at den støtte, som Unionen ydede til partnerudviklingslandenes sundhedssektorer, bidrog til en væsentlig nedbringelse af antallet af aborter (en nedbringelse, der ifølge Kommissionen var det omtvistede EBI's underliggende mål), for så vidt som den øgede adgangen til sikre kvalitetsydelse, herunder familieplanlægning af god kvalitet, en lang række præventionsmetoder, nødpræventive midler og omfattende seksualundervisning. Kommissionen anførte ligeledes, at den ikke var fortalende for at øremærke støtte udelukkende til bestemte formål, fordi det ville vanskeliggøre den omfattende og effektive støtte til et lands sundhedsstrategi. Endelig præciserede Kommissionen, at et forbud mod finansiering af abort i udviklingslande ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde årtusindudviklingsmålenes målsætninger, navnlig hvad angår mødres sundhed, og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling, som for nylig er blevet genbekræftet på både internationalt og europæisk plan.
- 153 De ovennævnte forklaringer gør det muligt for sagsøgerne at afgøre, om Kommissionens afslag på at fremsætte et forslag til ændring af visse EU-retsakter, således som det omtvistede EBI opfordrede den til at gøre, er velbegrundet eller behæftet med mangler. I øvrigt gør disse forklaringer det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve den anfægtede meddelelses lovlighed. Det må derfor konkluderes, at denne meddelelse er fyldestgørende begrundet.

- 154 De af sagsøgerne fremsatte klagepunkter ændrer ikke ved denne konklusion.
- 155 Det præciseres indledningsvis, under henvisning til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 146 ovenfor, at det kun er de i præmis 134 og 137 ovenfor fremførte klagepunkter, der henhører under prøvelsen af den anfægtede meddelelses begrundelse. De andre klagepunkter henhører under prøvelsen af begrundelsens materielle rigtighed og efterprøves i forbindelse med behandlingen af det femte anbringende om, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn.
- 156 Hvad angår det i præmis 134 ovenfor fremførte klagepunkt om den manglende afklaring af det menneskelige embryos juridiske status i den anfægtede meddelelse bemærkes, således som Kommissionen har gjort det, at det ikke var nødvendigt for denne at foretage en sådan definition eller afklaring for, med tilstrækkelig begrundelse, i forbindelse med den anfægtede meddelelse at afvise de tre forslag til ændring af retsakter, som blev fremsat i det omtvistede EBI. Det er nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt der er angivet en tilstrækkelig begrundelse, skal vurderes i forhold til målet med det omtvistede EBI, og at dette mål ikke var definitionen eller afklaringen af det menneskelige embryos juridiske status, men Kommissionens fremsættelse af disse tre forslag for EU-lovgiver (jf. præmis 147 ovenfor). Det følger heraf, at ovennævnte anbringende skal forkastes som irrelevant.
- 157 Hvad angår det i præmis 137 ovenfor fremførte klagepunkt om, at forklaringerne i forhold til afslaget på at ændre finansforordning er kortfattede, viser den redegørelse, der fremgår af præmis 150 ovenfor, at der foreligger en tilstrækkelig begrundelse. Således må det af sagsøgerne fremsatte klagepunkt forkastes som ubegrundet.
- 158 Henset til ovenstående betragtninger må det foreliggende anbringende forkastes.

Det femte anbringende om, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn

- 159 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede meddelelse indeholder en række urigtige skøn.
- 160 For det første har sagsøgerne foreholdt Kommissionen, at denne i den anfægtede meddelelse fandt, at dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), var irrelevant for så vidt angår det spørgsmål, der er genstanden for det omtvistede EBI. På denne baggrund har de gjort gældende, at Kommissionen, idet den foreslog, at Unionen skulle finansiere forskningsprojekter, der var udelukket fra patentering i henhold til artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/44/EF af 6. juli 1998 om retlig beskyttelse af bioteknologiske opfindelser (EFT 1998, L 213, s. 13), har tilsidesat det princip om sammenhæng, som er fastsat i artikel 7 TEUF.
- 161 For det andet har sagsøgerne fremsat en række klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger i forhold til forskning i menneskelige embryonale stamceller (som anføres kort i præmis 135 ovenfor).
- 162 Sagsøgerne har dels gjort gældende, at Kommissionens etiske ræsonnement vedrørende forskning i menneskelige embryonale stamceller er behæftet med fejl. Sagsøgerne har bl.a. anfægtet Kommissionens betragtning om, at forskning i menneskelige embryonale stamceller er moralsk acceptabel, eftersom den ser lovende ud med henblik på nye behandlingsformer »for mange sygdomme«, og de har – idet de til støtte herfor har påberåbt sig et dokument udarbejdet af det omtvistede EBI og en fond – gjort gældende, at forskning i menneskelige embryonale stamceller ikke er nødvendig, og at der findes erstatningsløsninger, som er meget mere lovende. Sagsøgerne har også foreholdt Kommissionen, at denne anlagde en underliggende praktisk tilgang, som lader formode, at videnskabelige fremskridt retfærdiggør ødelæggelse af menneskelige embryoner.

