



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. prosinca 2019.*

„Žalba – Institucionalno pravo – Građanska inicijativa ‚Jedan od nas‘ – Komunikacija Europske komisije u kojoj se navode njezini zaključci i razlozi nepoduzimanja mjera koje se zahtijevaju u građanskoj inicijativi”

U predmetu C-418/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 22. lipnja 2018.,

Patrick Grégor Puppinck, sa stalnom adresom u Strasbourgu (Francuska),

Filippo Vari, sa stalnom adresom u Rimu (Italija),

Josephine Quintavalle, sa stalnom adresom u Londonu (Ujedinjena Kraljevina),

Edith Frivaldszky, sa stalnom adresom u Tati (Mađarska),

Jakub Baltroszewicz, sa stalnom adresom u Krakovu (Poljska),

Alicia Latorre Canizares, sa stalnom adresom u Cuenci (Španjolska),

Manfred Liebner, sa stalnom adresom u Zeitlofsu (Njemačka),

koje zastupaju R. Kiska, *solicitor*, i P. Diamond, *barrister*,

žalitelji,

a druge stranke postupka su:

European Citizens’ Initiative One of Us,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Europska komisija, koju zastupa H. Krämer, u svojstvu agenta,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Republika Poljska,

Europski parlament,

* Jezik postupka: engleski

Vijeće Europske unije,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (izvjestitelj), P. G. Xuereb, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. ožujka 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. srpnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky i Alicia Latorre Canizares zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 23. travnja 2018., One of Us i dr./Komisija (T-561/14, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:210), kojom je Opći sud odbio njihovu tužbu za poništenje Komisijine komunikacije COM (2014) 355 *final* od 28. svibnja 2014. o europskoj građanskoj inicijativi „Jedan od nas” (u daljnjem tekstu: sporna komunikacija).

Pravni okvir

- 2 Uvodna izjava 1. Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL 2011., L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.) glasi:

„Ugovor o Europskoj uniji (UEU) jača status građanina Unije i poboljšava daljnje demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem da, među ostalim, svaki građanin treba imati pravo na sudjelovanje u demokratskom životu Unije putem europske građanske inicijative. Tim se postupkom građanima pruža mogućnost izravnog pristupa Komisiji pozivajući je da podnese prijedlog za pravni akt Unije sa svrhom provedbe Ugovorâ, što je slično pravu dodijeljenom Europskom parlamentu, na temelju članka 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i Vijeću, na temelju članka 241. UFEU-a.”

- 3 Uvodna izjava 20. te uredbe glasi:

„Komisija bi trebala ispitati građansku inicijativu i odvojeno utvrditi [svoje] pravne i političke zaključke. Također bi u roku od tri mjeseca trebala utvrditi mjeru koju namjerava poduzeti kao odgovor na građansku inicijativu. Kako bi se dokazalo da su građanska inicijativa, koju podržava najmanje milijun građana Unije, i njezino moguće daljnje praćenje pažljivo ispitani, Komisija bi na jasan, razumljiv i detaljan način trebala objasniti razloge za svoje namjeravano djelovanje, te također navesti razloge ako

ne namjerava poduzeti nikakvu mjeru. Kad je Komisija primila građansku inicijativu koju je podržao potreban broj potpisnika i koja ispunjava ostale zahtjeve ove Uredbe, organizatori bi trebali imati pravo predstaviti tu inicijativu na javnom saslušanju na razini Unije.”

4 Na temelju članka 2. točke 1. navedene uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚građanska inicijativa‘ znači inicijativa podnesena Komisiji, u skladu s ovom Uredbom, koja poziva Komisiju da u okviru svojih ovlasti iznese svaki primjereni prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za provedbu Ugovorâ potreban pravni akt Unije, te koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica”.

5 Članak 4. stavci 1. i 2. Uredbe br. 211/2011 glasi:

„1. Prije početka prikupljanja izjava potpisnika o potpori predložene građanske inicijative, od organizatora se zahtijeva da građansku inicijativu registriraju kod Komisije, te dostave informacije utvrđene u Prilogu II., osobito o predmetu i ciljevima predložene građanske inicijative.

