



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 29ης Ιουλίου 2019¹

Υπόθεση C-418/18 P

**Ruppinck κ.λπ.
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως – Θεσμικό δίκαιο – Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΠΠ) – Άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ – Χρηματοδότηση από την Ένωση δραστηριοτήτων που συνεπάγονται την καταστροφή ανθρωπίνων εμβρύων – Πολιτική έρευνας – Δημόσια υγεία – Αναπτυξιακή συνεργασία – ΕΠΠ έχουσα συγκεντρώσει τις απαιτούμενες δηλώσεις υποστηρίξεως – Ανακοίνωση της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΕ) 211/2011 – Υποχρεώσεις της Επιτροπής όσον αφορά μια επιτυχή ΕΠΠ – Επίπεδο δικαστικού ελέγχου»

I. Εισαγωγή

1. Ο Patrick Grégor Ruppinck και άλλα έξι άτομα (στο εξής: αναιρεσείοντες) απαρτίζουν την επιτροπή πολιτών της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών με την ονομασία «Uno di noi» («Ένας από μας») (στο εξής: ΕΠΠ). Η ΕΠΠ καταχωρίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στη συνέχεια, η ΕΠΠ συγκέντρωσε περισσότερες του ενός εκατομμυρίου υπογραφές. Ως εκ τούτου, κάλυψε το σχετικό κατώτατο όριο και υποβλήθηκε στην Επιτροπή, η οποία συναντήθηκε με τα μέλη της επιτροπής πολιτών της ΕΠΠ. Διοργανώθηκε ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη συζήτηση της ΕΠΠ. Τέλος, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με την οποία διευκρίνισε ότι αποφάσισε να μην προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια για την επιδίωξη των σκοπών της ΕΠΠ.

2. Οι αναιρεσείοντες επιδίωξαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου την ακύρωση της εν λόγω ανακοινώσεως. Δεν το πέτυχαν. Με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, προσβάλλουν την πρωτόδικη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου².

3. Η ΕΠΠ συγκαταλέγεται στις καινοτομίες που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας για την προαγωγή της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο κανονισμός (ΕΕ) 211/2011³ θεσπίζει το νομοθετικό πλαίσιο για τις ΕΠΠ. Η εν λόγω νομοθετική πράξη έχει ήδη απασχολήσει τα δικαστήρια της Ένωσης σε διάφορες υποθέσεις που αφορούσαν αποφάσεις της Επιτροπής με τις οποίες δεν έγινε δεκτή η καταχώριση διάφορων ΕΠΠ⁴.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Απόφαση της 23ης Απριλίου 2018, One of Us κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-561/14, EU:T:2018:210).

³ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών (ΕΕ 2011, L 65, σ. 1) (στο εξής: κανονισμός για τις ΕΠΠ).

⁴ Βλ. αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής (C-589/15 P, EU:C:2017:663), και της 7ης Μαρτίου 2019, Izsák και Dabis κατά Επιτροπής (C-420/16 P, EU:C:2019:177), καθώς και αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου της 19ης Απριλίου 2016, Costantini κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-44/14, EU:T:2016:223), της 3ης Φεβρουαρίου 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe κατά Επιτροπής (T-646/13, EU:T:2017:59), της 5ης Απριλίου 2017, HB κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-361/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2017:252), και της 10ης Μαΐου 2017, Efler κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-754/14, EU:T:2017:323).

4. Το νέο στοιχείο που παρουσιάζει η υπό κρίση υπόθεση έγκειται στο γεγονός ότι είναι η πρώτη υπόθεση που φέρεται ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε από την Επιτροπή στην περίπτωση μιας «επιτυχούς ΕΠΠ» (υπό την έννοια της καλύψεως του απαιτούμενου κατώτατου ορίου). Πράγματι, η «One of Us» συγκαταλέγεται στις μόλις τέσσερις μέχρι στιγμής ΕΠΠ που συγκέντρωσαν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών⁵. Το γεγονός αυτό, με τη σειρά του, αναδεικνύει δύο σημαντικά ζητήματα αρχής τα οποία εγείρονται στην υπό κρίση υπόθεση: πρώτον, είναι η Επιτροπή υποχρεωμένη να υποβάλει συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις κατόπιν μιας επιτυχούς ΕΠΠ; Δεύτερον, ποιο επίπεδο δικαστικού ελέγχου πρέπει να εφαρμόζεται κατά τον έλεγχο της θέσεως που έλαβε η Επιτροπή κατόπιν μιας επιτυχούς ΕΠΠ;

II. Το νομικό πλαίσιο της Ένωσης

5. Κατά την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, «[η] [ΣΕΕ] ενισχύει την ιθαγένεια της Ένωσης και βελτιώνει περαιτέρω τη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης προβλέποντας, μεταξύ άλλων, ότι κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης μέσω της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών. Η διαδικασία αυτή παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα να προσεγγίζουν απευθείας με αίτημά τους την Επιτροπή, καλώντας τη να υποβάλει πρόταση έκδοσης νομικής πράξης της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών, δυνατότητα παρόμοια με το δικαίωμα που εκχωρείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνάμει του άρθρου 225 της [ΣΛΕΕ] και στο Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 241 της ΣΛΕΕ».

6. Η αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού για τις ΕΠΠ έχει ως εξής: «[η] Επιτροπή θα πρέπει να εξετάζει μια πρωτοβουλία πολιτών και να εκθέτει χωριστά τα νομικά και τα πολιτικά συμπεράσματά της. Θα πρέπει επίσης να εκθέτει τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί ανταποκρινόμενη σε αυτήν, εντός τριών μηνών. Για να καταδεικνύει ότι εξετάζονται προσεκτικά τόσο μια πρωτοβουλία πολιτών που έχει την υποστήριξη τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ένωσης, όσο και η συνέχεια που μπορεί να δοθεί σε αυτήν, η Επιτροπή θα πρέπει να εξηγεί σαφώς, κατανοητώς και λεπτομερώς τους λόγους για τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και θα πρέπει επίσης να δηλώνει τους λόγους για τους οποίους δεν προτίθεται να αναλάβει οποιαδήποτε δράση. Όταν η Επιτροπή δέχεται πρωτοβουλία πολιτών η οποία υποστηρίζεται από τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφόντων και πληροί τις άλλες απαιτήσεις του παρόντος κανονισμού, οι διοργανωτές θα πρέπει να έχουν δικαίωμα να την παρουσιάσουν σε δημόσια ακρόαση σε επίπεδο Ένωσης».

7. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού για τις ΕΠΠ, ως «πρωτοβουλία πολιτών» νοείται η «πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, με την οποία η Επιτροπή καλείται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Επιτροπής για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφωντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών».

8. Το άρθρο 10 του κανονισμού για τις ΕΠΠ θεσπίζει τη διαδικασία για την εξέταση πρωτοβουλίας πολιτών από την Επιτροπή. Κατά τη διάταξη αυτή:

«1. Σε περίπτωση που η Επιτροπή λάβει πρωτοβουλία πολιτών σύμφωνα με το άρθρο 9:

[...]

γ) εντός τριών μηνών, εκθέτει σε ανακοίνωση τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, τις ενδεχόμενες ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις εν λόγω ενέργειες.

5 Οι άλλες τρεις επιτυχείς ΕΠΠ μέχρι σήμερα είναι η Right2Water, η Stop vivisection και η Ban glyphosate. Βλ. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

2. Η ανακοίνωση που αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχείο γ', κοινοποιείται στους διοργανωτές, καθώς και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, και δημοσιεύεται.»

9. Κατά το άρθρο 11 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, «[ό]ταν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', και εντός της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', δίδεται στους διοργανωτές η ευκαιρία να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία πολιτών σε δημόσια ακρόαση. Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διασφαλίζουν ότι αυτή η ακρόαση διοργανώνεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εάν κρίνεται σκόπιμο από κοινού με άλλα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης που επιθυμούν να συμμετάσχουν, και ότι η Επιτροπή εκπροσωπείται στο κατάλληλο επίπεδο».

III. Το πραγματικό πλαίσιο

10. Στις 11 Μαΐου 2012, η ΕΠΠ «One of Us» καταχωρίστηκε από την Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού για τις ΕΠΠ⁶. Το αντικείμενο της ΕΠΠ περιγράφεται στο επιγραμμικό μητρώο, που κατέστη διαθέσιμο από την Επιτροπή, ως εξής: «[η] νομική προστασία της αξιοπρέπειας, του δικαιώματος στη ζωή και της ακεραιότητας του κάθε ανθρώπινου όντος από τη σύλληψη, στους τομείς αρμοδιότητας της [Ευρωπαϊκής Ένωσης] όπου η προστασία αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία». Οι σκοποί της ΕΠΠ περιγράφονταν ως εξής: «[η] αξιοπρέπεια και η ακεραιότητα του ανθρώπινου εμβρύου πρέπει να γίνονται σεβαστές. Αυτό διατυπώνεται και από το [Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης] στην υπόθεση Brüstle, το οποίο καθορίζει το ανθρώπινο έμβρυο ως την αρχή της ανάπτυξης της ανθρώπινης ύπαρξης. Για να διασφαλιστεί η συνοχή στους τομείς της αρμοδιότητάς της, όταν η ζωή του ανθρώπινου εμβρύου βρίσκεται σε κίνδυνο, η [Ευρωπαϊκή Ένωση] θα πρέπει να απαγορεύσει και να τερματίσει τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων, κυρίως στους τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας».

11. Οι διατάξεις των Συνθηκών που προσδιορίστηκαν από τους διοργανωτές ως ασκούμεες επιρροή επί της ΕΠΠ είναι τα άρθρα 2 και 17 ΣΕΕ καθώς και το άρθρο 4, παράγραφοι 3 και 4, και τα άρθρα 168, 180, 182, 209, 210 και 322 ΣΛΕΕ.

12. Στην ΕΠΠ προσαρτήθηκε παράρτημα το οποίο περιείχε σχέδιο νομικής πράξεως με το οποίο ζητούνταν, ειδικότερα, τρεις τροποποιήσεις σε υφιστάμενες πράξεις της Ένωσης.

13. Πρώτον, προτεινόταν η παρεμβολή νέου άρθρου στον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁷. Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «[κ]ανένας πόρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν πρέπει να κατευθύνεται σε δραστηριότητες οι οποίες καταστρέφουν τα ανθρώπινα έμβρυα ή οι οποίες προϋποθέτουν την καταστροφή τους».

14. Δεύτερον, προτεινόταν να παρεμβληθεί νέο χωρίο στο άρθρο 16, παράγραφος 3, της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαίσου «Ορίζων 2020» για την έρευνα και την καινοτομία (2014-2020)⁸. Το εν λόγω νέο χωρίο θα συνεπαγόταν τον αποκλεισμό κάθε χρηματοδότησεως για «τις ερευνητικές δραστηριότητες οι οποίες καταστρέφουν ανθρώπινα έμβρυα, ιδίως εκείνες που αποβλέπουν στην απόκτηση βλαστοκυττάρων, και την έρευνα που προϋποθέτει τη χρησιμοποίηση βλαστοκυττάρων ανθρώπινων εμβρύων σε επόμενα στάδια για την απόκτησή τους».

6 ΕΠΠ (2012) 000005.

7 ΕΕ 2002, L 248, σ. 1.

8 COM(2011) 809 τελικό.

15. Τρίτον, προτεινόταν η παρεμβολή μιας νέας παραγράφου 5 στο άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας⁹. Κατά την εν λόγω προτεινόμενη παράγραφο: «[η] συνδρομή της Ένωσης, βάσει του παρόντος κανονισμού, δεν χρησιμοποιείται για την χρηματοδότηση της άμβλωσης, άμεσα ή έμμεσα, μέσω της χρηματοδότησης οργανώσεων που προωθούν ή ενθαρρύνουν την άμβλωση. Καμία αναφορά του παρόντος κανονισμού στη σεξουαλική και την αναπαραγωγική υγεία, στην υγειονομική περίθαλψη, στα δικαιώματα, στις υπηρεσίες και παροχές, στην εκπαίδευση και ενημέρωση, στη Διεθνή Διάσκεψη για τον Πληθυσμό και την Ανάπτυξη, στις αρχές και στο πρόγραμμα δράσης της, στο θεματολόγιο του Καΐρου, και στους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας (ΑΣΧ), ειδικότερα στον ΑΧΣ αριθ. 5 για την υγεία και τη μητρική θνησιμότητα, δεν μπορεί να θεωρηθεί πως αποτελεί νομική βάση για τη χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων για την άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση της άμβλωσης».

16. Στις 28 Φεβρουαρίου 2014, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, οι διοργανωτές υπέβαλαν την ΕΠΠ στην Επιτροπή. Εν συνεχεία, στις 9 Απριλίου 2014, η Επιτροπή συναντήθηκε με τους διοργανωτές, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Στις 10 Απριλίου 2014, οι διοργανωτές παρουσίασαν την ΕΠΠ σε δημόσια ακρόαση που διοργανώθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

17. Στις 28 Μαΐου 2014, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την επίμαχη ΕΠΠ¹⁰ (στο εξής: ανακοίνωση), με την οποία η Επιτροπή γνωστοποίησε ότι δεν θα υποβάλει καμία πρόταση που θα ευθυγραμμίζεται με τα μέτρα που ζητήθηκαν από την ΕΠΠ.

18. Το περιεχόμενο της ανακοίνωσης εκτίθεται στις σκέψεις 13 έως 30 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

IV. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19. Με προσφυγή που άσκησαν στις 25 Ιουλίου 2014, οι αναιρεσείοντες ζήτησαν την ακύρωση της ανακοίνωσης και, επικουρικός, την ακύρωση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

20. Με διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 2015¹¹, το Γενικό Δικαστήριο έκανε δεκτή ένσταση απαραδέκτου που είχε προβληθεί από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη κατά το μέρος που στρεφόταν κατά του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ, επειδή η προσφυγή είχε ασκηθεί μετά την παρέλευση της προθεσμίας του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

21. Όσον αφορά την ανακοίνωση, με την προσφυγή προβλήθηκαν πέντε λόγοι ακυρώσεως. Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ λόγω της μη υποβολής από την Επιτροπή προτάσεως για την έκδοση νομικής πράξεως σε απάντηση της ΕΠΠ. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, ο οποίος προβλήθηκε επικουρικός, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν ότι η εν λόγω μη υποβολή προτάσεως συνιστά παράβαση του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ, καθόσον η Επιτροπή δεν εξέθεσε χωριστά, στην επίμαχη ανακοίνωση, τα νομικά και τα

⁹ ΕΕ 2006, L 378, σ. 41.

¹⁰ COM(2014) 355 τελικό.

¹¹ Διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 2015, One of Us κατά Κοινοβουλίου κ.λπ. (T-561/14, μη δημοσιευθείσα, ΕΥ:Τ:2015:917).

πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την ΕΠΠ. Με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως προβλήθηκε παράβαση εκ μέρους της Επιτροπής της υποχρέωσης αιτιολογήσεως. Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν ότι η Επιτροπή είχε υποπέσει σε πολλαπλή πλάνη εκτιμήσεως.

22. Στην απόφασή του στην υπόθεση *One of Us* κ.λπ. κατά Επιτροπής (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση)¹², το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, πρώτον, ότι η προσφυγή ήταν अपαράδεκτη κατά το μέρος που ασκήθηκε από την οντότητα η οποία αποκαλείται «Europeans Citizens' Initiative One of Us», μη θιγομένου του παραδεκτού της εν λόγω προσφυγής κατά το μέρος που ασκήθηκε από τα επτά φυσικά πρόσωπα που απαρτίζουν την επιτροπή πολιτών της ΕΠΠ¹³. Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η ανακοίνωση συνιστά πράξη δυνάμενη να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως¹⁴. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τους πέντε λόγους ακυρώσεως που είχαν προβάλει οι αναιρεσείοντες και απέρριψε την προσφυγή¹⁵, ορίζοντας ότι οι αναιρεσείοντες φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα καθώς και τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή.

23. Με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου, να ακυρώσει την ανακοίνωση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα της αναιρετικής δίκης καθώς και της δίκης στον πρώτο βαθμό.

24. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την ερμηνεία του σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ καθώς και του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε μη διαπιστώνοντας ότι η ανακοίνωση δεν εξέθεσε χωριστά τα νομικά και τα πολιτικά συμπεράσματά της, όπως απαιτείται από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν εφάρμοσε τον απαιτούμενο βαθμό ελέγχου κατά την εξέταση της ανακοινώσεως, καθόσον εφάρμοσε ένα κριτήριο περιορισμένου ελέγχου, ήτοι αυτό του προδήλου σφάλματος. Με τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν ότι, ακόμη και αν ο βαθμός ελέγχου που εφαρμόστηκε ήταν ορθός, το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε ότι οι λόγοι που εκτίθενται στην ανακοίνωση πληρούν το κριτήριο της ελλείψεως προδήλου σφάλματος. Τέλος, με τον πέμπτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε στον χαρακτηρισμό του σκοπού της ΕΠΠ, εκτιμώντας ότι το αντικείμενό της δεν είναι η προστασία της αξιοπρέπειας του εμβρύου ως ανθρώπινου όντος.

25. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως και να καταδικάσει τους αναιρεσείοντες στα δικαστικά έξοδα.

26. Οι διάδικοι ανέπτυξαν τις θέσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου στις 25 Μαρτίου 2019.

V. Ανάλυση

27. Στις παρούσες προτάσεις θα εξετάσω κάθε έναν από τους πέντε λόγους αναιρέσεως με τη σειρά που προβλήθηκαν από τους αναιρεσείοντες. Πρώτον, θα ερμηνεύσω το πεδίο εφαρμογής και την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ καθώς και των σχετικών διατάξεων του κανονισμού για τις ΕΠΠ (υπό Α). Δεύτερον, θα εξετάσω την υποχρέωση της Επιτροπής να εκθέσει «χωριστά» τα νομικά και τα πολιτικά συμπεράσματα (υπό Β). Τρίτον, θα έλθω στο ζήτημα του επιπέδου του

12 Απόφαση της 23ης Απριλίου 2018 (Τ-561/14, ΕΥ:Τ:2018:210).

13 Σκέψεις 53 έως 65 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

14 Σκέψεις 66 έως 101 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

15 Σκέψεις 102 επ. της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε από το Γενικό Δικαστήριο (υπό Γ). Τέταρτον, θα εξετάσω την ύπαρξη, στην ανακοίνωση της Επιτροπής, των προβαλλόμενων προδήλων σφαλμάτων εκτιμήσεως (υπό Δ). Τέλος, θα καταλήξω σε συμπέρασμα μετά από σύντομη εξέταση του λόγου αναιρέσεως με τον οποίο προβάλλεται εσφαλμένος χαρακτηρισμός του αντικειμένου της ΕΠΠ (υπό Ε).