- 163 Dels har sagsøgerne gjort gældende, at det system med »tredobbelt sikring«, som den anfægtede meddelelse henviser til (jf. præmis 18 ovenfor), er mangelfuldt og ikke udgør et passende svar på de etiske bekymringer, som det omtvistede EBI giver udtryk for. Systemets første element, dvs. tilsagnet om overholdelse af den nationale lovgivning, fastsætter ikke nogen etiske normer, men sikrer udelukkende, at de nationale love skal overholdes, uanset deres indhold. Dets andet element, dvs. at der skal foretages peer review af det pågældende forskningsprojekt, tilsigter heller ikke at gennemføre etiske normer, men tjener udelukkende til at påvise, at et eksperiment udføres i overensstemmelse med anerkendte videnskabelige principper, hvilket ikke giver svar på det spørgsmål, der stilles i det omtvistede EBI. Systemets tredje element, dvs. tilsagnet om, at Unionens midler ikke anvendes til afledning af nye stamcellelinjer eller til forskning, som indebærer ødelæggelse af embryoner, f.eks. for at skaffe stamceller, går – selv om det omfatter et etisk tilsagn – ikke vidt nok, eftersom det ikke omhandler finansiering af forskningsprojekter, der forudsætter ødelæggelse af menneskelige embryoner.
- 164 For det tredje har sagsøgerne fremsat en række klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger i forhold til udviklingssamarbejde. I denne henseende har sagsøgerne gjort gældende, at der ikke er international enighed for så vidt angår indholdet af begrebet »seksuel og reproduktiv sundhed«, som Kommissionen henviser til i den anfægtede meddelelse, og at der ikke er enighed om, hvorvidt dette begreb også omfatter brugen af abort. Ifølge sagsøgerne er der ikke i international ret indeholdt nogen forpligtelse, der pålægger staterne at tillade abort. Sagsøgerne har også gjort gældende, at årtusindudviklingsmålene og handlingsprogrammet for den internationale konference om befolkning og udvikling ikke udgør juridisk bindende forpligtelser, men politiske mål. Den målsætning om nedbringelse af mødredødeligheden, som er fastlagt i disse instrumenter, er legitim og prisværdig, men retfærdiggør ikke brugen af abort. Derudover har den anfægtede meddelelse ikke godtgjort, hvordan finansieringen af abort med brug af EU-midler bidrager til nedbringelse af mødredødeligheden. Ifølge sagsøgerne ville der kunne træffes andre mindre kontroversielle foranstaltninger for at nedbringe mødredødeligheden. Sagsøgerne har konkluderet, at Kommissionens betragtning, hvorefter et forbud mod finansiering ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde årtusindudviklingsmålene, virker ubegrundet, og at Kommissionens afslag på at træffe de foranstaltninger, som foreslås i det omtvistede EBI, snarere er begrundet i Kommissionens egen interesse som institution.
- 165 For det fjerde har sagsøgerne anfægtet Kommissionens konklusion i den anfægtede meddelelse om, at et forslag om ændring af finansforordning ikke er nødvendigt. Ifølge sagsøgerne fjerner de henvisninger til den menneskelige værdighed og menneskerettighederne, der er indeholdt i den primære EU-ret, ikke behovet for i finansforordningen at indføre en udtrykkelig, konkret og præcis bestemmelse, der forbyder finansiering af aktiviteter, der synes at være i strid med disse værdier.
- 166 Kommissionen har i det væsentlige bestridt, at der kan ske en materiel prøvelse af den i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 vedtagne meddelelse. I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at den omstændighed, at en anden institution, eller endog initiativtagerne til eller underskriverne af det pågældende EBI, ikke deler dens faktiske antagelser eller dens juridiske fortolkninger eller dens politiske vurdering, der lå bag dens beslutning om ikke at fremsætte et forslag til retsakt, ikke har nogen betydning med henblik på at vurdere, om Kommissionen opfyldte den forpligtelse, som påhviler den i henhold til artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011. Spørgsmålet, om sådanne faktiske antagelser eller juridiske fortolkninger eller politiske vurderinger er overbevisende, udgør snarere et af de elementer, der i givet fald ville bidrage til den politiske debat, efter fremlæggelsen af en meddelelse i medfør af den ovennævnte bestemmelse.
- 167 Henset til disse betragtninger har Kommissionen foreslået, at alle sagsøgernes klagepunkter forkastes som irrelevante, for så vidt som de består i en anfægtelse af de i den anfægtede meddelelse formulerede faktiske antagelser, juridiske fortolkninger, politiske vurderinger og værdidomme.