Navedene informacije se na jednom od službenih jezika Unije unose u internetski registar koji Komisija s tom svrhom daje na raspolaganje („registar”).

Organizatori za registar i prema potrebi na svojoj internetskoj stranici redovito osiguravaju ažurirane informacije o izvorima potpore i financiranja predložene građanske inicijative.

Nakon što je registracija potvrđena u skladu sa stavkom 2., organizatori mogu osigurati predloženu građansku inicijativu na ostalim službenim jezicima Unije radi uključivanja u registar. Prijevod predložene građanske inicijative na ostale službene jezike Unije je odgovornost organizatora.

Komisija određuje kontaktnu točku za pružanje pomoći i informacija.

2. U roku od dva mjeseca od primitka informacija utvrđenih u Prilogu II., Komisija registrira predloženu građansku inicijativu pod jedinstvenim registarskim brojem i organizatorima šalje potvrdu, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) sastavljen je građanski odbor i određene su osobe za kontakt u skladu s člankom 3. stavkom 2.;
- (b) razvidno je da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ;
- (c) predložena građanska inicijativa nije očito uvredljiva, isprazna [neozbiljna] i uznemirujuća [ili šikanirajuća]; i
- (d) razvidno je da predložena građanska inicijativa nije u suprotnosti s vrijednostima Unije, kako su utvrđene u članku 2. UEU-a.”

6 Prvim stavkom članka 9. te uredbe, naslovljenog „Podnošenje građanske inicijative Komisiji”, propisano je:

„Nakon dobivanja potvrda predviđenih člankom 8. stavkom 2. i pod uvjetom da su bili provedeni svi relevantni postupci i ispunjeni svi uvjeti utvrđeni ovom Uredbom, organizatori mogu podnijeti građansku inicijativu Komisiji, uz priložene informacije o svakoj potpori i financiranju koje su primili za inicijativu. Ta se informacija objavljuje u registru.”

7 Člankom 10. navedene uredbe predviđa se:

„1. Kada Komisija primi građansku inicijativu u skladu s člankom 9.:

- (a) objavljuje bez odgode građansku inicijativu u registru;
- (b) prima organizatore na primjerenoj razini da im omogući da detaljno objasne pitanja istaknuta građanskom inicijativom;
- (c) u roku od tri mjeseca u priopćenju [komunikaciji] navodi svoje pravne i političke zaključke o građanskoj inicijativi, eventualna djelovanja koja namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja.

2. O priopćenju [komunikaciji] iz stavka 1. točke (c) obavješćuju se organizatori, Europski parlament i Vijeće, te se ono javno objavljuje.”

8 Članak 11. Uredbe br. 211/2011, naslovljen „Javno saslušanje”, glasi:

„Kada su ispunjeni uvjeti iz članka 10. stavka 1. točaka (a) i (b), u roku utvrđenom u članku 10. stavku 1. točke (c), organizatorima se pruža prilika da predstave građansku inicijativu na javnom saslušanju. Komisija i Europski parlament osiguravaju da je ovo saslušanje organizirano u Europskom parlamentu, prema potrebi zajedno s drugim takvim institucijama i tijelima Unije koja žele sudjelovati i da je Komisija predstavljena na primjerenoj razini.”

9 Prilog II. toj uredbi, naslovljen „Informacije potrebne za registriranje predložene građanske inicijative”, glasi:

„Za registriranje predložene građanske inicijative u internetskom registru Komisije dostavljaju se sljedeće informacije:

- 1. naziv predložene građanske inicijative u najviše 100 znakova;
- 2. predmet inicijative u najviše 200 znakova;
- 3. opis ciljeva predložene građanske inicijative zbog kojih se Komisija poziva na djelovanje, u najviše 500 znakova;
- 4. odredbe Ugovorâ koje organizatori smatraju relevantnima za predloženu mjeru;

[...]