A. Ο πρώτος λόγος αναιρέσεως: η ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ

28. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο απορρίπτοντας, στις σκέψεις 118 και 125 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως που αυτοί είχαν προβάλει όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Με τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, οι αναιρεσιόντες είχαν προβάλει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου ότι η Επιτροπή, μην υποβάλλοντας πρόταση εκδόσεως νομικής πράξεως σε απάντηση της ΕΠΠ, παρέβη το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ και, επικουρικώς, το άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Κατά τους αναιρεσιόντες, εκτός από τρεις εξαιρετικές καταστάσεις, οι οποίες δεν συντρέχουν εν προκειμένω, η απόφαση της Επιτροπής να μην προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια συνιστά παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ¹⁶.

29. Προς στήριξη του πρώτου λόγου αναιρέσεως, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν διάφορα επιχειρήματα. Πρώτον, διατείνονται ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο επισημαίνοντας, στη σκέψη 111 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι το «οιονεί μονοπώλιο» όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία το οποίο οι Συνθήκες παρέχουν στην Επιτροπή «δεν επηρεάζεται από το δικαίωμα [...] ορισμένου ελάχιστου αριθμού πολιτών, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να “καλέσουν” την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλη πρόταση». Οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν εκτίμησε τα μοναδικά χαρακτηριστικά της ΕΠΠ. Η παράλειψη αυτή είναι εμφανής στη σκέψη 113 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, όπου το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι «[η] βούληση της συντακτικής εξουσίας της Ένωσης να μην απονείμει εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας στον μηχανισμό της ΕΠΠ επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 211/2011, η οποία παρομοιάζει, κατ' ουσίαν, το δικαίωμα το οποίο απονέμεται στην ΕΠΠ με εκείνο που απονέμεται στο Κοινοβούλιο, δυνάμει του άρθρου 225 ΣΛΕΕ, και στο Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ. Αίτηση προερχόμενη από το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν υποχρεώνει την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση εκδόσεως νομικής πράξεως [...]».

30. Δεύτερον, κατά τους αναιρεσιόντες, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, κατά το οποίο «νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής», δεν έχει την έννοια ότι η Επιτροπή διαθέτει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την υποβολή προτάσεως σχετικά με επιτυχή ΕΠΠ. Οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν ότι η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής όσον αφορά την εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας που διαθέτει πρέπει να χρησιμοποιείται για την προαγωγή των σκοπών μιας επιτυχούς ΕΠΠ. Οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν ότι, κατ' αναλογία με την απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής¹⁷, η απόφαση της Επιτροπής να μην κινήσει νομοθετική διαδικασία σε περίπτωση επιτυχούς ΕΠΠ πρέπει να βασίζεται σε λόγους οι οποίοι «πρέπει να τεκμηριώνονται πειστικά», και οι οποίοι δεν έρχονται σε αντίθεση με τον σκοπό της ΕΠΠ. Κατά τους αναιρεσιόντες, ο μοναδικός τρόπος ελέγχου της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας είναι

¹⁶ Οι τρεις αυτές καταστάσεις εκτίθενται στη σκέψη 103 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως: «[...] πρώτον, οσάκις τα ζητούμενα μέτρα στο πλαίσιο της ΕΠΠ δεν είναι πλέον απαραίτητα [...] δεύτερον, οσάκις η έκδοση των ζητούμενων μέτρων στο πλαίσιο της ΕΠΠ κατέστη αδύνατη μετά την καταχώριση της ΕΠΠ και, τρίτον, οσάκις η πρωτοβουλία των πολιτών δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη πρόταση ενεργειών, αλλά απλώς επισημαίνει την ύπαρξη ενός προβλήματος το οποίο πρέπει να επιλυθεί, καταλείποντας στην Επιτροπή την απόφαση περί καθορισμού, εφόσον παρίσταται ανάγκη, των ενεργειών που μπορούν να αναληφθούν».

¹⁷ Απόφαση της 14ης Απριλίου 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 75 και 76).

η δημιουργία κριτηρίου δικαιολογήσεως με γνώμονα τις γενικές πολιτικές και τους δημόσιους σκοπούς, η δε αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν εξέτασε ούτε καθόρισε τους δημόσιους τάξεως σκοπούς της ΕΠΠ ούτε και τη σχέση μεταξύ του τίτλου ΙΙΙ της ΣΕΕ και του άρθρου 24 ΣΛΕΕ, όπως αυτό εφαρμόζεται από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ.

31. Τρίτον, οι αναιρεσιδόντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, στη σκέψη 124 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, κρίνοντας ότι ο σκοπός του μηχανισμού της ΕΠΠ είναι να κληθεί η Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την έκδοση πράξεως. Κατά τους αναιρεσιδόντες, κάθε ιδιώτης δύναται οποτεδήποτε να καλέσει την Επιτροπή να προβεί σε οποιαδήποτε προτεινόμενη ενέργεια, χωρίς αυτό να εξαρτάται από τη συγκέντρωση ενός εκατομμυρίου εξακριβωμένων υπογραφών. Υποστηρίζουν ότι το καθεστώς μιας ΕΠΠ η οποία έχει υπογραφεί από ένα εκατομμύριο πολίτες με μια δυσκίνητη τυπική διαδικασία και με σημαντικό κόστος πρέπει να διακρίνεται από εκείνο που ισχύει για τις προσκλήσεις που προέρχονται από ένα και μόνον πρόσωπο ή από εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων ή από πρόσωπα που υπέβαλαν αναφορά. Κατά τους αναιρεσιδόντες, ο σκοπός της ΕΠΠ είναι η αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κόστος και οι δυσχέρειες που συνεπάγεται η διοργάνωση μιας ΕΠΠ συνηγορούν υπέρ του ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πάσχει από πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον δεν αναγνώρισε υψηλότερο καθεστώς στην ΕΠΠ σε σχέση με αυτό μιας απλώς και μόνον προσκλήσεως. Οι αναιρεσιδόντες υποστηρίζουν, ειδικότερα, ότι μετά τη συγκέντρωση περίπου δύο εκατομμυρίων υπογραφών, τους δόθηκε μόνο μια ψυχρή συνάντηση διάρκειας με έναν Επίτροπο, καθώς και μια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια της οποίας οι παρεμβαίνοντες ευρωβουλευτές μονοπώλησαν το μεγαλύτερο μέρος του διαθέσιμου χρόνου ομιλίας, αγορεύοντας οι ίδιοι αντί να ακούσουν. Κατά τους αναιρεσιδόντες, δεν μπορεί να ήταν αυτός ο σκοπός της ΕΠΠ στον οποίο απέβλεψε η νομοθεσία. Κατά την άποψή τους, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση μετατρέπει την ΕΠΠ σε υπόσχεση χωρίς αντίκρισμα.

32. Στα επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, θα εξηγήσω για ποιους λόγους φρονώ ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Οι συναφείς θέσεις των αναιρεσιδόντων δεν βρίσκουν έρεισμα ούτε στο γράμμα και στο ιστορικό θεσπίσεως των σχετικών διατάξεων (υπό α), ούτε σε συστηματική εξέταση του μηχανισμού των ΕΠΠ εντός της διοργανικής διαδικασίας λήψεως αποφάσεων (υπό β), ούτε και στους (ορθώς προσδιορισμένους) σκοπούς και στόχους της ΕΠΠ (υπό γ). Κατά συνέπεια, ο πρώτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

α) Το γράμμα και το ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ

33. Οι αναιρεσιδόντες αμφισβητούν τον χαρακτηρισμό του μηχανισμού της ΕΠΠ, στη σκέψη 124 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ως «προσκλήσεως» προς την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την έκδοση πράξεως. Στην εν λόγω σκέψη, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι ο σκοπός του μηχανισμού των ΕΠΠ είναι «να κληθεί η Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει πρόταση εκδόσεως πράξεως».

34. Ωστόσο, καθαρά από απόψεως *διατυπώσεως*, η εν λόγω επισήμανση αναπαράγει πιστά το γράμμα του συνταγματικής φύσεως ορισμού των ΕΠΠ στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ, ομάδα τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου πολιτών μπορεί να λάβει την *πρωτοβουλία να καλέσει* την Επιτροπή να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση.

35. Ως εκ τούτου, η φράση «πρωτοβουλία να καλούν» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ σαφώς δεν αναφέρεται σε «υποχρέωση υποβολής». Το ίδιο ισχύει για τις λοιπές γλωσσικές αποδόσεις. Ακόμη και αν κάποιες εξ αυτών χρησιμοποιούν πιο επιτακτικές εκφράσεις, υπό την έννοια ότι «ζητούν» ή «υποδεικνύουν», δεν μπορούν να εκληφθούν, με την κυριολεκτική έννοια

των όρων, ως απευθύνουσες εντολή προς στην Επιτροπή¹⁸.

36. Ασφαλώς, το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται ένα κείμενο έχει σημασία. Τούτο ισχύει ειδικά όταν πρόκειται για έλλειψη γραμματικής σαφήνειας ή για διφορούμενη διατύπωση, όπου αναλόγως του πλαισίου μια «πρόσκληση» μπορεί να είναι οτιδήποτε, από μια καθαρά προαιρετική σύσταση, η οποία υποβάλλεται προς ενημέρωση του αποδέκτη της, έως μια συγκεκριμένη, αλλά στην πράξη μάλλον σαφή, εντολή¹⁹.

37. Ωστόσο, αυτό το βάσει πλαίσιο είδος αναλύσεως δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Πρώτον, εκτός αν το πλαίσιο και ο σκοπός υπερσχύουν της κυριολεκτικής έννοιας των λέξεων, μια «πρόσκληση» είναι προαιρετική, είναι ένα «μπορεί» όχι ένα «πρέπει». Παρέχει μια δυνατότητα ή ευκαιρία, αλλά δεν επιβάλλει υποχρέωση ενέργειας. Δεύτερον, εν πάση περιπτώσει, εν προκειμένω δεν υπάρχει ανακολουθία μεταξύ, αφενός, του κειμένου και, αφετέρου, του πλαισίου και του σκοπού. Το πλαίσιο και ο σκοπός των σχετικών διατάξεων σε επίπεδο τόσο πρωτογενούς όσο και παράγωγου δικαίου, επιβεβαιώνουν, χωρίς να αντιφάσκουν, ότι η ΕΠΠ, ως «πρωτοβουλία προσκλήσεως», δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει εντολή η οποία θα επέβαλλε στην Επιτροπή υποχρέωση να ακολουθήσει την πρόσκληση αυτή.

38. Η ανωτέρω ερμηνεία επιβεβαιώνεται από το ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Η εν λόγω διάταξη προέρχεται από το άρθρο 46, παράγραφος 4, του Σχεδίου Συνθήκης για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης²⁰. Η ratio της εν λόγω διατάξεως δεν προκύπτει ευχερώς από τις προπαρασκευαστικές εργασίες, επειδή η ΕΠΠ δεν συζητήθηκε στο πλαίσιο των ειδικών ομάδων εργασίας της Συνελεύσεως για το Μέλλον της Ευρώπης. Εισήχθη στις συζητήσεις σε μεταγενέστερο στάδιο και μάλλον μεμονωμένα²¹.

39. Ωστόσο, από τα διαθέσιμα στοιχεία τεκμηρίωσης, φαίνεται ότι, σε αντίθεση με άλλες τροπολογίες οι οποίες αφορούσαν μέσα άμεσης δημοκρατίας και επιδίωκαν την επιβολή σαφών υποχρεώσεων στην Επιτροπή²², η τροπολογία που τελικώς κατέστη το άρθρο 46, παράγραφος 4, του Σχεδίου Συνθήκης για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης σχεδιάστηκε ως μηχανισμός για την παρουσίαση πρωτοβουλιών στην Επιτροπή, αλλά χωρίς να επιβάλλει καμία υποχρέωση στην Επιτροπή να ακολουθεί τις πρωτοβουλίες αυτές²³.

40. Η περαιτέρω νομοθετική διάρθρωση της ΕΠΠ, η οποία βάσει του άρθρου 24 ΣΛΕΕ πραγματοποιήθηκε υπό τη μορφή του κανονισμού για τις ΕΠΠ, συμβαδίζει με την ανωτέρω προσέγγιση. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΠΠ ορίζει ότι ως «πρωτοβουλία πολιτών» νοείται η «πρωτοβουλία [...], με την οποία η Επιτροπή καλείται [...] να υποβάλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση [...]». Συναφώς, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ορίζει ότι, σε απάντηση μιας επιτυχούς ΕΠΠ, η Επιτροπή υποχρεούται να εκθέσει με ανακοίνωση τις ενδεχόμενες ενέργειες στις

18 Βλ., για παράδειγμα: στη γερμανική γλώσσα, «[...] können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern»· στην ισπανική, «[...] podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea»· στην ιταλική, «[...] possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea»· στην ολλανδική, «kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken»· στην πορτογαλική, «pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia», και στην τσεχική, «se může ujmut iniciativy a vyzvat Evropskou komisi».

19 Για παράδειγμα, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-16/16 P, EU:C:2017:959, σημεία 114, 115, 140 και 141).

20 ΕΕ 2003, C 169, σ. 1. Η εν λόγω διάταξη έχει ως εξής: «Με πρωτοβουλία τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ένωσης από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, μπορεί να καλείται η Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή του Συντάγματος. Ευρωπαϊκός νόμος καθορίζει τις διατάξεις σχετικά με τις ειδικές διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση τέτοιου αιτήματος πολιτών».

21 Βλ., επί παραδείγματι, Morelli, M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Μιλάνο, 2011, σ. 55 επ.

22 Για σχετικές τροπολογίες που αντλούν στοιχεία από πρωτοβουλία πολιτών, το ευρωπαϊκό δημοψήφισμα και το δικαίωμα υποβολής αναφοράς, βλ. Lamassoure, A., «Proposition d'amendement à l'Article 34 (bis)», που περιλαμβάνει υποχρέωση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση, και Einem, C., και Berger, M. «Suggestion for amendment of Article: 34a», σχετικά με την υποχρέωση διεξαγωγής δημοψηφίσματος. Οι εν λόγω τροπολογίες είναι διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο: <http://european-convention.europa.eu/EN/amendemTrait/amendemTrait2352.html?lang=EN>.

23 Βλ., Meyer, J., «Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03)». Κατά την αιτιολόγηση της εν λόγω τροπολογίας, «θα επεκτείνει το υφιστάμενο δικαίωμα υποβολής αναφοράς σε δικαίωμα των πολιτών να υποβάλλουν νομοθετικές προτάσεις στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή θα πρέπει εν συνεχεία να αποφασίσει αν θα αναλάβει νομοθετική δράση ή όχι».

οποίες προτίθεται να προβεί, καθώς και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή δεν θα προβεί στις ενέργειες αυτές. Τούτο διευκρινίζεται περαιτέρω με το χωρίο της αιτιολογικής σκέψευς 20 το οποίο εισήχθη κατόπιν τροπολογίας του Κοινοβουλίου²⁴, κατά το οποίο η Επιτροπή θα πρέπει «να δηλώνει τους λόγους για τους οποίους δεν προτίθεται να αναλάβει οποιαδήποτε δράση».

41. Επιπλέον, οι προπαρασκευαστικές εργασίες σχετικά με τον κανονισμό για τις ΕΠΠ καθιστούν σαφές ότι ο εν λόγω κανονισμός στηρίζεται σε πρότυπο που δεν προσδίδει δεσμευτικό χαρακτήρα στις επιτυχείς ΕΠΠ και διατηρεί το «οιονεί μονοπώλιο» της Επιτροπής όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία²⁵. Η ανωτέρω διαπίστωση επιβεβαιώνεται όλως ιδιαιτέρως από την έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι συντάκτες της τόνισαν, «προς αποφυγή της απογοητεύσεως (η οποία θα μπορούσε να είναι η άμεση συνέπεια λόγω των υψηλών προσδοκιών που συνοδεύουν την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών)», ότι «δεν θα καταλήγουν όλες οι επιτυχείς Πρωτοβουλίες στην υποβολή νομοθετικής προτάσεως από την Επιτροπή. Πράγματι, υπερισχύει το μονοπώλιο της Επιτροπής όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία και, τελικά, η Επιτροπή θα είναι εκείνη που θα αποφασίζει επί της συνέχειας που θα δίδεται στις επιτυχείς Πρωτοβουλίες Πολιτών»²⁶.

42. Εν ολίγοις, από το γράμμα των σχετικών διατάξεων σε επίπεδο τόσο πρωτογενούς όσο και παράγωγου δικαίου, καθώς και από το ιστορικό θεσπίσεως των διατάξεων αυτών, προκύπτει σαφώς ότι η ΕΠΠ ούτε επινοήθηκε ούτε σχεδιάστηκε κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να υποβάλει την πρόταση που της ζητήθηκε. Το ίδιο απορρέει από το συστημικό και θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η ΕΠΠ, το οποίο θα εξετάσω τώρα.

β) Το συστημικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΠΠ

43. Το γεγονός ότι μια επιτυχής ΕΠΠ δεν είναι δεσμευτική για την Επιτροπή τεκμηριώνεται περαιτέρω με βάση δύο είδη επιχειρημάτων συστημικής φύσεως: πρώτον, με βάση εκείνα που περιορίζονται στο σύστημα της ΕΠΠ όπως θεσπίστηκε από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ, και, δεύτερον, με βάση εκείνα που αφορούν το ευρύτερο σύστημα του πρωτογενούς δικαίου, το οποίο αποτυπώνει την ομαλή ενσωμάτωση της ΕΠΠ στο πλαίσιο της διοργανικής λήψεως αποφάσεων.

44. Όσον αφορά το σύστημα του κανονισμού για τις ΕΠΠ, ο νομοθετικός σχεδιασμός της ΕΠΠ στηρίζεται στον μη δεσμευτικό χαρακτήρα μιας επιτυχούς ΕΠΠ έναντι της Επιτροπής. Πρώτον, η ύπαρξη και μόνον του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ, το οποίο αναφέρει ότι η Επιτροπή οφείλει να τοποθετηθεί, αλλά όχι να υιοθετήσει τη θέση ή τις θέσεις που προβάλλονται από μια ΕΠΠ, αποτελεί από μόνη της μια αρκούντως σαφή ένδειξη υπέρ της ανωτέρω διαπιστώσεως. Δεύτερον, ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας μιας επιτυχούς ΕΠΠ συνιστά επίσης τη βάση της δομικής σχέσεως μεταξύ της εν λόγω διατάξεως και του άρθρου 4 του κανονισμού ΕΠΠ. Πράγματι, αν μια επιτυχής ΕΠΠ είχε δεσμευτικό χαρακτήρα, είναι αμφίβολο αν ο νομοθέτης θα ήταν τόσο «ανοικτός» όσον αφορά τις προϋποθέσεις καταχωρίσεως που τώρα διαλαμβάνονται στο άρθρο 4,

24 Τροπολογία 19, Έκθεση Ι επί της προτάσεως για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών [COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)], επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων A7-0350/2010.