- 168 Vurderingen af dette anbringende forudsætter en fastlæggelse af intensiteten af den retslige kontrol af den anfægtede meddelelses indhold.
- 169 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af dens beføjelser med hensyn til lovgivningsinitiativer skal indrømmes vide skønsmæssige beføjelser, 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. Heraf følger, at Kommissionen skal indrømmes vide skønsmæssige beføjelser med hensyn til at vælge at træffe eller ikke at træffe foranstaltninger som reaktion på et EBI.
- 170 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede meddelelse, der indeholder den endelige afgørelse truffet af Kommissionen om ikke at fremsætte et forslag til retsakt til EU-lovgiver, skal undergives en begrænset prøvelse ved Retten med henblik på – ud over om den nævnte afgørelse er tilstrækkelig begrundet – bl.a. at efterprøve, om den er behæftet med åbenbart urigtige skøn (jf. i denne retning og analogt dom af 14.7.2005, Rica Foods mod Kommissionen, C-40/03 P, EU:C:2005:455, præmis 53-55 og den deri nævnte retspraksis).
- 171 Det er på baggrund af disse betragtninger, at de klagepunkter, som sagsøgerne har fremsat i forbindelse med dette anbringende, skal undersøges.
- 172 Hvad for det første angår klagepunktet vedrørende Kommissionens fortolkning af dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (jf. præmis 160 ovenfor), skal det bemærkes, at Domstolen i denne dom, som blev afsagt på grundlag af en præjudiciel forelæggelse, blev bedt om at fortolke artikel 6, stk. 2, litra c), i direktiv 98/44, hvorefter der ikke kan meddeles patent på anvendelse af menneskelige embryoner til industrielle eller kommercielle formål.
- 173 Ganske vist er det rigtigt, at Domstolen, således som sagsøgerne har gjort gældende, i dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), fastslog, at enhver menneskelig ægcelle fra tidspunktet for befrugtningen skulle anses for et »menneskeligt embryo« som omhandlet i og ved anvendelsen af artikel 6, stk. 2, litra c), i direktiv 98/44, idet denne befrugtning kunne udløse en proces for udvikling af et menneske. Samtidig præciserede Domstolen i præmis 40 i dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), at direktiv 98/44 ikke havde til formål at regulere anvendelsen af menneskelige embryoner i forbindelse med videnskabelig forskning, og at dets formål begrænsede sig til patenterbarheden af bioteknologiske opfindelser. Heraf følger det, at Kommissionens konklusion i den anfægtede meddelelses punkt 2.1 in fine, ifølge hvilken dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ikke tog stilling til, om sådan forskning kunne finde sted, og hvorvidt den kunne finansieres, ikke er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Det er således uden at foretage en sådan fejl, at Kommissionen i det væsentlige fandt, at dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ikke var relevant for vurderingen af det omtvistede EBI, der ved den anden foreslåede ændring af en EU-retsakt tilsigtede at forbyde finansiering af forskningsaktiviteter, som indebærer eller forudsætter ødelæggelse af menneskelige embryoner.
- 174 I modsætning til det af sagsøgerne påståede er Kommissionens ræsonnement i øvrigt ikke inkonsekvent, henset til at spørgsmålet om, hvorvidt videnskabelig forskning, som indebærer anvendelse (eller ødelæggelse) af menneskelige embryoner, kan finansieres af EU-midler, klart adskiller sig fra det spørgsmål, der blev behandlet i direktiv 98/44 og dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), om en bioteknologisk opfindelse, der indebærer denne anvendelse, er eller ikke er patenterbar.
- 175 Det følger heraf, at sagsøgernes klagepunkter vedrørende Kommissionens fortolkning af dom af 18. oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), skal forkastes.