25 Επί της συζητήσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βλ. Szeligowska, D., και Mincheva, E., «The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis», *Perspectives on European Politics and Society*, τόμος 13, 2012, τεύχος 3, σ. 270 έως 284, στη σ. 274.

26 Αιτιολογική έκθεση, Έκθεση Ι επί της προτάσεως για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών [COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)], επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων A7-0350/2010.

παράγραφος 2, του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να καταχωρίσει μια ΕΠΠ εκτός αν συντρέχουν «προφανείς» λόγοι να μην το πράξει, πράγμα το οποίο θα μπορούσε να λεχθεί ότι συνιστά μια προσέγγιση του είδους «in dubio υπέρ της καταχωρίσεως»²⁷.

45. Όσον αφορά το ευρύτερο ζήτημα της ενσωματώσεως της ΕΠΠ στο σύστημα του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, το Γενικό Δικαστήριο προέβη στην ως άνω συστηματικού χαρακτήρα ανάλυση στις σκέψεις 107 έως 113 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Οι αναιρεσειοντες, κατ' ουσίαν, βάλλουν κατά των διαπιστώσεων στη σκέψη 111 της εν λόγω αποφάσεως, κατά την οποία, το «οιονεί μονοπώλιο» της Επιτροπής όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία δεν επηρεάζεται από την ΕΠΠ. Κατά τους αναιρεσειοντες, μια επιτυχής ΕΠΠ επηρεάζει την εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η Επιτροπή δύναται να χρησιμοποιήσει την διακριτική της ευχέρεια μόνον για την προώθηση των σκοπών της ΕΠΠ και δύναται να αρνηθεί να υιοθετήσει τις προτάσεις της ΕΠΠ μόνον αν η εν λόγω άρνηση τεκμηριώνεται πειστικά με αποδεικτικά στοιχεία που δεν έρχονται σε αντίθεση με τον σκοπό της ΕΠΠ. Προς στήριξη της προσεγγίσεως αυτής, οι αναιρεσειοντες παραπέμπουν κατ' αναλογία στην απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής²⁸.

46. Πρώτον, για την εξέταση και, εντέλει την απόρριψη, των εν λόγω επιχειρημάτων, πρέπει να αρχίσει κανείς από την εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η εξουσία αυτή, η οποία παρέχεται στην Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ και 289 ΣΛΕΕ, αποτελεί έκφραση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας²⁹. Η εν λόγω θεσμική ισορροπία ισχύει ειδικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αποτελεί ιδιαιτερότητά της. Το «οιονεί μονοπώλιο» της εξουσίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής, το οποίο σηματοδοτεί μια σημαντική διαφορά μεταξύ της νομοθετικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκείνης που ισχύει στα εθνικά κράτη, έχει ως βάση την ιδιαιτερότητα της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης ως κράματος κρατών και λαών, και αποτελεί βασικό συστατικό της «κοινοτικής μεθόδου»³⁰. Το εν λόγω «οιονεί μονοπώλιο» εξηγείται ιστορικά από την ανάγκη παροχής της εξουσίας πρωτοβουλίας σε ανεξάρτητη αρχή ικανή να προσδιορίζει το ευρωπαϊκό κοινό συμφέρον και να μην υποκύπτει στις εθνικές θεματολογίες ή στις πολιτικές διαιρέσεις στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών συζητήσεων· από το άνισο βάρος των διαφόρων κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· ή από την ανάγκη στηριξέως στην τεχνική ικανότητα μιας ειδικευμένης υπερεθνικής (και πολυεθνικής) διοικήσεως που διαθέτει τα κατάλληλα μέσα³¹.

47. Χωρίς να επιθυμώ να προβώ σε οποιαδήποτε αξιολόγηση ως προς το αν οι προαναφερθέντες δικαιολογητικοί λόγοι (εξακολουθούν να) είναι ενδεδειγμένοι, εκείνο που κατά τη (νομική) μου άποψη έχει σημασία είναι το γεγονός ότι, σε επίπεδο θετικού δικαίου, είναι σαφές ότι, με κάποιες εξαιρέσεις, έχει παρασχεθεί στην Επιτροπή η εξουσία πρωτοβουλίας. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παραδοσιακά ενεργούν ως ο «συννομοθέτης», αλλά έχουν μόνον την εξουσία, στο στάδιο της «κινήσεως» της νομοθετικής διαδικασίας, να ζητήσουν από την Επιτροπή την κατάθεση κατάλληλων προτάσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 225 και 241 ΣΛΕΕ, αντιστοίχως.

27 Η ευρεία προσέγγιση όσον αφορά το παραδεκτό κατά το στάδιο της καταχωρίσεως επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία μέχρι τώρα έχει ερμηνεύσει μόνον το κριτήριο που διαλαμβάνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η Επιτροπή, σε περίπτωση υποβολής προτάσεως ΕΠΠ, «οφείλει να ερμηνεύει και να εφαρμόζει την εν λόγω προϋπόθεση καταχωρίσεως κατά τρόπο διασφαλίζοντα ότι η ΕΠΠ είναι ευχερώς προσβάσιμη και δύναται να απορρίψει την αίτηση καταχωρίσεως της εν λόγω προτάσεως μόνο σε περίπτωση κατά την οποία η εν λόγω πρόταση προδήλως δεν εμπίπτει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της». Πρβλ. αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής (C-589/15 P, EU:C:2017:663, σκέψεις 49 και 50), και της 7ης Μαρτίου 2019, Izsák και Dabis κατά Επιτροπής (C-420/16 P, EU:C:2019:177, σκέψη 64).

28 Απόφαση της 14ης Απριλίου 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 75 και 76).

29 Πρβλ. απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 146).

30 Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2014:2470, σημεία 44 και 45).

31 Πρβλ. Ponzano, P., «Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique», *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, σ. 27 έως 35· Ponzano, P., Hermanin, C., και Corona, D., *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Notre Europe, 2012, σ. 7· ή von Buttlar, C., *Das Initiativrecht der Europäischen Kommission*, Duncker & Humblot, Βερολίνο, 2003, σ. 17.

48. Από την άποψη του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της, η εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής, όπως έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία, περιλαμβάνει την απόφαση αν θα υποβάλει πρόταση εκδόσεως νομοθετικής πράξεως, καθώς και τον προσδιορισμό του αντικειμένου, του σκοπού και του περιεχομένου οποιασδήποτε τέτοιας προτάσεως, σύμφωνα με το καθήκον προαγωγής του κοινού συμφέροντος βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ³². Αληθεύει ότι η νομολογία προβλέπει το ενδεχόμενο να υποχρεούται η Επιτροπή βάσει του δικαίου της Ένωσης να υποβάλει πρόταση υπό ειδικές περιστάσεις³³. Ωστόσο, όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η εξαίρεση αυτή αφορά περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες υποχρεώνουν τα θεσμικά όργανα να χρησιμοποιούν τις εξουσίες τους για να νομοθετούν³⁴. Πράγματι, κατ' αρχήν, δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι μια ΕΠΠ ενδέχεται να αφορά τομέα στον οποίο υπάρχει υποχρέωση υποβολής προτάσεως προς τήρηση σχετικής προβλέψεως των Συνθηκών. Ωστόσο, αν ανακύψει αυτή η περίπτωση, τη βάση της υποχρέωσης για την ανάληψη ενεργειών θα αποτελεί τελικά η εν λόγω πρόβλεψη, και όχι το γεγονός ότι η πρωτοβουλία υποβολής της εν λόγω προτάσεως απορρέει από μια επιτυχή ΕΠΠ.

49. Τα εν λόγω βασικά χαρακτηριστικά της εξουσίας πρωτοβουλίας, τα οποία περιλαμβάνουν την επιλογή υποβολής προτάσεως, τον σκοπό και το περιεχόμενό της, είναι θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος λήψεως αποφάσεων της Ένωσης. Αποτελούν το βάθρο της ανεξαρτησίας της Επιτροπής και της αποστολής της να επιδιώκει το κοινό συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

50. Η ερμηνεία που υποστηρίζουν οι αναιρεσείοντες θα προσέκρουε στην κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ αποστολή της Επιτροπής να προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και να αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν. Επίσης θα σήμαινε απομάκρυνση από τη γενική υποχρέωση της Επιτροπής να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία κατά την άσκηση της εξουσίας πρωτοβουλίας, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Αμφότερες οι διατάξεις αυτές ορίζουν τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή πρέπει να ασκεί την εξουσία πρωτοβουλίας³⁵.

51. Πράγματι, αν μια ΕΠΠ που υποστηρίζεται από περισσότερους του ενός εκατομμυρίου πολίτες δέσμευε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση, κατ' ουσίαν η Επιτροπή θα αναγκαζόταν να ακολουθήσει τις οδηγίες ενός (σημαντικού πιθανώς, αλλά σε επίπεδο συνολικών αριθμών ενδεχομένως αρκετά περιορισμένου) αριθμού πολιτών της Ένωσης. Αυτό όχι μόνον θα προσέκρουε στην επιταγή του άρθρου 17, παράγραφος 3, ΣΕΕ να ενεργεί η Επιτροπή με πλήρη ανεξαρτησία, αλλά και θα σήμαινε ότι η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να προβεί με πλήρη αμεροληψία στην εκτίμησή της στο πλαίσιο της προαγωγής του κοινού συμφέροντος, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Αναμφισβήτητα, η τελευταία αυτή υποχρέωση συνεπάγεται τη συνεκτίμηση αντικειμενικών στοιχείων και σύνθετων αξιολογήσεων τεχνικού χαρακτήρα, καθώς και του συμφέροντος και της συμβολής άλλων πολιτών και ενδιαφερομένων μερών, οι οποίοι μπορούν να διατυπώνουν τις απόψεις τους επί των πολιτικής φύσεως επιλογών που σχεδιάζονται στο πλαίσιο μελλοντικών πρωτοβουλιών, ως αναπόσπαστο μέρος της ασκήσεως των δημοκρατικών τους δικαιωμάτων³⁶.

32 Αποφάσεις της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 70), και της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 146).

33 Απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 70).

34 Όπως συνέβαινε όσον αφορά την κοινή πολιτική μεταφορών σύμφωνα με τα άρθρα 74 και 75 της Συνθήκης ΕΟΚ. Βλ. απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (13/83, EU:C:1985:220, ιδίως σκέψεις 64 έως 68).

35 Συναφώς, γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι «οι κανόνες σχετικά τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται η βούληση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης προβλέπονται από τις Συνθήκες και είναι δεσμευτικοί τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τα ίδια τα όργανα». Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-363/14, EU:C:2015:579, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

36 Όσον αφορά τη σημασία της προσβάσεως σε έγγραφα, πρβλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-57/16 P, EU:C:2018:660, σκέψη 108).

52. Η εξουσία πρωτοβουλίας που παρέχεται στην Επιτροπή περιλαμβάνει τη δυνατότητα του εν λόγω θεσμικού οργάνου να προβαίνει σε προηγούμενες διαβουλεύσεις και να συλλέγει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες³⁷, πράγμα που μπορεί να συνεπάγεται τη συνεκτίμηση συμφερόντων και πληροφοριών που στηρίζουν επιλογές που αποκλίνουν από τους σκοπούς που επιδιώκονται από τη συγκεκριμένη επιτυχή ΕΠΠ. Η πολλαπλότητα των παραγόντων και εκτιμήσεων που ενδέχεται να επηρεάσουν τη λήψη των αποφάσεων της Ένωσης μέσω της συντάξεως προτάσεων δεν μειώνεται ούτε περιορίζεται από την ιδιότητα της ΕΠΠ ως του μοναδικού δημοκρατικού μηχανισμού που καθιστά δυνατή τη συμμετοχή των πολιτών, όπως καθίσταται σαφές από το άρθρο 11 ΣΕΕ. Πράγματι, το εν λόγω άρθρο όχι μόνον προβλέπει την ΕΠΠ, αλλά και περιέχει εντολή προς τα θεσμικά όργανα να παρέχουν στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν τις γνώμες τους (παράγραφος 1) και να διατηρούν ανοικτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών (παράγραφος 2), καθώς και εντολή προς την Επιτροπή να προβαίνει σε εκτεταμένες διαβουλεύσεις προκειμένου να εξασφαλίζονται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παράγραφος 3).

53. Επισημαίνεται ότι ούτε από το άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ ούτε και από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ δύναται να συναχθεί ότι η Επιτροπή δεσμεύεται να προαγάγει τους σκοπούς μιας επιτυχούς ΕΠΠ. Λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων του θεσμικού συστήματος και του συστήματος λήψεως αποφάσεων της Ένωσης καθώς και του τωρινού συνταγματικού πλαισίου, τούτο θα έθιγε την ικανότητα της Επιτροπής να ασκεί με συνεκτικό τρόπο την εξουσία πρωτοβουλίας εντός του πλαισίου του νομοθετικού της προγράμματος. Πράγματι, αν η Επιτροπή δεσμευόταν να επιδιώκει τους σκοπούς κάθε επιτυχούς ΕΠΠ, δεν θα μπορούσαν να αποκλειστούν ορισμένες παράδοξες καταστάσεις, στις οποίες η Επιτροπή θα ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει αλληλοσυγκρουόμενες προτάσεις που θα προέκυπταν από ΕΠΠ οι οποίες υποστηρίζουν διστάμενες, αποκλίνουσες ή και επικαλυπτόμενες μεταξύ τους απόψεις³⁸.

54. Επιπλέον, προκαλεί σύγχυση το πώς όλα αυτά, ακόμη και αν κατ' αρχήν είναι δυνατόν να συμβούν, θα μπορούσαν να λειτουργήσουν στην πράξη. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν ότι παρά την (ενδεχομένως πολιτική) αντίθεση της Επιτροπής σε μια επιτυχή ΕΠΠ, το εν λόγω θεσμικό όργανο πρέπει να συντάξει την αντίστοιχη πρόταση και να την υποβάλει σε κοινοβουλευτική συζήτηση. Θα ήταν τότε η Επιτροπή υποχρεωμένη να συντάσσει πρόταση σχετικά με κάθε επιτυχή ΕΠΠ, συμπεριλαμβανομένων των ΕΠΠ με επικαλυπτόμενα μεταξύ τους αντικείμενα αλλά με αποκλίνον περιεχόμενο; Θα δεσμευόταν η Επιτροπή όχι μόνον να υποβάλει πρόταση, αλλά και να υιοθετήσει συγκεκριμένη προσέγγιση και να περιλάβει όλα τα στοιχεία της ΕΠΠ; Δεν θα μετατρεπόταν τότε η Επιτροπή σε ένα είδος «γραμματείας για την ΕΠΠ»; Με ποιον τρόπο και με ποια κριτήρια θα αξιολογούνταν η «συμμόρφωση» της προτάσεως της Επιτροπής με την εντολή από την ΕΠΠ, δεδομένου ότι η εντολή συνήθως διατυπώνεται με αρκετά αφηρημένο τρόπο, ως πολιτική που καθιστά δυνατές ορισμένες περαιτέρω νομοθετικές επιλογές;

55. Δεύτερον, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν, σύμφωνα με τα άρθρα 225 ΣΛΕΕ και 241 ΣΛΕΕ, αντιστοίχως, την εξουσία να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις και να επιβάλλουν στην Επιτροπή καθήκον αιτιολογήσεως σε περίπτωση που δεν υποβάλει τέτοια πρόταση. Αληθεύει ότι η φράση «μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ διαφέρει από τη λέξη «ζητεί» που χρησιμοποιείται στα άρθρα 225 και 241 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, παρά την έλλειψη πανομοιότυπης διατυπώσεως και παρά το

37 Πρβλ. απόφαση της 23ης Μαρτίου 2004, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 51).

38 Αληθεύει ότι, σε μια δημοκρατία, είναι οπωσδήποτε πιθανή η ταυτόχρονη επεξεργασία και συζήτηση πρωτοβουλιών με διαφορετικό ή ακόμη και αντικρουόμενο περιεχόμενο. Θα μπορούσε εύκολα να διαπιστωθεί αναλογία με το εθνικό επίπεδο, όπου είναι πιθανή η ταυτόχρονη υποβολή και συζήτηση διαφόρων προτάσεων στο κοινοβούλιο. Ωστόσο, η αναλογία αυτή δεν είναι πλήρης καθόσον, στο εθνικό επίπεδο, οι εν λόγω καταστάσεις συνδέονται εγγενώς με το δικαίωμα πρωτοβουλίας επιμέρους βουλευτών ή κοινοβουλευτικών ομάδων ή πολιτικών κομμάτων στο κοινοβούλιο, που είναι δυνατόν να συγκρουστούν μεταξύ τους ή με κυβερνητική πρόταση που έχει ήδη κατατεθεί. Στο πλαίσιο αυτό, πιο εύστοχη θα ήταν η αναλογία με μια κατάσταση στην οποία η ίδια κυβέρνηση αποστέλλει αντιφατικές προτάσεις στο εθνικό κοινοβούλιο ταυτόχρονα, πράγμα το οποίο δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αποτελεσματική (ούτε καν δημοκρατική) διακυβέρνηση, σε οποιοδήποτε επίπεδο.

ερμηνευτικό περιθώριο που αυτή δημιουργεί, ο κανονισμός για τις ΕΠΠ εκφράζει, στην πρώτη αιτιολογική του σκέψη, την πρόθεση του νομοθέτη να θέσει την ΕΠΠ σε *ισότιμη βάση* με το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο παρέχοντας στους πολίτες της Ένωσης δικαίωμα παρόμοιο με εκείνο που παρέχεται στα εν λόγω θεσμικά όργανα.

56. Η ερμηνεία που προτείνουν οι αναιρεσιδόντες θα διατάρασσε την ισορροπία αυτή. Θα σήμαινε ότι μια ΕΠΠ που υποστηρίζεται από ομάδα περισσότερων του ενός εκατομμυρίου πολιτών θα αποκτούσε εξουσία πρωτοβουλίας ισχυρότερη εκείνης του δημοκρατικά άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και εκείνης του δημοκρατικά νομιμοποιημένου, έστω και έμμεσα, Συμβουλίου. Στην πράξη, θα δινόταν μεγαλύτερη βαρύτητα σε μια μερίδα Ευρωπαίων πολιτών (των οποίων η φωνή ακούγεται δυνατά) από όση δίνεται σε δύο θεσμικά όργανα της Ένωσης που άμεσα και έμμεσα νομιμοποιούνται από (δυνητικά) το σύνολο των Ευρωπαίων πολιτών.

57. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να γίνουν κάποιες διευκρινίσεις όσον αφορά τον βαθμό ομοιότητας μεταξύ, αφενός, των δικαιωμάτων πρωτοβουλίας του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και, αφετέρου, εκείνων της ΕΠΠ. Σε διάταξη του Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου σχετικά με αίτηση παρεμβάσεως, σε υπόθεση μεταξύ κράτους μέλους και της Επιτροπής, υποβληθείσα από την επιτροπή πολιτών μιας ΕΠΠ, εκτέθηκε ότι η πρόταση εκ μέρους μιας ΕΠΠ δεν μπορεί να τυγχάνει της ίδιας μεταχειρίσεως με τις από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης προτάσεις για τη θέσπιση νομικών πράξεων, οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο των γενικών διατάξεων για τα θεσμικά όργανα, οι οποίες περιλαμβάνονται στο έκτο μέρος, τίτλος I, κεφάλαιο 1, της ΣΛΕΕ, και διέπονται, όσον αφορά την υιοθέτησή τους, από τους κανόνες περί της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας που περιέχονται στο κεφάλαιο 2 του ίδιου τίτλου I³⁹.

58. Η εν λόγω κρίση πρέπει να αναγνωσθεί και νοηθεί εντός του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 40, δεύτερο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά το οποίο τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα δεν δύνανται να παρεμβαίνουν στις υποθέσεις μεταξύ κρατών μελών και θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η έλλειψη ομοιότητας μεταξύ των δικονομικών δικαιωμάτων μιας ΕΠΠ και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης σε «συνταγματικού» χαρακτήρα υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου είναι κάτι εντελώς διαφορετικό από την όλη συστημική και συνταγματική λειτουργία των αντίστοιχων δικαιωμάτων πρωτοβουλίας. Με άλλα λόγια, το γεγονός ότι, βάσει συγκεκριμένων διατάξεων του Οργανισμού του Δικαστηρίου, διαφορετικοί κανόνες για τη νομιμοποίηση και την παρέμβαση έχουν εφαρμογή σε διαφορετικά είδη οντοτήτων, δεν μπορεί να μετατραπεί σε γενική κρίση συνταγματικού χαρακτήρα σχετικά με τη μη συγκρισιμότητα των δικαιωμάτων τους πρωτοβουλίας ως τέτοιων.

59. Τέλος, προς στήριξη των επιχειρημάτων τους, οι αναιρεσιδόντες επικαλούνται επίσης, κατ' αναλογία, την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής⁴⁰. Υποστηρίζουν ότι η μη υποβολή νομοθετικής προτάσεως μετά από μια επιτυχή ΕΠΠ μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον με *πειστική τεκμηρίωση που δεν έρχεται σε αντίθεση με τον σκοπό της ΕΠΠ*.

60. Στην απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η εξουσία αποσύρσεως προτάσεως η οποία έχει ήδη υποβληθεί και εισαχθεί επισήμως στη νομοθετική διαδικασία δεν «παρέχει [...] στο εν λόγω όργανο δικαίωμα αρνησικυρίας στο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, διότι αυτό θα αντέβαινε στις αρχές της κατανομής αρμοδιοτήτων και της θεσμικής ισορροπίας». Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι, «εάν η Επιτροπή αποφασίσει, μετά την υποβολή προτάσεως στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, να αποσύρει την πρόταση αυτή, οφείλει να γνωστοποιήσει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τους λόγους της αποσύρσεως, οι οποίοι, σε περίπτωση αμφισβήτησεως, πρέπει να τεκμηριώνονται πειστικά»⁴¹.

39 Διάταξη της 5ης Σεπτεμβρίου 2018, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* κατά Επιτροπής [C-717/17 P(I), μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:691, σκέψη 31].

40 Απόφαση της 14ης Απριλίου 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217).

41 Απόφαση της 14ης Απριλίου 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 75 και 76).

61. Επομένως, από τα πραγματικά περιστατικά προκύπτει ότι η υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής αφορούσε μια κατάσταση όπου η Επιτροπή επιδίωκε να αποσύρει νομοθετική πρόταση μετά την κίνηση, από την ίδια, της διαδικασίας λήψεως αποφάσεως. Αδυνατώ να αντιληφθώ πώς μπορεί να υπάρξει οποιαδήποτε αναλογία της υποθέσεως εκείνης με την υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά διαφορετικό ζήτημα και διαφορετικούς παράγοντες. Η θέση της Επιτροπής σχετικά με μια επιτυχή ΕΠΠ, η οποία προηγείται της υποβολής προτάσεως από την Επιτροπή και της ενάρξεως της νομοθετικής διαδικασίας, είναι εντελώς λογικά κάτι διαφορετικό από την περίπτωση κατά την οποία η ίδια η Επιτροπή ήδη έχει υποβάλει πρόταση και κινήσει τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως σε άλλα θεσμικά όργανα.

62. Οι ανωτέρω εκτιμήσεις επιβεβαιώνουν, κατά την άποψή μου, ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας, στη σκέψη 124 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι ο σκοπός του μηχανισμού της ΕΠΠ είναι να κληθεί η Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει πρόταση εκδόσεως πράξεως, με παράλληλη αναγνώριση ευρείας διακριτικής ευχέρειας στην Επιτροπή κατά την άσκηση της εξουσίας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επίσης, το Γενικό Δικαστήριο δεν έσφαλε κρίνοντας, στη σκέψη 111 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής δεν επηρεάστηκε από την εισαγωγή της ΕΠΠ.

γ) Ο σκοπός της ΕΠΠ

63. Οι αναιρεσείοντες προβάλλουν επίσης ότι το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση καθιστά την ΕΠΠ νεκρό γράμμα και χωρίς προστιθέμενη αξία. Οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν στην πραγματικότητα ότι, αν οι ερμηνείες που δίνουν στο άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και στον κανονισμό για τις ΕΠΠ δεν γίνουν δεκτές (δηλαδή αν επιβεβαιωθεί ότι, πλην εξαιρετικών περιπτώσεων, μια επιτυχής ΕΠΠ δεν επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να υποβάλει πρόταση για τη θέσπιση νομικής πράξεως), τότε ο μηχανισμός για τις ΕΠΠ θα στερηθεί κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας.

64. Στον βαθμό που το ανωτέρω επιχείρημα δεν αποτελεί παρά προέκταση του προηγούμενου επιχειρήματος των αναιρεσιδόντων, αναδιατυπωμένο απλώς με πιο αφηρημένο τρόπο, επίσης το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό, για τον εξής απλό λόγο: ουδέποτε έχει υποστηριχθεί ότι υπάρχει ο σκοπός που προβάλλεται από τους αναιρεσιδόντες. Αυτό που προβάλλεται ότι θίγεται είναι, αντιθέτως, ο σκοπός που οι αναιρεσιδόντες θα ήθελαν να επιδιωχθεί από την ΕΠΠ, και όχι αυτό που, αντικειμενικά, αποδείχθηκε ότι αυτή επιδιώκει. Για να το θέσω ωμά, θα προτείνω ένα είδος αλλαγής σκοπού λέγοντας ότι ένα κουνέλι θα έχει μικρότερη πρακτική αποτελεσματικότητα αν δεν ερμηνευθεί ως περιστέρι. Ωστόσο, αν δεν εφαρμοστεί κάποιο πραγματικά προχωρημένο είδος μαγείας που να καταφέρει να πείσει το κοινό ότι ο σκοπός του να κοιτάει κανείς ένα κουνέλι είναι να βλέπει ένα περιστέρι, ένα κουνέλι παραμένει ένα κουνέλι.

65. Ο σκοπός που ο νομοθέτης επιδίωκε (τότε) με την εισαγωγή της ΕΠΠ έχει ήδη περιγραφεί ανωτέρω⁴². Αν υποθεθεί ότι ήταν δυνατό, όσον αφορά σχετικώς πρόσφατα κείμενα συνταγματικού χαρακτήρα και κείμενα του παράγωγου δικαίου, να υποκατασταθεί η αρχική βούληση του νομοθέτη με τη (διαφορετική και νέα) σύγχρονη βούληση, πάλι αδυνατώ να αντιληφθώ γιατί ο σκοπός της ΕΠΠ θα έπρεπε σήμερα να είναι διαφορετικός.

66. Για την εκτίμηση του σκοπού της ΕΠΠ, σημαντικοί είναι οι ευρύτεροι σκοποί των ΕΠΠ, όπως προκύπτουν από το ισχύον σύστημα πρωτογενούς δικαίου.

⁴² Σημεία 38 έως 41 των παρουσών προτάσεων.

67. Η εισαγωγή της ΕΠΠ στη Συνθήκη της Λισσαβώνας υπαγορεύθηκε από τις συζητήσεις που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο της Συνελεύσεως για το μέλλον της Ευρώπης και αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας ενδυναμώσεως της δημοκρατικής αρχής, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αξία σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, στο επίκεντρο του θεσμικού συστήματος της Ένωσης. Ο τίτλος II της ΣΕΕ, ο οποίος προηγείται των ειδικών διατάξεων περί των θεσμικών οργάνων της Ένωσης οι οποίες ανήκουν στον τίτλο III της ΣΕΕ, είναι αφιερωμένος στις «διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών», στις οποίες συγκαταλέγεται το άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ, που αποτελεί τη θεμέλιο λίθο της ΕΠΠ.

68. Στο γενικό αυτό πλαίσιο, το άρθρο 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ αποτελεί μέρος του ευρύτερου δημοκρατικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του οποίου συνιστά σημαντική συνιστώσα. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αρχή της *αντιπροσωπευτικής* δημοκρατίας, στο πλαίσιο της οποίας οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα, στο επίπεδο της Ένωσης, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως ορίζεται στο άρθρο 10, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

69. Αυτό το όραμα αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στη συνέχεια συμπληρώθηκε και εμπλουτίστηκε, στο επίπεδο του πρωτογενούς δικαίου, με την υλοποίηση των δυνατοτήτων της συμμετοχικής και διαβουλευτικής δημοκρατίας μέσω του άρθρου 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ, καθώς και του άρθρου 11, στο οποίο κατοχυρώνεται η ΕΠΠ. Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί στη νομολογία, η ΕΠΠ είναι μέσο της *συμμετοχικής* δημοκρατίας συνδεδεμένο με το δικαίωμα συμμετοχής στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης, το οποίο αναγνωρίζεται στο άρθρο 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ⁴³.

70. Στο ίδιο πνεύμα, στο επίπεδο του παράγωγου δικαίου, όπως εκτίθεται στις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, ο σκοπός του εν λόγω κανονισμού είναι να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών και να καταστήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση πιο προσιτή στους πολίτες της⁴⁴.

71. Εντούτοις, ο σκοπός της ΕΠΠ να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία και να προάγει τον διάλογο μεταξύ των πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης δεν συνεπάγεται την κατάργηση των προϋφιστάμενων στοιχείων που δημιουργούν τη θεσμική ισορροπία της νομοθετικής διαδικασίας, ούτε και την εγκατάλειψη του νομοθετικού μονοπωλίου της Επιτροπής. Η ενίσχυση ή ενθάρρυνση της συμμετοχής εντός των υφιστάμενων δημοκρατικών δομών δεν ταυτίζεται με την παράκαμψη ή αντικατάσταση των δομών αυτών.

72. Επομένως, ο πραγματικός σκοπός του μηχανισμού της ΕΠΠ διαφέρει αρκετά από εκείνον που προβάλλεται από τους αναιρεσιδόντες. Μόνον μετά τον προσδιορισμό του ορθού συνταγματικού και θεσμικού πλαισίου είναι δυνατή η ορθή εκτίμηση της «προστιθέμενης αξίας» και/ή της «πρακτικής αποτελεσματικότητας» της ΕΠΠ.

73. Αν εξετασθεί όπως είναι στην πραγματικότητα, ο μηχανισμός της ΕΠΠ πόρρω απέχει από το να μην έχει αντίκτυπο. Εκπληρώνοντας την επιταγή του άρθρου 24 ΣΛΕΕ, ο κανονισμός για τις ΕΠΠ υλοποιεί το δικαίωμα περισσότερων από ένα εκατομμύριο πολιτών να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νομικής πράξεως μέσω σειράς διατάξεων οι οποίες περιέχουν συγκεκριμένες και λεπτομερείς υποχρεώσεις, ειδικά για την Επιτροπή, που υπερβαίνουν κάθε προϋπάρχοντα διάυλο αλληλεπιδράσεως μεταξύ των πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Συναφώς, η προστιθέμενη αξία της ΕΠΠ είναι εμφανής τουλάχιστον σε τέσσερα διακριτά επίπεδα: i) στην προαγωγή του δημόσιου διαλόγου· ii) στην ενίσχυση της αναδείξεως ορισμένων ζητημάτων ή ανησυχιών· iii) στην προνομιούχο πρόσβαση στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, με αποτέλεσμα να υπάρχει δυνατότητα γνωστοποιήσεως των εν λόγω ανησυχιών με αξιόπιστο τρόπο· και iv) στο δικαίωμα να ληφθεί αιτιολογημένη θεσμική απάντηση διευκολύνουσα τον δημόσιο και τον πολιτικό έλεγχο.

43 Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής (C-589/15 P, EU:C:2017:663, σκέψη 24).

44 Αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής (C-589/15 P, EU:C:2017:663, σκέψη 49), και της 7ης Μαρτίου 2019, Izsák και Dabis κατά Επιτροπής (C-420/16 P, EU:C:2019:177, σκέψη 53).

74. Πρώτον, η ΕΠΠ δημιουργεί ένα μόνιμο και επίσημο μέσο για την οργάνωση των πολιτών όσον αφορά συγκεκριμένο ζήτημα. Τους προσφέρει μια πλατφόρμα η οποία τους δίνει τη δυνατότητα να αναλάβουν και να δημοσιοποιήσουν συγκεκριμένη πρωτοβουλία καθώς και να συγκεντρώσουν για την εν λόγω πρωτοβουλία στήριξη από άλλους πολίτες στα διάφορα κράτη μέλη. Κατά τον τρόπο αυτόν, η ΕΠΠ λειτουργεί ως όχημα αναδείξεως ζητημάτων κοινού ενδιαφέροντος μεταξύ πολιτών πέραν των συνόρων των κρατών μελών και ενισχύει περαιτέρω τον δημόσιο χώρο της Ένωσης. Δεύτερον, ο κανονισμός για τις ΕΠΠ εξασφαλίζει επίσης τη διαφάνεια και την προβολή μιας επιτυχούς ΕΠΠ καθιστώντας υποχρεωτική τη χωρίς καθυστέρηση δημοσίευσή της στο μητρώο, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Τρίτον, η ΕΠΠ παρέχει πρόσβαση στο θεσμικό όργανο που είναι αρμόδιο για την κίνηση της νομοθετικής διαδικασίας, ήτοι στην Επιτροπή. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού για τις ΕΠΠ ορίζει ότι, όταν η Επιτροπή λάβει πρωτοβουλία πολιτών σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού αυτού, υποχρεούται να συναντήσει τους διοργανωτές σε «κατάλληλο επίπεδο» για να τους δώσει την ευκαιρία να εξηγήσουν λεπτομερώς την ΕΠΠ. Κατά το άρθρο 11 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, στους διοργανωτές μιας ΕΠΠ παρέχεται η δυνατότητα να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία πολιτών σε δημόσια ακρόαση στο Κοινοβούλιο. Τέταρτον, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να εκθέτει σε ανακοίνωση τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της σχετικά με την ΕΠΠ, τις (ενδεχόμενες) ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί και τους λόγους που στηρίζουν τη θέση της. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού για τις ΕΠΠ, η εν λόγω ανακοίνωση κοινοποιείται στους διοργανωτές, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, και δημοσιεύεται.

75. Εντούτοις, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι η ΕΠΠ πρέπει να οδηγεί σε (άμεσο) διάλογο εντός του πλαισίου της νομοθετικής διαδικασίας και, ειδικότερα, ενώπιον του θεσμικού οργάνου που έχει δημοκρατική νομιμοποίηση –ήτοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

76. Έχω ήδη εξετάσει κάπως λεπτομερειακά τους λόγους για τους οποίους, στο επίπεδο της συνταγματικής και θεσμικής της συστάσεως, η ΕΠΠ δεν θεσπίστηκε ως μέσο παρακάμψεως της υπάρχουσας νομοθετικής διαδικασίας, αλλά ως εργαλείο για την τροφοδότηση της διαδικασίας αυτής⁴⁵. Από τη σκοπιά αυτή, η ΕΠΠ δημιουργεί έναν θεσμικό μηχανισμό για τη διοχέτευση της πολιτικής συμβολής των πολιτών στα θεσμικά όργανα, τα οποία είναι και παραμένουν αρμόδια για τη νομοθετική διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης της κινήσεώς της.

77. Ο ισχυρισμός των αναιρεσιόντων περί (ελλείψεως) άμεσης προσβάσεως στο θεσμικό όργανο που έχει δημοκρατική νομιμοποίηση, ήτοι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και περί (ελλείψεως) άμεσης εμπλοκής του οργάνου αυτού δημιουργεί κάποια σύγχυση. Πρέπει να επισημανθεί για άλλη μία φορά ότι το νομοθετικό σχήμα της ΕΠΠ δίνει στα μέλη της επιτροπής πολιτών μιας επιτυχούς ΕΠΠ τη δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατά το άρθρο 11 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, τους παρέχεται η δυνατότητα να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία τους ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτό το συγκεκριμένο στοιχείο της διαδικασίας εισήχθη με τροπολογία του ίδιου του Κοινοβουλίου κατά τις συζητήσεις σχετικά με κανονισμό για τις ΕΠΠ⁴⁶. Η συζήτηση μιας ΕΠΠ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρέχει σε ομάδα πολιτών τη δυνατότητα να δημιουργήσει ενώπιον του εν λόγω θεσμικού οργάνου ευαισθητοποίηση σχετικά με ζητήματα που την ενδιαφέρουν,

⁴⁵ Σημεία 39 έως 42 των παρουσών προτάσεων.

⁴⁶ Τροπολογία 52, Έκθεση I επί της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών [COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)], επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων A7-0350/2010.

δημιουργώντας επίσης τη δυνατότητα να γίνει δεκτή η πρωτοβουλία της από το Κοινοβούλιο ή κάποιους από τους ευρωβουλευτές. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να υιοθετήσει τους σκοπούς μιας ΕΠΠ και να τους προωθήσει μέσω της δικής του εξουσίας να ζητήσει μια πρωτοβουλία, αν εξασφαλίζονται οι απαιτούμενες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες⁴⁷.