- 176 Hvad for det andet angår sagsøgernes klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger i forhold til forskning i menneskelige embryonale stamceller (jf. præmis 161-163 ovenfor) skal det bemærkes, at sagsøgerne med deres argumentation i det væsentlige har anfægtet Kommissionens etiske tilgang. Det omtvistede EBI's etiske standpunkt er, at det menneskelige embryo er et menneskeligt væsen, der bør besidde den menneskelige værdighed og retten til livet, mens Kommissionens etiske tilgang, således som den fremgår af den anfægtede meddelelse, tager hensyn til embryoners ret til livet og menneskelige værdighed, men samtidig også tager hensyn til behovene inden for forskning i menneskelige embryonale stamceller, der kan anvendes i forbindelse med behandlingen af uhelbredelige eller livstruende sygdomme, såsom Parkinsons syge, diabetes, slagtilfælde, hjertesygdomme og blindhed (jf. punkt 2.2.1, første afsnit, i den anfægtede meddelelse). Kommissionens etiske tilgang er følgelig ikke behæftet med et åbenbart urigtigt skøn på dette punkt, og sagsøgernes argumenter, som er støttet på et andet etisk standpunkt, godtgør ikke, at der foreligger en sådan fejl.
- 177 Hvad angår sagsøgernes specifikke påstand, som er underbygget af et dokument, som de selv og en fond har udarbejdet, hvorefter forskning i menneskelige embryonale stamceller ikke er nødvendig, og der findes erstatningsløsninger, der er mere lovende (jf. præmis 162 ovenfor), skal det bemærkes, at denne påstand ikke er tilstrækkeligt udviklet. Sagsøgerne har i øvrigt begrænset sig til blot at henvise til det ovennævnte dokument, uden at forklare, hvordan dokumentet, der er af teknisk karakter, støtter deres påstand. Det følger heraf, at denne påstand ikke opfylder kravene i artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991 og derfor må forkastes.
- 178 Det følger af det ovenstående, at sagsøgernes klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger vedrørende forskning i menneskelige embryonale stamceller skal forkastes.
- 179 Hvad for det tredje angår sagsøgernes klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger i forhold til udviklingssamarbejde (jf. præmis 164 ovenfor) skal det først og fremmest bemærkes, at sagsøgerne hverken har bestridt eksistensen af den målsætning om nedbringelse af mødredødeligheden, som Unionen forfølger gennem sin politik, eller dennes legitime og prisværdige karakter.
- 180 Det skal derefter bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede meddelelses punkt 3.3, idet den baserede sig på en publikation fra Verdenssundhedsorganisationen fra 2012, forklarede, at en af årsagerne til mødredødelighed var usikre aborter, og at generel støtte fra Unionen, som ikke udelukkende er rettet mod bestemte formål, bidrog til en nedbringelse af antallet af aborter, fordi den øgede adgangen til sikre kvalitetsydelse, herunder familieplanlægning af god kvalitet, en lang række præventionsmetoder, nødpræventive midler og omfattende seksualundervisning. Ifølge denne publikation fra Verdenssundhedsorganisationen, som Kommissionen atter henviste til, bidrager forbedringen af sikkerheden af sundhedstjenester i forbindelse med abort til at reducere dødelighed og sygdom blandt mødre. Henset til den forbindelse, som Kommissionen påviste imellem usikre aborter og mødredødelighed, synes Kommissionens konklusion i den anfægtede meddelelses punkt 4.3 om, at et forbud mod finansiering af abort ville begrænse Unionens muligheder for at opfylde målsætningen om nedbringelse af mødredødeligheden, ikke at være behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, og sagsøgernes argumenter, der er præsenteret i præmis 164 ovenfor, godtgør ikke, at der foreligger et sådant urigtigt skøn.
- 181 Det følger heraf, at sagsøgernes klagepunkter vedrørende Kommissionens betragtninger i forhold til udviklingssamarbejde skal forkastes.
- 182 For det fjerde skal det bemærkes, at sagsøgernes argumentation vedrørende Kommissionens konklusion vedrørende forslaget om ændring af finansforordningen (jf. præmis 165 ovenfor), der i det væsentlige sætter spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af det valg, som Kommissionen traf, om ikke at fremlægge et sådant forslag for EU-lovgiver som reaktion på det omtvistede EBI, heller ikke giver anledning til at anse sidstnævntes skøn for at være behæftet med en åbenbar fejl.

- 183 Henset til ovenstående betragtninger skal sagsøgernes femte annullationsanbringende forkastes, og følgelig skal Kommissionen frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 184 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstande herom.
- 185 I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, afholder de medlemsstater og institutioner, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger. Heraf følger, at Republikken Polen, Parlamentet og Rådet bærer hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **European Citizens' Initiative One of Us og de øvrige sagsøgere, hvis navne figurerer i bilaget, bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) **Republikken Polen, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. april 2018.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund	2
Proceduren for det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Uno di noi«	2
Den anfægtede meddelelses indhold	3
Retsforhandlinger og parternes påstande	6
Retlige bemærkninger	8
Om formaliteten	8
Om antagelsen af søgsmålet til realitetsbehandling, for så vidt som det er anlagt af enheden med navnet »European Citizens' Initiative One of Us«	8
Den anfægtelige karakter af den anfægtede meddelelse som omhandlet i artikel 263, TEUF	9
Om realiteten	15
Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 som følge den manglende fremsættelse af et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI	15
Det andet anbringende, som er fremsat subsidiært, om tilsidesættelse af artikel 11, stk. 4, TEU som følge af den manglende fremsættelse af et forslag til retsakt som reaktion på det omtvistede EBI	17
Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 derved, at Kommissionen ikke i den anfægtede meddelelse særskilt fastsatte sine juridiske og politiske konklusioner om det omtvistede EBI	18
Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten	18
Det femte anbringende om, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn	22
Sagsomkostninger	26