78. Επομένως, η ιδιαίτερη προστιθέμενη αξία της ΕΠΠ έγκειται όχι απαραίτητως στη βεβαιότητα του αποτελέσματος, αλλά στους διαύλους και στις ευκαιρίες που δημιουργεί. Παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα συμμετοχής με την παρουσίαση της πρωτοβουλίας τους στην Επιτροπή καθώς και κατά την ακρόαση που διοργανώνεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενεργοποιώντας τον πολιτικό διάλογο εντός των θεσμικών οργάνων, χωρίς οι πολίτες να είναι υποχρεωμένοι να αναμείνουν την κίνηση νομοθετικής διαδικασίας⁴⁸. Κατά συνέπεια, η επιτυχία μιας ΕΠΠ υπολογίζεται όχι μόνον ως προς το αν τελικά θα μετατραπεί σε επίσημη πρόταση, αλλά και σε σχέση με τον δημοκρατικό διάλογο που αυτή ενεργοποιεί⁴⁹.

79. Τέλος, από συγκριτικής απόψεως, μπορεί να προστεθεί ότι η έλλειψη δεσμευτικού αποτελέσματος μιας ΕΠΠ για το θεσμικό όργανο προς στο οποίο απευθύνεται δεν είναι κάτι που συμβαίνει κατ' εξαίρεση. Κάλυπτα ταιριάζει με το μοντέλο των πρωτοβουλιών «καθορισμού θεματολογίου», οι οποίες διαφέρουν από τα συστήματα της «άμεσης λαϊκής πρωτοβουλίας», όπου η πρόταση υποβάλλεται ευθέως για δημοψήφισμα στο εκλογικό σώμα⁵⁰. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω⁵¹, ο θεσμικός σχεδιασμός των ΕΠΠ πάντοτε ανήκε στην πρώτη κατηγορία, και όχι στη δεύτερη. Πράγματι, ενώ οι εθνικές πρωτοβουλίες καθορισμού θεματολογίου δύναται να παρέχουν πρόσβαση σε εθνικά κοινοβούλια υπό την ιδιότητά τους ως των εθνικών θεσμικών οργάνων που διαθέτουν το δικαίωμα πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο του *suī generis* συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης η ΕΠΠ απευθύνεται ομοίως στο θεσμικό όργανο το οποίο έχει, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, την εξουσία πρωτοβουλίας.

80. Από όλα τα ανωτέρω προκύπτει ότι η ΕΠΠ είναι κάτι περισσότερο από ένα απλώς και μόνον συμβολικό νεύμα προς τη συμμετοχική δημοκρατία. Είναι θεσμικό όχημα το οποίο δίνει τη δυνατότητα να αναδειχθούν ζητήματα πολιτικής που ενδιαφέρουν μια ομάδα πολιτών. Συμβάλλει στην αποκρυστάλλωση των εν λόγω ζητημάτων ως ζητημάτων ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος που αφορούν διάφορα κράτη μέλη. Παρέχει τη δυνατότητα προβολής ζητημάτων που ανησυχούν πολίτες, τα οποία ενδεχομένως δεν αποτελούν μέρος της θεματολογίας των θεσμικών οργάνων ή ακόμη των πολιτικών ομάδων που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παρέχει τη δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στο θεσμικό όργανο το οποίο, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου *suī generis* θεσμικού συστήματος της Ένωσης, έχει την εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επιπλέον, υποχρεώνει το εν λόγω θεσμικό όργανο –την Επιτροπή– να εξετάσει σοβαρά και να αξιολογήσει τις προτάσεις μιας επιτυχούς ΕΠΠ, και μάλιστα δημοσίως και με δημόσιο έλεγχο. Διασφαλίζει ότι το περιεχόμενο της ΕΠΠ εξετάζεται και συζητείται δημοσίως στο δημοκρατικά εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όλες

47 Θα μπορούσε να προστεθεί ότι η συμφωνία-πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ 2010, L 304, σ. 47) προβλέπει, στο σημείο της 16, σημαντικό σύνδεσμο μεταξύ της συνέχειας αιτήματος του Κοινοβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 225 ΣΛΕΕ και της ΕΠΠ. Η Επιτροπή δεσμεύεται να υποβάλει έκθεση σχετικά με τη συνέχεια εντός τριών μηνών από το ψήφισμα και, αν δεν υποβάλει πρόταση, παρέχει στο Κοινοβούλιο «λεπτομερείς εξηγήσεις» για τους λόγους. Ειδικότερα, η Επιτροπή «αναλαμβάνει επίσης τη δέσμευση για στενή και έγκαιρη συνεργασία μεταξύ Κοινοβουλίου και Επιτροπής για οποιοδήποτε αίτημα νομοθετικής πρωτοβουλίας που απορρέει από πρωτοβουλίες πολιτών». Βλ., επί της αλληλεπιδράσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Karatzia, A., «The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making», *Common Market Law Review*, 54, 2017, σ. 177, στις σ. 187 έως 190.

48 Πρβλ. απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 10ης Μαΐου 2017, Efler κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-754/14, EU:T:2017:323, σκέψη 45).

49 Όπως επισημαίνεται στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, της 4ης Μαρτίου 2015, με την οποία περατώθηκε η με δική του πρωτοβουλία έρευνα με αριθμό ΟΙ/9/2013/TN σχετικά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σημείο 20.

50 Για συγκριτική ανάλυση άλλων συστημάτων πρωτοβουλίας, βλ. Cuesta López, V., «A Comparative approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative», *Perspectives on European Politics and Society*, 13, 2012, σ. 257 έως 269, στη σ. 263· Petropoulos, E., «Die Europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext: Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten?», *Saar Blueprints*, 11/2016· Qvortrup, M., «The Legislative Initiative: A comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries», σε Dougan, M., Nic Shuibhne, N., και Spaventa, E., *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart, Οξφόρδη, 2012, σ. 291 έως 304.

51 Σημεία 39 και 71 των παρουσών προτάσεων.

οι επισημάνσεις αυτές καταδεικνύουν ότι, μολονότι το σύστημα της ΕΠΠ όπως έχει τώρα σχεδιαστεί στο πρωτογενές και στο παράγωγο δίκαιο δεν επιβάλλει στην Επιτροπή υποχρέωση υποβολής προτάσεως, εντούτοις έχει αναμφισβήτητα προστιθέμενη αξία ως *sui generis* μηχανισμός καθορισμού θεματολογίου.

81. Οι ισχυρισμοί των αναιρεσειόντων δεν αποδεικνύουν ότι η ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ την οποία προέκρινε το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση αντιβαίνει προς τον (ορθώς ορισθέντα) σκοπό ή προς την πρακτική αποτελεσματικότητα του μηχανισμού της ΕΠΠ.

82. Η επιχειρηματολογία που προέβλεψαν οι αναιρεσειόντες, αντιθέτως, αναδεικνύει ένα ελαφρώς διαφορετικό πρόβλημα: οι αναιρεσειόντες, έχοντας χρησιμοποιήσει επιτυχώς τον μηχανισμό της ΕΠΠ και, επομένως, έχοντας έλθει σε επαφή με τα περί ων πρόκειται θεσμικά όργανα, κατ' ουσίαν διαφωνούν με το ουσιαστικό αποτέλεσμα της συμμετοχικής τους εμπειρίας. Όχι μόνον δεν μένουν ικανοποιημένοι με την πολιτική επιλογή της Επιτροπής να μην υποβάλει πρόταση, αλλά δεν μένουν ικανοποιημένοι ούτε με τη συζήτηση που διεξήχθη κατά την ακρόαση της οποίας έτυχαν στο Κοινοβούλιο. Η επαφή με την Επιτροπή (η συνάντηση με Επίτροπο) περιγράφεται, κατά την έκφραση που χρησιμοποιήθηκε από τους αναιρεσειόντες⁵², ως ψυχρή, ενώ προβάλλεται ότι οι ευρωβουλευτές ενδιαφέρθηκαν περισσότερο να αγορεύσουν παρά να ακούσουν. Στο στάδιο αυτό, μπορεί να μείνει ανοικτό το ζήτημα της σημασίας που έχουν οι εν λόγω ισχυρισμοί όσον αφορά τον σεβασμό της ουσίας της δημοκρατίας, ήτοι τη δυνατότητα διαφωνίας με συγκεκριμένο πολιτικό αποτέλεσμα ενώ γίνονται σεβαστή η διαδικασία διαβουλεύσεως και σεβαστά τα εμπλεκόμενα σε αυτήν θεσμικά όργανα.

83. Πάντως, όλες οι ανωτέρω εκτιμήσεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η ΕΠΠ, βάσει ορθής ερμηνείας του άρθρου 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ και του κανονισμού για τις ΕΠΠ, πόρρω απέχει από το να είναι «νεκρό γράμμα». Απλά, το γράμμα των εν λόγω νομοθετικών κειμένων λείει κάτι διαφορετικό από εκείνο που οι αναιρεσειόντες θα ήθελαν να λείει.

84. Επιβάλλεται μια τελική παρατήρηση. Η ανάλυση του πρώτου λόγου αναιρέσεως οδήγησε στην ερμηνεία της ορθής θέσεως που κατέχει η ΕΠΠ, βάσει του γράμματος και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται (του ιστορικού και του παρόντος), καθώς και των σκοπών που επιδιώκει, όπως αυτή έχει τώρα σχεδιαστεί στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης. Μολονότι στις παρούσες προτάσεις επικροτούνται κάποια καινοτόμα στοιχεία της, οπωσδήποτε δεν υπονοείται ότι η ΕΠΠ είναι ένας τέλειος μηχανισμός ο οποίος παρέχει θαυματουργές λύσεις για τα προβαλλόμενα ή τα πραγματικά ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης από απόψεως δημοκρατικής νομιμοποίησης, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της αποστάσεως που φέρεται ότι υπάρχει μεταξύ των πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Πράγματι, δεν είναι λίγες οι πτυχές του τωρινού θεσμικού σχεδιασμού της ΕΠΠ που έχουν αποτελέσει αντικείμενο (περισσότερο ή λιγότερο επικοινωνιακών) επικρίσεων από τη θεωρία⁵³. Επίσης, το νομοθετικό της πλαίσιο αποτέλεσε προσφάτως αντικείμενο

⁵² Βλ. σημείο 31 των παρούσων προτάσεων.

⁵³ Επί παραδείγματι, Organ, J., «Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals», *European Constitutional Law Review*, τόμος 10/αριθ. 3, 2014, σ. 422 έως 443· Guilloud-Colliat, L., «La mise en oeuvre de l'initiative citoyenne européenne: anatomie d'un échec», *Revue du droit de l'Union européenne*, τόμος 4, 2008, σ. 175 έως 200· και Bouza Garcia, L., και Del Río Villar, S., «The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society», *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012, σ. 312 έως 324.

συζητήσεων σε επίπεδο θεσμικών οργάνων⁵⁴ και τροποποιήσεως⁵⁵. Οι εν λόγω συζητήσεις λογικά συνδέονται με τη συζήτηση περί ενδεχόμενης πραγματοποιήσεως αλλαγών στον ρόλο της Επιτροπής καθώς και στον ρόλο της εξουσίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής σε περίπτωση αιτήματος από άλλα θεσμικά όργανα.

85. Συναφώς, στο πλαίσιο των συζητήσεων περί του ενδεχόμενου μελλοντικού θεσμικού σχεδιασμού και οργανώσεως, μπορεί να προβλεφθούν ορισμένες άλλες, ίσως και καλύτερες, επιλογές που επιδιώκουν τους ίδιους ή ακόμη και διαφορετικούς σκοπούς. Πάντως, η υπό κρίση υπόθεση αφορά τον μηχανισμό της ΕΠΠ στο πλαίσιο του θεσμικού του σχεδιασμού όπως αυτός προβλέφθηκε στην ΣΕΕ και αναπτύχθηκε περαιτέρω από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ. Για να κλείσω με τη μεταφορά που προαναφέρθηκε, στον νομοθέτη εναπόκειται να αποφασίσει, αν το επιθυμεί, να μην υπάρχει πλέον κουνέλι, αλλά όντως περιστέρι, ή ακόμη και γάτα ή φάλαινα, όσον αφορά το υπό εξέταση ζήτημα.

86. Κατόπιν όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του ως αβάσιμος.

B. Ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως: διάκριση μεταξύ νομικών και πολιτικών λόγων

87. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο, ενώ δέχθηκε ότι η Επιτροπή, στην ανακοίνωση, δεν πραγματοποίησε διάκριση μεταξύ «νομικών» και «πολιτικών» λόγων, όπως απαιτείται από την αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας, στις σκέψεις 128 έως 132 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η αιτιολογική σκέψη 20 δεν ασκεί επιρροή. Οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν ότι οι αιτιολογικές σκέψεις διαδραματίζουν ρόλο κατά την ερμηνεία των ουσιαστικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Η αιτιολογική σκέψη 20 ερμηνεύει το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο, γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ και δεν είναι ανακόλουθη με τη διάταξη αυτή. Επιπλέον, η διάκριση μεταξύ νομικών και πολιτικών συμπερασμάτων είναι σημαντική καθόσον διευκολύνει τον έλεγχο των δύο αυτών κατηγοριών από το Δικαστήριο.

88. Η Επιτροπή αντιτείνει ότι στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν έχει εμφολωρήσει πλάνη περί το δίκαιο και, επικουρικώς, υποστηρίζει ότι στην ανακοίνωση όντως εκτίθενται χωριστά τα νομικά και τα πολιτικά συμπεράσματά της.

89. Στη σκέψη 128 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι, κατά πάγια νομολογία, το προοίμιο μιας πράξεως της Ένωσης δεν είναι νομικά δεσμευτικό και δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα ούτε για παρέκκλιση από τις διατάξεις της συγκεκριμένης πράξεως ούτε για ερμηνεία των διατάξεων αυτών κατά τρόπο σαφώς αντίθετο προς το γράμμα τους⁵⁶.

90. Βάσει της νομολογίας αυτής, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στις σκέψεις 129 και 130 της αποφάσεώς του ότι, εφόσον η υποχρέωση παραθέσεως χωριστών νομικών και πολιτικών συμπερασμάτων που εκτίθεται στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού για τις ΕΠΠ δεν επαναλαμβάνεται στο κείμενο του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', η Επιτροπή δεν έχει τέτοια υποχρέωση όταν καταρτίζει την ανακοίνωση που προβλέπεται στη διάταξη αυτή. Περαιτέρω, στη σκέψη 131 της

54 Βλ. εκθέσεις της Επιτροπής για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) 211/2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών [COM(2015) 145 τελικό και COM(2018) 157 τελικό], καθώς και το έγγραφο «The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years. European Implementation Assessment», Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σ. 27 επ. καθώς και τα εκεί μνημονεύμενα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

55 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 2019, σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΕ 2019, L 130, σ. 55). Με τον νέο κανονισμό δεν μεταβάλλεται ο μη δεσμευτικός για την Επιτροπή χαρακτήρας μιας επιτυχούς ΕΠΠ. Εντούτοις, εισάγονται συναφώς τροποποιήσεις που αφορούν την από το Κοινοβούλιο άσκηση πολιτικής εποπτείας όσον αφορά τη συνέχεια που δόθηκε από την Επιτροπή (άρθρο 16), καθώς και την υποχρέωση του Κοινοβουλίου να αξιολογεί την πολιτική υποστήριξη της πρωτοβουλίας μετά την διεξαγωγή της ακροάσεως (άρθρο 14, παράγραφος 3).

56 Με παραπομπή στις αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1998, Nilsson κ.λπ. (C-162/97, EU:C:1998:554, σκέψη 54), της 25ης Νοεμβρίου 1998, Manfredi (C-308/97, EU:C:1998:566, σκέψη 30), και της 24ης Νοεμβρίου 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, σκέψη 32).

αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως το Γενικό Δικαστήριο προσέθεσε ότι, εν πάση περιπτώσει, αν υποθεθεί ότι η Επιτροπή έχει τη νομική υποχρέωση να εκθέτει χωριστά τα εν λόγω νομικά και πολιτικά συμπεράσματα, εφόσον η υποχρέωση αυτή είναι αμιγώς τυπική η παράβασή της δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την ακύρωση της ανακοινώσεως.

91. Κατά την άποψή μου, στη συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου όσον αφορά την εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση της νομολογίας σχετικά με τον ρόλο που οι αιτιολογικές σκέψεις διαδραματίζουν κατά την ερμηνεία των νομικών πράξεων της Ένωσης έχει όντως εμφιλοχωρήσει πλάνη περί το δίκαιο. Ωστόσο, η εν λόγω πλάνη δεν έχει αντίκτυπο στο διατακτικό της αποφάσεως, το οποίο ορθώς δύναται να διατηρηθεί λαμβανομένων υπόψη των πρόσθετων νομικών λόγων που εκτίθενται στο σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου.

92. Αληθεύει ότι, κατά πάγια νομολογία στην οποία στηρίζεται η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, οι αιτιολογικές σκέψεις δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τη διάταξη την οποία υποτίθεται ότι ερμηνεύουν, ούτε να χρησιμεύουν ως βάση για ερμηνεία η οποία σαφώς αντιφάσκει με το γράμμα της, προσθέτοντας, επί παραδείγματι, νέες απαιτήσεις οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στο κυρίως μέρος της νομικής πράξεως. Επομένως, οι αιτιολογικές σκέψεις φυσικά δεν είναι από μόνες τους νομικές διατάξεις.

93. Ωστόσο, πέρα από αυτές τις δυο σαφείς κατηγορίες (έλλειψη «αντικατοπτρίζουσας διατάξεως» και σαφής αντίφαση), οι αιτιολογικές σκέψεις εν γένει αποτελούν σημαντικό ερμηνευτικό στοιχείο, το οποίο εκφράζει με αυθεντικό τρόπο τη βούληση του νομοθέτη, και λειτουργούν σε συνδυασμό με τη συγκεκριμένη διάταξη με την οποία αντιστοιχούν. Κατά τον τρόπο αυτόν, συχνά χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο τελολογικής ερμηνείας προκειμένου να διευκρινιστεί ή να ερμηνευθεί με μεγαλύτερη ακρίβεια μια νομική διάταξη που περιέχεται στο νομικό κείμενο⁵⁷. Ωστόσο, αν οι αιτιολογικές σκέψεις χρησιμοποιηθούν με αυτόν τον τρόπο, δεν πρέπει να αποκρυσταλλωθεί ότι η διαχωριστική γραμμή μεταξύ ερμηνείας και μη προσθήκης νέων υποχρεώσεων βάσει αιτιολογικής σκέψεως μπορεί να καταστεί επικίνδυνα δυσδιάκριτη⁵⁸.

94. Στην υπό κρίση υπόθεση, η μοναδική ουσιώδης διαφορά μεταξύ του γράμματος του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ και της αιτιολογικής σκέψεως 20 είναι ότι η λέξη «χωριστά», που περιλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 20, δεν χρησιμοποιείται στο κείμενο του επίμαχου άρθρου. Τα υπόλοιπα, ωστόσο, είναι στην ουσία τα ίδια (η Επιτροπή πρέπει να εκθέτει τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματά της εντός προθεσμίας τριών μηνών).

95. Επομένως υπάρχει μια διαφορετική απόχρωση όσον αφορά το γράμμα. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του πεδίου που λογικά έχουν οι επίμαχοι κανόνες, η απόχρωση αυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αντίφαση μεταξύ της αιτιολογικής σκέψεως και του άρθρου. Ελλείψει αντιφάσεως, και λαμβανομένης υπόψη της πρακτικής του Δικαστηρίου που μόλις αναφέρθηκε, δεν είναι αδιανόητο να διαβάσει κανείς τη λέξη «χωριστά» στο γράμμα του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

96. Ωστόσο, δεν νομίζω ότι αυτό πρέπει να γίνει, για τους ακόλουθους λόγους.

⁵⁷ Ενδεικτικά, βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψεις 91 και 92), της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Ziolkowski και Szeja (C-424/10 και C-425/10, EU:C:2011:866, σκέψεις 42 και 43), ή της 25ης Ιουλίου 2018, Confédération paysanne κ.λπ. (C-528/16, EU:C:2018:583, σκέψεις 44 έως 46 και 51).

⁵⁸ Τυπικά παραδείγματα της κατηγορίας αυτής αποτελούν οι καταστάσεις στις οποίες το εύρος αόριστης ή μη προσδιορισμένης νομικής έννοιας η οποία περιλαμβάνεται στα άρθρα νομικής πράξεως ερμηνεύεται είτε στενά είτε ευρέως, λαμβανομένης υπόψη αιτιολογικής σκέψεως. Με τον τρόπο αυτόν, μπορεί να επιβληθεί υποχρέωση σε πρόσωπο ή να παρασχεθεί δικαίωμα σε άλλο, επισήμως φυσικά βάσει άρθρου νομικής πράξεως, αλλά στην πραγματικότητα βάσει αιτιολογικής σκέψεως η οποία ενδεχομένως μεταβάλλει σημαντικά το εύρος της επίμαχης νομικής έννοιας.

97. Ο όρος «χωριστά» μπορεί να νοηθεί με δύο διαφορετικούς τρόπους: είτε έχει την έννοια ότι πρέπει να *υπάρχουν* τόσο νομικές όσο και πολιτικές εκτιμήσεις και/ή ότι όχι μόνον πρέπει να υπάρχουν και οι δύο, αλλά πρέπει και να *εκτίθενται χωριστά* στο κείμενο της ανακοινώσεως⁵⁹.

98. Η αιτιολογική σκέψη 20 εισήχθη με τροπολογία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις συζητήσεις σχετικά με τον κανονισμό για τις ΕΠΠ, μαζί με την αναφορά, στο άρθρο 10, σε «νομικά και πολιτικά» συμπεράσματα. Η αιτιολογία που συνοδεύει την εν λόγω τροπολογία αναφέρει απλώς το γεγονός ότι «η αντίδραση της Επιτροπής [...] πρέπει να αιτιολογείται τόσο από νομικής όσο και από πολιτικής απόψεως»⁶⁰.

99. Λαμβανομένων υπόψη του πλαισίου της και του σκοπού της, η αιτιολογική σκέψη 20 θα μπορούσε πράγματι να νοηθεί ως υπογραμμίζουσα την υποχρέωση της Επιτροπής να εκθέτει με σαφήνεια τα νομικής και πολιτικής φύσεως συμπεράσματά της, κατά τέτοιον τρόπο ώστε να μπορεί να γίνει αντιληπτός από τους πολίτες ο διακριτός χαρακτήρας των εν λόγω εκτιμήσεων. Κατά τον τρόπο αυτόν, η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ να εκτίθενται ρητώς τα νομικά και πολιτικά συμπεράσματα αφορά την ποιότητα και το περιεχόμενο της αιτιολογίας στην απάντηση της Επιτροπής σε μια επιτυχή ΕΠΠ. Τούτο συνάδει με την ανάγκη, που περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 20, η Επιτροπή «να εξηγεί σαφώς, κατανοητώς και λεπτομερώς τους λόγους για τις ενέργειες στις οποίες προτίθεται να προβεί» και επίσης «να δηλώνει τους λόγους για τους οποίους δεν προτίθεται να αναλάβει οποιαδήποτε δράση». Πράγματι, η εν λόγω ενισχυμένη υποχρέωση αιτιολογήσεως, πέραν του ότι συνιστά ουσιώδη τύπο, αποτελεί εγγύηση και απόδειξη της εις βάθος, σοβαρής και λεπτομερούς εξετάσεως μιας επιτυχούς ΕΠΠ.

100. Με τον τρόπο αυτόν, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 20 έχει απλώς την έννοια ότι στην αιτιολογία της Επιτροπής πρέπει να υπάρχουν τόσο νομικές όσο και πολιτικές εκτιμήσεις, καθώς και ότι ο αναγνώστης πρέπει να είναι σε θέση να ξεχωρίσει τι είναι τι. Ωστόσο, αδυνατώ να προσχωρήσω σε μια τυπολατρική ερμηνεία βάσει της οποίας η εν λόγω απαίτηση έχει την έννοια ότι η Επιτροπή έχει την υποχρέωση να συντάσσει την ανακοίνωσή της σε δύο διαφορετικές ενότητες που υποχρεωτικά θα φέρουν τους τίτλους «νομικές εκτιμήσεις» και «πολιτικές εκτιμήσεις», η μη τήρηση της οποίας θα οδηγούσε στην αυτόματη ακύρωση της ανακοινώσεως.

101. Υπάρχει και ένας πρόσθετος, πρακτικός λόγος: ο διαχωρισμός των νομικών και των πολιτικών συμπερασμάτων σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας της ΕΠΠ είναι κατά κάποιον τρόπο τεχνητός και η πραγματοποίησή του μπορεί να παρουσιάζει δυσκολίες.

102. Πρώτον, η νομική αξιολόγηση μιας προτεινόμενης ΕΠΠ πραγματοποιείται κατά κύριο λόγο κατά τον χρόνο της καταχωρίσεώς της σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, όταν η Επιτροπή ελέγχει τη συμμόρφωση με τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ και αξιολογεί το αν θα ασκήσει την εξουσία της να υποβάλει τη ζητούμενη πρόταση. Καθόσον η εν λόγω εξέταση μπορεί να οδηγήσει σε απόρριψη της καταχωρίσεως μόνο σε ορισμένες «προφανείς» περιστάσεις, υφίσταται χώρος για νομική ανάλυση κατά το στάδιο εκδόσεως της ανακοινώσεως σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ'. Στο πλαίσιο της νομικής αυτής αναλύσεως μπορεί, επιπλέον, να πραγματοποιηθεί έλεγχος της συμβατότητας με άλλες νομικές πράξεις της Ένωσης. Ωστόσο, στο στάδιο αυτό, είναι φυσικό ότι το μεγαλύτερο μέρος της αξιολογήσεως που περιλαμβάνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής θα είναι

⁵⁹ Χωρίς να θέλω να προβώ σε «αναδρομική ερμηνεία», αξίζει να σημειωθεί ότι ο όρος «χωριστά» εξαφανίστηκε στην αιτιολογική σκέψη 28 του κανονισμού 2019/788, η οποία αντιστοιχεί στην αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

⁶⁰ Βλ. αιτιολόγηση της τροπολογίας 19, Έκθεση I επί της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών [COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)], επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων A7-0350/2010. Ομοίως, η τροπολογία 52 αναφέρει ότι η «Επιτροπή πρέπει να καταλήγει σε νομικά και πολιτικά συμπεράσματα επί της πρωτοβουλίας. Η ανακοίνωση πρέπει να περιέχει αμφότερα τα είδη συμπερασμάτων».

πιθανόν πολιτικού χαρακτήρα, καθόσον η απόφαση όσον αφορά τη συνέχεια που θα δοθεί σε μια επιτυχή ΕΠΠ είναι κατ' ουσίαν πολιτική. Επομένως, τα νομικά συμπεράσματα στο στάδιο αυτό είναι πιθανόν να περιορίζονται σε περιγραφή του ισχύοντος δικαίου, η οποία χρησιμεύει ως το αναγκαίο πλαίσιο αναφοράς για την ανάπτυξη των πολιτικών συμπερασμάτων.

103. Δεύτερον, ακόμη και αν δεν έχουν έτσι τα πράγματα και ο χαρακτήρας των νομικών συμπερασμάτων μπορεί να ερμηνευθεί ως ευρύτερος, στο τελικό στάδιο μιας ΕΠΠ, όπου η Επιτροπή υποχρεούται να εξετάσει σε κάποιο βάθος την ουσία της ΕΠΠ, ενδεχομένως θα είναι δυσχερής η κατηγοριοποίηση των επιχειρημάτων σε επιχειρήματα νομικού και επιχειρήματα πολιτικού χαρακτήρα. Αν η έννοια των «νομικών εκτιμήσεων» δεν περιοριστεί σε μια ξερή αναφορά του σχετικού δικαίου και των σχετικών διεθνών υποχρεώσεων (η ερμηνεία των οποίων θα μπορούσε σε κάθε περίπτωση να λεχθεί ότι περιλαμβάνει κάποια πολιτική αξιολόγηση), πολλά από τα επιχειρήματα που διατυπώνονται στο εν λόγω στάδιο της ουσιαστικής αξιολόγησης είναι πιθανόν να είναι μεταβατικού χαρακτήρα.

104. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, πρέπει να συναχθεί ότι η ανακοίνωση πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ερμηνευόμενου σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 20. Τα συμπεράσματα της ανακοίνωσης εκτίθενται κατά τρόπο ο οποίος καθιστά δυνατή την κατανόηση του νομικού και του πολιτικού χαρακτήρα των εκτιμήσεων που διαλαμβάνει. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, στο τμήμα 2 της ανακοίνωσης, το οποίο φέρει τον τίτλο «η παρούσα κατάσταση», εκτίθεται η κατάσταση του δικαίου. Το τμήμα 3, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αξιολόγηση των αιτημάτων της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών», εξηγεί την πολιτική αξιολόγηση της ΕΠΠ. Επιπλέον, οι αναιρεσιόντες, ουδόλως υποστήριξαν ότι δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσουν τον πολιτικό ή νομικό χαρακτήρα των εκτιμήσεων της Επιτροπής στην ανακοίνωση.

105. Στις σκέψεις 128 έως 131 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο στηρίζεται σε ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψεως 20 ως επιβάλλουσας μια τυπική απαίτηση, με αποτέλεσμα να υφίσταται προφανής αντίφαση μεταξύ της αιτιολογικής σκέψεως 20 και του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ'. Για τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, στα σημεία 92 έως 96 των παρουσών προτάσεων, φρονώ ότι στη συλλογιστική αυτή έχει εμφιλοχωρήσει πλάνη περί το δίκαιο.

106. Εντούτοις, είναι επίσης σαφές ότι το διατακτικό της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως παραμένει ορθό, καθόσον στηρίζεται στους νομικούς λόγους που αναλύθηκαν στα σημεία 97 έως 105 των παρουσών προτάσεων.

107. Κατά συνέπεια, εφόσον το διατακτικό της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως παραμένει βάσιμο, ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αλυσιτελής.

Γ. Ο τρίτος λόγος αναιρέσεως: δικαστικός έλεγχος

108. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στη σκέψη 170 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, όπου έκρινε ότι η απόφαση της Επιτροπής να μην υποβάλει νομοθετική πρόταση βάσει της ΕΠΠ υπόκειται μόνο σε περιορισμένο έλεγχο εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου, καθόσον η εν λόγω απόφαση μπορεί να προσβληθεί μόνον λόγω υπάρξεως πρόδηλων σφαλμάτων εκτιμήσεως.

109. Οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν ότι δεν είναι δυνατόν να γνωρίζουν αν η ανακοίνωση είναι απαλλαγμένη από πρόδηλα σφάλματα διότι δεν παρέχεται κάποιο κριτήριο για τη διάκριση μεταξύ πρόδηλων και μη πρόδηλων σφαλμάτων. Κατά την άποψή τους, το Γενικό Δικαστήριο έθεσε υπερβολικά χαμηλά τον πήχη και επιφύλαξε στον εαυτόν του το δικαίωμα να καθορίζει ελεύθερα αν πληρούται το κριτήριο αυτό. Οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν περαιτέρω ότι είναι παράδοξο να εκτιμάται ότι οι αιτιολογία της ανακοίνωσης πρέπει να μπορεί να αποτελεί το αντικείμενο ελέγχου αν το επίπεδο του ελέγχου αυτού είναι τόσο χαμηλό και δυσδιάκριτο. Επιπλέον, διατείνονται ότι η

υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από την υπόθεση Rica Food⁶¹, στην οποία το Γενικό Δικαστήριο παρέπεμψε ως σχετικό νομολογιακό προηγούμενο για την εφαρμογή του κριτηρίου των «πρόδηλων σφαλμάτων». Η υπόθεση εκείνη αφορούσε δικαιώματα μη πολιτών της Ένωσης όσον αφορά ακαθόριστα οικονομικά συμφέροντα, σε αντίθεση με την υπό κρίση υπόθεση η οποία αφορά τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης σχετικά με ένα σαφώς καθορισμένο δημοκρατικό δικαίωμα. Οι αναιρεσείοντες συνοψίζουν τη θέση του Γενικού Δικαστηρίου ως εξής: «επειδή η Κοινότητα διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη ζάχαρη από τις Αντίλλες, πρέπει επίσης να διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την απόρριψη μιας ΕΠΠ την οποία τυχαίνει να μην συμπαθεί».

110. Η Επιτροπή προβάλλει ότι ο τρίτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος. Μόνον περιορισμένος δικαστικός έλεγχος είναι συμβατός με την εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η Επιτροπή, παραπέμποντας στην απόφαση Schönberger κατά Κοινοβουλίου⁶², υποστηρίζει περαιτέρω ότι θα ήταν ανακόλουθο να υπόκειται σε πλήρη έλεγχο ανακοίνωση που εκδίδεται βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ, τη στιγμή που οι αποφάσεις του Κοινοβουλίου σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης μιας αναφοράς δεν υπόκεινται σε κανενός είδους δικαστικό έλεγχο.

111. Με τον υπό εξέταση λόγο αναιρέσεως εγείρεται το κρίσιμο ζήτημα του βαθμού του ελέγχου στον οποίο τα δικαστήρια της Ένωσης πρέπει να υποβάλουν μια ανακοίνωση η οποία περιέχει την απόφαση της Επιτροπής σχετικά με τη συνέχεια που δίνεται σε μια επιτυχή ΕΠΠ. Το ζήτημα αυτό συνδέεται κατ' ανάγκη με τα ζητήματα που εγέρθηκαν με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, από την εξέταση του οποίου προέκυψε ότι η Επιτροπή δεν έχει υποχρέωση να υποβάλει πρόταση για την έκδοση νομικής πράξεως προταθείσας από επιτυχή ΕΠΠ.

112. Η σκέψη 170 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, κατά της οποίας βάλλει ο παρών λόγος αναιρέσεως, περιελήφθη στην από το Γενικό Δικαστήριο εξέταση του πέμπτου λόγου ακυρώσεως που οι αναιρεσείοντες είχαν προβάλει στον πρώτο βαθμό. Μετά την επισήμανση ότι η Επιτροπή πρέπει να έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση της εξουσίας νομοθετικής πρωτοβουλίας και, επομένως, όταν αποφασίζει αν θα προβεί σε ενέργειες κατόπιν μιας επιτυχούς ΕΠΠ⁶³, στη σκέψη 170 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως εκτίθενται η έκταση και το επίπεδο του δικαστικού ελέγχου που ισχύει για την ανακοίνωση. Κατά την εν λόγω σκέψη, η ανακοίνωση «πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμένου ελέγχου εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου να εξακριβώσει, πέραν της επάρκειας της αιτιολογίας της, την ύπαρξη, μεταξύ άλλων, πρόδηλων σφαλμάτων εκτιμήσεως από τα οποία πάσχει η εν λόγω απόφαση». Για να φθάσει στην εν λόγω κρίση, το Γενικό Δικαστήριο παρέπεμψε κατ' αναλογία στην απόφαση Rica Foods⁶⁴ ως τη σχετική νομολογία.

113. Κατά την άποψή μου, από τα επιχειρήματα των αναιρεσειόντων δεν προκύπτει πλάνη περί το δίκαιο στη μόλις προπαρατεθείσα σκέψη της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

114. Πριν αναλύσω το *επίπεδο* του δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, είναι σκόπιμο να αρχίσω υπενθυμίζοντας την *έκταση* του δικαστικού ελέγχου που προκύπτει από την απόφαση αυτή.

61 Απόφαση της 14ης Ιουλίου 2005, Rica Foods κατά Επιτροπής (C-40/03 P, EU:C:2005:455).

62 Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2014 (C-261/13 P, EU:C:2014:2423).

63 Σκέψη 169 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

64 Απόφαση της 14ης Ιουλίου 2005, Rica Foods κατά Επιτροπής (C-40/03 P, EU:C:2005:455, σκέψεις 53 και 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

115. Στη βαλλόμενη από τους αναιρεσιώντες σκέψη, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ρητώς ότι η ανακοίνωση υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Η επιβεβαίωση αυτή μπορεί να λεχθεί ότι ενισχύει σημαντικά τη θέση της ΕΠΠ. Προβλέπει δικαστική εγγύηση για την προσήκουσα εξέταση μιας επιτυχούς ΕΠΠ από την Επιτροπή. Πρέπει μόνο να προστεθεί ότι, όπως δείχνει η ακαδημαϊκή συζήτηση επί του ζητήματος, το συμπέρασμα αυτό δεν ήταν πάντοτε αυτονόητο⁶⁵.

116. Επιπλέον, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτή η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου τόσο του *προσήκοντος χαρακτήρα της αιτιολογίας* που διαλαμβάνεται στην ανακοίνωση όσο και της *εκτιμήσεως* που αποτελεί τη βάση του ουσιαστικού της περιεχομένου.

117. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή με τα επιχειρηματολογία της, η θέση αυτή έρχεται σε αντίθεση με τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της θέσεως του Κοινοβουλίου όσον αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης μιας αναφοράς. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η θέση αυτή δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, λόγω της πολιτικού χαρακτήρα ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει το Κοινοβούλιο⁶⁶. Αντιθέτως, παρά την αναγνώριση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει η Επιτροπή συναφώς, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν έγινε δεκτό ότι η *εκτίμηση* που διαλαμβάνεται στην ανακοίνωση αποτελεί απόφαση πολιτικού χαρακτήρα η οποία δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο⁶⁷.

118. Φρονώ ότι η ανωτέρω κρίση είναι ορθή. Η αποφασιστική αυτή προσέγγιση απηχεί ορθώς το σύστημα και τους σκοπούς της ΕΠΠ. Η βασική σημασία του μηχανισμού της ΕΠΠ ως εκφράσεως της δημοκρατικής αρχής, οι αυστηρές απαιτήσεις για την επιτυχία μιας ΕΠΠ, καθώς και οι διαδικαστικές εγγυήσεις που εισήχθησαν με τον κανονισμό για τις ΕΠΠ συνηγορούν όλες υπέρ του ότι, παρά την ύπαρξη σημαντικής διακριτικής ευχέρειας πολιτικής φύσεως, ο έλεγχος που διενεργείται από τα δικαστήρια της Ένωσης καταλαμβάνει όχι μόνον τον προσήκοντα χαρακτήρα της αιτιολογίας, αλλά και την εξακρίβωση των ουσιαστικών εκτιμήσεων επί των οποίων στηρίχθηκε η απόφαση της Επιτροπής⁶⁸.

119. Πράγματι, η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των ανακοινώσεων που εκδίδονται βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ συνδέεται εγγενώς με τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στην Επιτροπή από τον κανονισμό για τις ΕΠΠ σε αυτό το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας της ΕΠΠ. Η Επιτροπή οφείλει να παραθέσει σαφή, λεπτομερή και πλήρη αιτιολογία στην οποία στηρίζει τη θέση της. Η αιτιολογία αυτή πρέπει να περιέχει τόσο νομικές όσο και πολιτικές εκτιμήσεις. Ωστόσο, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται από το άρθρο 10 του κανονισμού για τις ΕΠΠ δεν είναι απλώς και μόνον διαδικαστικής φύσεως, αλλά περιλαμβάνουν την υποχρέωση δέουσας και εις βάθος εξετάσεως των προτάσεων μιας επιτυχούς ΕΠΠ.

120. Όσον αφορά το *επίπεδο* του ελέγχου, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ακολουθήθηκαν δύο διαφορετικές προσεγγίσεις. Πρώτον, έγινε δεκτό ότι τα δικαστήρια της Ένωσης πρέπει να εξακριβώνουν τον προσήκοντα χαρακτήρα της αιτιολογίας. Ο έλεγχος του στοιχείου αυτού το οποίο, όπως επισημαίνεται ανωτέρω, συνιστά κρίσιμη υποχρέωση θεσμικού χαρακτήρα η οποία

65 Βλ., επί της συζήτησεως σχετικά με τη δυνατότητα αιτιολογήσεως της ανακοινώσεως που εκδίδεται σε συνέχεια μιας επιτυχούς ΕΠΠ, επί παραδείγματι, Dougan, M., «What are we to make of the citizens' initiative?», *Common Market Law Review*, 48, 2011, σ. 1807 έως 1848, στη σ. 1839· Vogiatzis, N., «Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process», *European Law Journal*, 23, 2017, σ. 250 έως 271, στη σ. 257.

66 Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2014, Schönberger κατά Κοινοβουλίου (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, σκέψη 24).

67 Επομένως, δεν δέχεται κάθε αποκλεισμό από τον δικαστικό έλεγχο λόγω υπάρξεως «πολιτικού ζητήματος», ο οποίος θα μπορούσε, σε κάποιο επίπεδο, να είναι δυνατός. Αν αναγνωρισθεί ότι η Επιτροπή διαθέτει *πολιτικής φύσεως* διακριτική ευχέρεια ως προς το αν θα δώσει συνέχεια σε επιτυχή ΕΠΠ, τότε ποιο θα είναι το αντικείμενο του ελέγχου; Οι υποκειμενικές προτιμήσεις, οι πεποιθήσεις, καθώς και τα πολιτικά φρονήματα δεν μπορούν να υπαχθούν σε (λογικό) δικαστικό έλεγχο. Επί της συζήτησεως αυτής, βλ., γενικώς, Butler, G., «In search of the Political Question Doctrine in EU law», *Legal Issues of Economic Integration*, τόμος 45, αριθ. 4, 2018, σ. 329 έως 354.

68 Αντικατοπτρίζοντας, σε άλλο επίπεδο, την ανάλυση περί της «προστιθέμενης αξίας», στα σημεία 73 και 74 των παρούσων προτάσεων.

ενεργοποιείται από μια επιτυχή ΕΠΠ⁶⁹, δεν περιορίζεται στο κριτήριο των «πρόδηλων σφαλμάτων». Επομένως πρόκειται για πλήρη έλεγχο. Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι στον δικαστικό έλεγχο πρέπει να περιλαμβάνεται, επιπλέον, η εξακρίβωση της υπάρξεως *πρόδηλων σφαλμάτων εκτιμήσεως* τα οποία πάσχει η εν λόγω απόφαση.

121. Συναφώς, οι αναιρεσεύοντες αμφισβητούν το επίπεδο δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε ως προς το δεύτερο αυτό στοιχείο, ήτοι την *ουσιαστική εκτίμηση* που διαλαμβάνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής. Ειδικότερα, οι αναιρεσεύοντες επικεντρώνουν τις αντιρρήσεις τους στη νομολογία στην οποία παραπέμπει η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και η οποία χρησίμευσε ως βάση για το επίπεδο του δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε. Για να επικρίνουν το επίπεδο του δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε από το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, επιμένουν στις διαφορές μεταξύ της επίμαχης καταστάσεως και της καταστάσεως στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Rica Foods.

122. Οι αντιρρήσεις που οι αναιρεσεύοντες προβάλλουν στο πλαίσιο αυτό είναι, κατά τη γνώμη μου, εσφαλμένες.

123. Πρέπει να τονιστεί ότι το επίπεδο του δικαστικού ελέγχου που περιορίζεται στην εξακρίβωση της υπάρξεως πρόδηλων σφαλμάτων εκτιμήσεως αφορά καταστάσεις στις οποίες τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια, ιδίως όταν λαμβάνουν μέτρα «σε τομείς όπου καλούνται να προβούν σε επιλογές, μεταξύ άλλων, πολιτικής φύσεως»⁷⁰. Πράγματι, αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι η ένταση του ελέγχου του ποικίλλει αναλόγως της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται στα θεσμικά όργανα⁷¹.

124. Ακριβώς στο πλαίσιο αυτό, όσον αφορά το κατάλληλο επίπεδο δικαστικού ελέγχου, έγινε παραπομπή στην απόφαση Rica Foods ως το σχετικό νομολογιακό προηγούμενο. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω παραπομπή είναι απολύτως δικαιολογημένη, καθόσον, σε αντίθεση με όσα προβάλλουν οι αναιρεσεύοντες, δεν αφορά το αντικείμενο των εισαγωγών στην υπόθεση εκείνη, αλλά μνημονεύθηκε ως ένδειξη του κατάλληλου επιπέδου του δικαστικού ελέγχου εν γένει. Θα μπορούσε ακόμη να προστεθεί, παρεμπιπτόντως, ότι η παραπομπή στη συγκεκριμένη αυτή υπόθεση ήταν ορθή επιλογή, καθόσον η εν λόγω υπόθεση είχε αποτελέσει αφορμή για την εξέταση του συγκεκριμένου ζητήματος του επιπέδου του ελέγχου της πολιτικού χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας τον οποίο εφάρμοσε το τότε Πρωτοδικείο όπως προκύπτει από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger επί της εν λόγω υποθέσεως⁷².

125. Επομένως, γενικώς, σε τομείς όπου η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής είναι ευρύτατη, όπως επισημάνθηκε σχετικά με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, το αντίστοιχο επίπεδο δικαστικού ελέγχου είναι χαμηλό. Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια είναι προ πάντων πολιτικής φύσεως, αλλά μπορεί επίσης να συνεπάγεται σύνθετες εκτιμήσεις της Επιτροπής όταν αποφασίζει να (μην) ασκήσει την εξουσία πρωτοβουλίας που διαθέτει.

69 Βλ. σημείο 100 των παρούσων προτάσεων.

70 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 124 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

71 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 2014, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 40), της 11ης Δεκεμβρίου 2018, Weiss κ.λπ. (C-493/17, EU:C:2018:1000, σκέψη 24), ή της 30ής Απριλίου 2019, Ιταλία κατά Συμβουλίου (Αλιευτική ποσόστωση σχετικά με τον ξιφία της Μεσογείου) (C-611/17, EU:C:2019:332, σκέψεις 57 και 120).

72 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Rica Foods κατά Επιτροπής (C-40/03 P, EU:C:2005:93, σημεία 45 έως 50).

126. Εν πάση περιπτώσει, λαμβανομένου υπόψη ότι ο πυρήνας της αποφάσεως της Επιτροπής, που περιλαμβάνεται στην ανακοίνωση, να μην υποβάλει την πρόταση που ζητήθηκε από την ΕΠΠ βασίζεται σε μια κατά κύριο λόγο πολιτικής φύσεως εκτίμηση⁷³, και γενομένου δεκτού ότι αυτή η εν λόγω εγγενώς πολιτική απόφαση πρέπει οπωσδήποτε να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, δεν αντιλαμβάνομαι πώς η εκτίμηση αυτή θα μπορούσε να υπαχθεί σε αυστηρό δικαστικό έλεγχο χωρίς υπέρβαση των διαχωριστικών γραμμών που επιβάλλονται από την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, ειδικότερα, μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας της Ένωσης και των δικαστηρίων της.

127. Πράγματι, χαμηλό επίπεδο ελέγχου είναι αναγκαίο από την πολιτική πτυχή της εξουσίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής, η οποία εγγενώς συνεπάγεται τον συγκερασμό δισταμένων συμφερόντων και την πραγματοποίηση πολιτικών επιλογών. Η πτυχή αυτή απορρέει επίσης από την πολιτική φύση της βασικής εκτιμήσεως που διαλαμβάνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το πώς και το αν θα δοθεί συνέχεια σε επιτυχείς ΕΠΠ, ως μέρος της εξουσίας πρωτοβουλίας που η Επιτροπή διαθέτει. Τα δικαστήρια της Ένωσης δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την πολιτική εκτίμηση της Επιτροπής, η οποία πρέπει να αποτυπώνεται στην απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων με την άσκηση της εξουσίας πρωτοβουλίας που διαθέτει.

128. Κατά συνέπεια, ο τρίτος λόγος αναιρέσεως πρέπει, κατά την άποψή μου, να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Δ. Ο τέταρτος λόγος αναιρέσεως: πρόδηλα σφάλματα εκτιμήσεως

129. Με τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσιόντες προβάλλουν ότι, ακόμη και αν το επίπεδο δικαστικού ελέγχου που εφαρμόστηκε από το Γενικό Δικαστήριο ήταν ορθό, το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε ότι η αιτιολογία που παρατίθεται από την Επιτροπή στην ανακοίνωση πληροί το κριτήριο της ελλείψεως πρόδηλου σφάλματος.

130. Οι αναιρεσιόντες βάλλουν κατά πέντε σημείων της ανακοινώσεως της Επιτροπής, τα οποία, κατά την άποψή τους, πάσχουν από τέτοια πρόδηλα σφάλματα εκτιμήσεως.

131. Πρώτον, οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν, επικαλούμενοι την απόφαση Brüstle⁷⁴, ότι είναι σαφώς ανακόλουθο να απαγορεύεται η με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας κατοχύρωση εφευρέσεων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων και ταυτόχρονα να χρηματοδοτείται η ίδια η έρευνα αυτή.

132. Τα συμπεράσματα που οι αναιρεσιόντες συνήγαγαν από την απόφαση στην υπόθεση Brüstle βαίνουν πολύ πιο πέρα από το πραγματικό αντικείμενο της υποθέσεως εκείνης.

133. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, η εν λόγω απόφαση αφορούσε αποκλειστικώς το ζήτημα της δυνατότητας κατοχυρώσεως με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας. Πράγματι, ο σκοπός της οδηγίας 98/44/ΕΚ⁷⁵, ο οποίος αποτέλεσε το αντικείμενο ερμηνείας στην υπόθεση εκείνη, δεν είναι «να ρυθμίσει τη χρήση ανθρωπίνων εμβρύων στο πλαίσιο επιστημονικών ερευνών. Ο σκοπός της περιορίζεται στην κατοχύρωση βιοτεχνολογικών εφευρέσεων με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας»⁷⁶. Ο αποκλεισμός από τη δυνατότητα κατοχυρώσεως με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας δεν συνδέεται με την απαγόρευση της επιστημονικής έρευνας ή της χρηματοδοτήσεώς της σε συγκεκριμένο τομέα⁷⁷.

73 Βλ. σημείο 103 των παρούσων προτάσεων.

74 Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011 (C-34/10, EU:C:2011:669).

75 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Ιουλίου 1998, για την έννομη προστασία των βιοτεχνολογικών εφευρέσεων (ΕΕ 1998, L 213, σ. 13).

76 Αποφάσεις της 18ης Οκτωβρίου 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, σκέψη 40), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, International Stem Cell Corporation (C-364/13, EU:C:2014:2451, σκέψη 22).

77 Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Βοτ στην υπόθεση Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:138, σημείο 44), όπου επισημαίνεται ότι «η δυνατότητα κατοχυρώσεως με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας δεν είναι αδύνατο να διαχωρισθεί από την έρευνα».

Πράγματι, ο συγκεκριμένος αποκλεισμός από τη δυνατότητα κατοχύρωσεως με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας σε δεδομένο τομέα σημαίνει ότι καθίσταται αδύνατη η θεμελίωση αποκλειστικού δικαιώματος εμπορικής εκμεταλλεύσεως, το οποίο είναι εντελώς διαφορετικό από τα ζητήματα που εγείρονται από την επιστημονική έρευνα στις διάφορες εφαρμογές της.

134. Επομένως το Γενικό Δικαστήριο δεν έσφαλε κρίνοντας, στη σκέψη 173 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι στο συμπέρασμα της Επιτροπής, στο σημείο 2.1 in fine της ανακοινώσεως, κατά το οποίο η απόφαση Brüstle δεν εξέτασε το ζήτημα της δυνατότητας διεξαγωγής και χρηματοδοτήσεως της εν λόγω έρευνας, δεν έχει εμφιλοχωρήσει πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως.

135. Δεύτερον, οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι είναι αυταπόδεικτο ότι είναι αδύνατη η επίτευξη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του δικαιώματος του εμβρύου στη ζωή και των συμφερόντων της έρευνας με αντικείμενο τα ανθρώπινα εμβρυϊκά βλαστοκύτταρα (human embryonic stem cell, στο εξής: hESC). Η έννοια της ανθρώπινης αξιοπρέπειας απαγορεύει την επίτευξη τέτοιας ισορροπίας. Κατά συνέπεια, οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι η εκτίμηση στην ανακοίνωση ότι «δεν είναι αναγκαία η αποσαφήνιση του νομικού καθεστώτος των εμβρύων» είναι προδήλως εσφαλμένη.

136. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το επιχείρημα αυτό είναι αλυσιτελές. Δεν βάλλει κατά κάποιου σημείου του σκεπτικού του Γενικού Δικαστηρίου στο οποίο εξετάστηκαν τα φερόμενα σφάλματα εκτιμήσεως που οι αναιρεσείοντες είχαν προβάλει με τον πέμπτο λόγο τους ακυρώσεως, αλλά κατά μιας από τις κρίσεις του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, με το οποίο προβαλλόταν παράβαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως. Πράγματι, στη σκέψη 156 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε τον προσήκοντα χαρακτήρα της αιτιολογίας.

137. Τρίτον, οι αναιρεσείοντες προέβαλαν σειρά επιχειρημάτων με τα οποία κατ' ουσίαν βάλλουν κατά του σκεπτικού του Γενικού Δικαστηρίου όσον αφορά τις έρευνες με αντικείμενο τα hESC. Οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι η εκτίμηση, στην ανακοίνωση, ότι το σύστημα της «τριπλής κλειδαριάς» συνιστά ένα ασφαλές από δεοντολογικής απόψεως κριτήριο για την αξιολόγηση ενός ερευνητικού έργου συνιστά πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως. Ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι το εν λόγω σύστημα, το οποίο προβλέπει τη χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων που είναι παράνομα σε 27 από τα 28 κράτη μέλη, αποτελεί ασφαλές κριτήριο είναι όχι μόνον πρόδηλο σφάλμα αλλά και εντελώς παράλογος. Συναφώς, οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι η από το Γενικό Δικαστήριο προσέγγιση σε διστάμενες μεταξύ τους δεοντολογικές στάσεις συνιστά πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον ο ρόλος του Γενικού Δικαστηρίου δεν είναι να εξετάζει, όσον αφορά μια επιτυχή ΕΠΠ, την ουσία των αντιτιθέμενων κοινωνικο-δεοντολογικών ζητημάτων, καθόσον τούτο δεν είναι ζήτημα της δικαστικής εξουσίας αλλά της πολιτικής διαδικασίας. Οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν περαιτέρω ότι η θέση του Γενικού Δικαστηρίου είναι η ίδια αντιδεοντολογική. Υιοθετήθηκε μια εντελώς υποκειμενική προσέγγιση, η οποία προσπαθεί να καταστήσει αδιάψευστες τις απόψεις της Επιτροπής. Τέλος, οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι ο έλεγχος που διενεργήθηκε από το Γενικό Δικαστήριο είναι ελλιπής καθόσον το εν λόγω δικαστήριο δεν έλεγξε όλα τα σφάλματα εκτιμήσεως που προβλήθηκαν από τους αναιρεσείοντες. Συναφώς, οι αναιρεσείοντες διατείνονται ότι, παρά το γεγονός ότι αναλύθηκε η απόφαση Brüstle, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν περιέχεται περαιτέρω ανάλυση σχετικά με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ως προς το σύστημα της «τριπλής κλειδαριάς».

138. Η εκτεθείσα ανωτέρω επιχειρηματολογία των αναιρεσειόντων είναι αβάσιμη. Προκύπτει ότι τα εν λόγω επιχειρήματα στηρίζονται σε εσφαλμένη κατανόηση της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου.

139. Στη σκέψη 176 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, στην οποία επικεντρώνεται η αρνητική αξιολόγηση του επιχειρήματος των αναιρεσειουσών, το Γενικό Δικαστήριο κατ' αρχάς εξέθεσε τα βασικά στοιχεία των διαφορετικών δεοντολογικών προσεγγίσεων της ΕΠΠ και της Επιτροπής, επισημαίνοντας ότι «[η] δεοντολογική προσέγγιση της επίδικης ΕΠΠ συνίσταται στο ότι το ανθρώπινο έμβρυο αποτελεί ανθρώπινο ον το οποίο πρέπει να απολαύει της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και του δικαιώματος στη ζωή, ενώ η δεοντολογική προσέγγιση της Επιτροπής, όπως

προκύπτει από την προσβαλλόμενη ανακοίνωση, λαμβάνει υπόψη το δικαίωμα στη ζωή και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια των ανθρωπίνων εμβρύων, αλλά, ταυτοχρόνως, λαμβάνει επίσης υπόψη τις ανάγκες της έρευνας που έχει ως αντικείμενο τα hESC, η οποία μπορεί να χρησιμεύσει για τις προς το παρόν ανίατες ή απειλητικές για τη ζωή ασθένειες [...]». Στη συνέχεια, συνήγαγε ότι, «[ως] εκ τούτου, δεν διαφαίνεται ότι η δεοντολογική προσέγγιση της Επιτροπής ενέχει πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως ως προς το ζήτημα αυτό, ενώ και τα επιχειρήματα των προσφευγόντων, τα οποία στηρίζονται σε μια διαφορετική δεοντολογική προσέγγιση, δεν αποδεικνύουν την ύπαρξη τέτοιου σφάλματος».

140. Είναι προφανές ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υιοθέτησε κάποια στάση ούτε έλαβε το ίδιο οποιαδήποτε δεοντολογική θέση η οποία θα μπορούσε να επικριθεί ως επιφέρουσα τη «δικαστικοποίηση» πολιτικών επιλογών. Σε αντίθεση με τις αιτιάσεις των αναιρεσιδόντων, η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου διαφυλάσσει επακριβώς την πολιτική διακριτικότητα την οποία, βάσει του ισχύοντος συστήματος θεσμικής λήψεως αποφάσεων, πρέπει να επιδεικνύει η Επιτροπή, επίσης στις περιπτώσεις των επιτυχών ΕΠΠ. Στο πλαίσιο του ελέγχου αν στην ανακοίνωση είχε επιλοχώρησει οποιοδήποτε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως, το Γενικό Δικαστήριο απλώς επισήμανε ότι οι αναιρεσιδόντες υιοθετούν δεοντολογική προσέγγιση διαφορετική από εκείνη την οποία ακολουθεί η Επιτροπή.

141. Δεν υπάρχει τίποτα που μπορεί να προσαφθεί στη συλλογιστική αυτή. Όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή σε συμφωνία με το εφαρμοστέο επίπεδο δικαστικού ελέγχου, η προσέγγιση αυτή υπογραμμίζει την πολιτική διακριτικότητα της Επιτροπής κατά την εκτίμηση της επάρκειας και καταλληλότητας του τωρινού νομικού πλαισίου, ως ένα εκ των στοιχείων της συλλογιστικής που στηρίζει την απόφασή της να μην ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια να χρησιμοποιήσει την εξουσία πρωτοβουλίας με τον τρόπο που προτάθηκε από την επίμαχη ΕΠΠ.

142. Επομένως, κατά την άποψή μου, το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου που περιέχεται στις σκέψεις 176 και 177 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως καταλαμβάνει δεόντως τις αιτιάσεις που προέβαλαν οι αναιρεσιδόντες. Δεν βλέπω τον λόγο να αναλυθούν περαιτέρω οι εν λόγω αιτιάσεις, δεδομένου ότι αυτές είτε βάλλουν κατά αξιακών επιλογών στις οποίες προέβη η Επιτροπή κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει είτε επικρίνουν το Γενικό Δικαστήριο επειδή δεν ακολούθησε δεοντολογικές προσεγγίσεις και δεν υιοθέτησε ορισμένες αξίες, ενώ δεν είχε λόγο να το πράξει.

143. Τέταρτον, οι αναιρεσιδόντες υποστηρίζουν ότι ο μη συνοδευόμενος με οποιοδήποτε αποδεικτικό στοιχείο ισχυρισμός ότι η πρόβλεψη χρηματοδοτούμενων από τους φορολογούμενους της Ένωσης αμβλώσεων μειώνει τις αμβλώσεις είναι προδήλως παράλογος.

144. Το εν λόγω επιχείρημα είναι αλυσιτελές, καθόσον δεν θίγει την ουσία της συλλογιστικής την οποία το Γενικό Δικαστήριο παρέθεσε απαντώντας στις αιτιάσεις των αναιρεσιδόντων σχετικά με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής όσον αφορά την αναπτυξιακή συνεργασία⁷⁸. Εν πάση περιπτώσει, το επιχείρημα αυτό φαίνεται να στηρίζεται σε μάλλον αμφίβολη ερμηνεία της ανακοινώσεως, δεδομένου ότι τέτοιος ισχυρισμός δεν μπορεί να βρεθεί σε αυτήν⁷⁹.

⁷⁸ Βλ. σκέψεις 179 και 180 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

⁷⁹ Στο σημείο 3.3. της ανακοινώσεως διαλαμβάνονται απλώς τα εξής: «Στις αναπτυσσόμενες χώρες εταίρους, όπου η Ένωση στηρίζει τον τομέα της υγείας, η στήριξη αυτή αφορά στην παροχή βοήθειας στα συστήματα ιατρικής περίθαλψης η οποία συνίσταται είτε σε στήριξη της ολοκληρωμένης παροχής υπηρεσιών, που περιλαμβάνει τις υπηρεσίες σεξουαλικής και αναπαραγωγικής υγείας και υγείας της μητέρας, του νεογνού και του παιδιού σε ένα συνεχές φάσμα υγειονομικής περιθάλψεως, είτε σε παροχή στήριξεως μέσω του προϋπολογισμού των χωρών ώστε να τις βοηθήσει να βελτιώσουν την παροχή υπηρεσιών υγείας σε εθνικό επίπεδο. Εξ ορισμού, η εν λόγω βοήθεια συνεισφέρει άμεσα ή έμμεσα σε ολόκληρο το φάσμα υπηρεσιών υγείας που παρέχουν οι χώρες-εταίροι, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει ή όχι υπηρεσίες σχετικές με την άμβλωση προκειμένου να σωθεί η ζωή της μητέρας. Η εν λόγω πλήρης στήριξη της Ένωσης συμβάλλει σημαντικά στη μείωση του αριθμού των αμβλώσεων, επειδή βελτιώνει την πρόσβαση σε ασφαλείς και αποτελεσματικές υπηρεσίες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται ο οικογενειακός προγραμματισμός καλής ποιότητας, ένα ευρύ φάσμα μεθόδων αντισύλληψης, η αντισύλληψη σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης και η ολοκληρωμένη σεξουαλική αγωγή.»

145. Πέμπτον, οι αναιρεσεύοντες προβάλλουν ότι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου παρουσίασε εσφαλμένως τις αιτιάσεις τους, εκθέτοντας, στη σκέψη 164 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι, «[κ]ατά τους προσφεύγοντες, το διεθνές δίκαιο δεν προβλέπει υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν τις αμβλώσεις. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν, επίσης, ότι οι ΑΣΧ [αναπτυξιακοί στόχοι της χιλιετίας] και το πρόγραμμα δράσεως της ΔΔΠΑ [διεθνούς διασκέψεως για τον πληθυσμό και την ανάπτυξη] δεν αποτελούν νομικώς υποχρεωτικές δεσμεύσεις, αλλά πολιτικούς στόχους». Αντιθέτως, οι αναιρεσεύοντες ήθελαν να προβάλουν ότι η Επιτροπή είχε εσφαλμένως ισχυριστεί ότι στα εν λόγω έγγραφα περιέχονται υποχρεωτικές νομικές δεσμεύσεις, πράγμα το οποίο αποτελούσε πρόδηλο σφάλμα της Επιτροπής.

146. Η ανωτέρω αιτίαση, ακόμη και αν νοηθεί υπό την έννοια ότι το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε μη κρίνοντας ότι ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι οι ΑΣΧ και το πρόγραμμα δράσεως της ΔΔΠΑ περιέχουν νομικές υποχρεώσεις αποτελεί πρόδηλο σφάλμα, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει καθόσον, πράγματι, στην ανακοίνωση της Επιτροπής δεν περιέχεται τέτοιος ισχυρισμός. Επομένως, με την εν λόγω αιτίαση δεν αποκαλύπτεται οποιαδήποτε πλάνη περί το δίκαιο στην κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ότι οι εκτιθέμενες στη σκέψη 164 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως αιτιάσεις των αναιρεσειόντων δεν αποδεικνύουν την ύπαρξη πρόδηλων σφαλμάτων εκτιμήσεως.

147. Από όλες τις ανωτέρω εκτιμήσεις προκύπτει ότι ο τέταρτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί, κατά την άποψή μου, ως εν μέρει αλυσιτελής και εν μέρει αβάσιμος.

E. Ο πέμπτος λόγος αναιρέσεως: εσφαλμένος χαρακτηρισμός της ΕΠΠ

148. Με τον πέμπτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσεύοντες προβάλλουν ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση περιέχει πλάνη περί το δίκαιο στη σκέψη της 156, όπου κρίθηκε ότι δεν ήταν αναγκαίο να εξετασθεί η αιτίαση ως προς το αν το ανθρώπινο έμβρυο αποτελεί ανθρώπινο ον.

149. Οι αναιρεσεύοντες υποστηρίζουν ότι ο σκοπός, ο στόχος και η ratio της ΕΠΠ προκύπτουν με σαφήνεια από το αντικείμενό της, το οποίο περιγράφεται ως «η νομική προστασία της αξιοπρέπειας, του δικαιώματος στη ζωή και της ακεραιότητας του κάθε ανθρώπινου όντος από τη σύλληψη [...]». Κατά τους αναιρεσεύοντες, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό διότι χαρακτήρισε εσφαλμένως τον σκοπό της ΕΠΠ κρίνοντας ότι αυτός δεν είναι η προστασία του εμβρύου ως ανθρώπινου όντος, αλλά απλώς η υιοθέτηση των τριών προτάσεων που υποβλήθηκαν στον νομοθέτη της Ένωσης.

150. Κατά την Επιτροπή, η ερμηνεία εγγράφου που έχει συντάξει ιδιώτης αφορά την εκτίμηση πραγματικών περιστατικών και, εκτός από τις περιπτώσεις διαστρεβλώσεως της σαφούς έννοιας του αποδεικτικού στοιχείου, δεν συνιστά νομικό ζήτημα, υπαγόμενο στον αναιρετικό έλεγχο του Δικαστηρίου⁸⁰.

151. Δεν έχω πειστεί όσον αφορά την ορθότητα του χαρακτηρισμού του ζητήματος του ορισμού του αντικείμενου μιας (επιτυχούς) ΕΠΠ ως πραγματικού στοιχείου, παρόμοιου με ένα ιδιωτικό έγγραφο. Ενώ, φυσικά, το τι έχει γραφεί, και πού, αποτελεί πραγματικό ζήτημα, ο άμεσος νομικός χαρακτηρισμός των εν λόγω πραγματικών περιστατικών, στο πλαίσιο της «δυνατότητας καταχωρίσεως» σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού για τις ΕΠΠ, καθώς και των λοιπών μεταγενέστερων σταδίων μιας ΕΠΠ, σαφώς δεν συνιστά αποκλειστικά εκτίμηση πραγματικών περιστατικών. Επιπλέον, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι μια ΕΠΠ είναι παρόμοια με σύμβαση που αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεως μεταξύ δύο ιδιωτών και στη συνέχεια αξιολογείται από τα

⁸⁰ Με επίκληση, προς στήριξη της εν λόγω θέσεως, της αποφάσεως της 13ης Ιουλίου 2006, Επιτροπή κατά Volkswagen (C-74/04 P, EU:C:2006:460, σκέψεις 49 έως 53).

δικαστήρια της Ένωσης, επί παραδείγματι, στο πλαίσιο υποθέσεως που αφορά το δικαίω του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο μιας ΕΠΠ, λαμβάνει χώρα διαρκής ανταλλαγή και αξιολόγηση (στην πραγματικότητα σειράς) εγγράφων που συντάσσονται από ιδιώτες μεταξύ αυτών και θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

152. Ωστόσο, όσο ελκυστική θα μπορούσε εν γένει να είναι μια συζήτηση περί της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ πραγματικών και νομικών ζητημάτων, φρονώ ότι στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως θα ήταν εντελώς περιττή. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση με κανέναν τρόπο δεν χαρακτήρισε εσφαλμένα τον σκοπό της ΕΠΠ.

153. Η αιτίαση που προβάλλουν οι αναιρεσείοντες καταλήγει στον ισχυρισμό ότι η Επιτροπή δεν έπρεπε να ερμηνεύσει την ΕΠΠ υπό την έννοια ότι αυτή επιδιώκει μόνον αυτό που ζητήθηκε συγκεκριμένα (τις τρεις συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις που διαλαμβάνονται στο παράρτημα), αλλά έπρεπε επίσης να ερμηνεύσει το αντικείμενο της ΕΠΠ υπό την έννοια ότι συνιστά συγκεκριμένο αίτημα να υιοθετηθεί ρητή θέση σχετικά με την ανθρώπινη φύση των εμβρύων.

154. Διαφωνώ.

155. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού για τις ΕΠΠ, προκειμένου να ζητηθεί η καταχώριση μιας ΕΠΠ, οι διοργανωτές πρέπει να παρέχουν τις σχετικές πληροφορίες που εκτίθενται στο παράρτημα II. Το εν λόγω παράρτημα απαιτεί να εκτεθεί ο τίτλος, ο οποίος δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 100 χαρακτήρες (αριθμός 1)· να εκτεθεί το αντικείμενο, το οποίο δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 200 χαρακτήρες (αριθμός 2)· και να περιγραφούν οι στόχοι, οι οποίοι δεν πρέπει να υπερβαίνουν τους 500 χαρακτήρες (αριθμός 3). Επιπλέον, προαιρετικά, οι διοργανωτές μπορούν, αν το επιθυμούν, να υποβάλουν σχέδιο νομικής πράξεως.

156. Στο πλαίσιο της επίμαχης ΕΠΠ, οι συγκεκριμένοι στόχοι (υπό τον αριθμό 3) περιγράφονται σαφώς ως πρόταση για την «απαγόρευση και τον τερματισμό της χρηματοδότησεως των δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων κυρίως στους τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας»⁸¹. Οι εν λόγω στόχοι συνοδεύονταν με συγκεκριμένο σχέδιο νομικής πράξεως.

157. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επισημάνει, στο πλαίσιο της καταχωρίσεως μιας προταθείσας ΕΠΠ δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού για τις ΕΠΠ, τη σημασία της εκ μέρους της Επιτροπής επιμελούς και αμερόληπτης εξετάσεως όλων των στοιχείων που παρέχονται από τους διοργανωτές μιας ΕΠΠ, όταν αυτοί επισυνάπτουν, ως παράρτημα της προτάσεώς τους, λεπτομερέστερα στοιχεία ως προς το αντικείμενο, τους σκοπούς και το πλαίσιο της πρωτοβουλίας τους⁸². Όλα τα ανωτέρω στοιχεία πρέπει, επιπλέον, να λαμβάνονται δεόντως υπόψη στο πλαίσιο της ανακοινώσεως της Επιτροπής βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

158. Σε αμφότερα τα ανωτέρω στάδια, οι σκοποί της ΕΠΠ λογικά παραμένουν οι ίδιοι. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή κατανόησε τους σκοπούς με παραπομπή στις συγκεκριμένες προτάσεις που έγιναν από την ΕΠΠ, συνάγοντας ότι μπορούσαν να καταχωρισθούν, δεδομένου ότι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του άρθρου 4 του κανονισμού για τις ΕΠΠ. Φρονώ ότι η αιτίαση ότι η Επιτροπή έπρεπε, παράλληλα (ή επιπλέον), να κατανοήσει τους σκοπούς της ΕΠΠ επίσης με παραπομπή στο κατά τα ως άνω αντικείμενο είναι αρκετά περιέργη, καθόσον πιθανότατα αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι ο σκοπός δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

⁸¹ Βλ. σημείο 10 των παρούσων προτάσεων.

⁸² Βλ. αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής (C-589/15 P, EU:C:2017:663, σκέψεις 35 και 45), και της 7ης Μαρτίου 2019, Izsák και Dabis κατά Επιτροπής (C-420/16 P, EU:C:2019:177, σκέψη 51).

159. Επομένως, εν ολίγοις, εκείνο που στην πραγματικότητα προσάπτεται στην Επιτροπή είναι ότι δεν ερμήνευσε, επιπλέον των συγκεκριμένων και σαφώς καθορισμένων σκοπών της ΕΠΠ, έναν περαιτέρω σκοπό ο οποίος συνάγεται από τον τίτλο της ΕΠΠ. Το εν λόγω συμπέρασμα έπρεπε στην πραγματικότητα να προβληθεί εις βάρος της ΕΠΠ, εφόσον βάσει αυτού έπρεπε να αποκλειστεί η καταχώριση του εν λόγω σκοπού (ή ενδεχομένως της όλης ΕΠΠ). Ομολογώ ότι προσωπικά αδυνατώ να εντοπίσω αρμοδιότητα της Επιτροπής που να τη νομιμοποιεί να υποβάλει πρόταση νομικής πράξεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίλυση του ζητήματος αν το ανθρώπινο έμβρυο είναι ανθρώπινο ον, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού για τις ΕΠΠ.

160. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στη σκέψη 156 της αναιρεσιβαλλομένης απόφασεως όπου έκρινε ότι ο σκοπός της επίμαχης ΕΠΠ δεν ήταν ο ορισμός ή η αποσαφήνιση του νομικού καθεστώτος των ανθρώπινων εμβρύων, αλλά η υποβολή από την Επιτροπή των ανωτέρω τριών προτάσεων στον νομοθέτη της Ένωσης.

161. Επομένως, κατά την άποψή μου ο πέμπτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

162. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο εφαρμόζεται στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου του 184, παράγραφος 1, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

163. Η Επιτροπή ζήτησε απόφαση επί των δικαστικών εξόδων. Κατά την άποψή μου, οι αναιρεσείοντες ηττήθηκαν. Επομένως, οι αναιρεσείοντες πρέπει να καταδικασθούν στα έξοδα της αναιρετικής διαδικασίας.

VII. Πρόταση

164. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως·
- να ορίσει ότι οι αναιρεσείοντες φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα και να τους καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα της Επιτροπής.