Organizatori mogu u prilogu pružiti detaljnije informacije o predmetu, ciljevima i pozadini predložene građanske inicijative. Također mogu, ako to žele, podnijeti nacrt pravnog akta.”

Okolnosti spora

10 Okolnosti spora opisane su u točkama 1. do 30. pobijane presude i mogu se sažeti na sljedeći način.

11 Komisija je 11. svibnja 2012. u skladu s člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 211/2011 registrirala prijedlog europske građanske inicijative pod nazivom „Jedan od nas” (u daljnjem tekstu: sporni EGI).

12 Predmet spornog EGI-ja bio je „pravna zaštita dostojanstva, prava na život i integritet svakog ljudskog bića od začeca u područjima nadležnosti [Europske unije] u kojima ta zaštita ima posebnu važnost”.

13 Ciljevi tog EGI-ja bili su opisani na sljedeći način:

„Dostojanstvo i integritet ljudskog embrija moraju se poštovati. To je utvrđeno presudom [Suda Europske unije] *Brüstle protiv Greenpeacea*, kojom se ljudski embrij definira kao početak postupka razvoja ljudskog bića. Kako bi osigurala dosljednost u područjima iz svoje nadležnosti, [Unija] mora zabraniti i prestati financirati aktivnosti koje podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija, poglavito u područjima istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva.”

14 U prilogu zahtjevu za registraciju spornog EGI-ja predložene su tri izmjene postojećih Unijinih akata odnosno onih u pripremi. Organizatori tog EGI-ja zatražili su, kao prvo, da se u Uredbu Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.) umetne novi članak kojim se zabranjuje dodjela sredstava Unije za financiranje aktivnosti kojima se uništavaju ljudski embriji ili koje podrazumijevaju njihovo uništavanje. Kao drugo, predložili su da se u članak 16. stavak 3. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije „Obzor 2020.” (2014. – 2020.) (COM(2011) 809 *final*) unese novi podstavak kojim bi se iz svakog financiranja na temelju tog okvirnog programa isključile istraživačke aktivnosti kojima se uništavaju ljudski embriji, uključujući one kojima je cilj dobivanje matičnih stanica, i istraživanja koja uključuju korištenje ljudskih embrionalnih matičnih stanica u naknadnim stadijima s ciljem njihova dobivanja. Kao treće, predložili su dodavanje stavka 5. u članak 2. Uredbe (EZ) br. 1905/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o uspostavljanju instrumenta financiranja za razvojnu suradnju (SL 2006., L 378, str. 41.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 28., str. 92.), kojim se u biti predviđa da se financijska pomoć Unije ne smije upotrebljavati, izravno ili neizravno, za financiranje pobačaja.

15 Odredbe Ugovorâ koje su organizatori spornog EGI-ja smatrali relevantnima su članci 2. i 17. UEU-a kao i članak 4. stavci 3. i 4. te članci 168., 180., 182., 209., 210. i 322. UFEU-a.

16 U skladu s člankom 9. Uredbe br. 211/2011, organizatori spornog EGI-ja 28. veljače 2014. podnijeli su ga Komisiji.

17 Predstavnici Komisije 9. travnja 2014. primili su organizatore spornog EGI-ja, u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 211/2011. Sutradan im je, u skladu s člankom 11. te uredbe, omogućeno da taj EGI predstave na javnom saslušanju organiziranom u Europskom parlamentu.

18 Komisija je 28. svibnja 2014., na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) iste uredbe, usvojila spornu komunikaciju, podijeljenu na četiri dijela, u kojoj je navela da neće poduzeti nikakve mjere slijedom spornog EGI-ja.

19 U točki 1. te komunikacije, naslovljenoj „Uvod”, Komisija je, među ostalim, iznijela predmet i ciljeve spornog EGI-ja kao i tri predložene zakonodavne izmjene.

20 U točki 2. navedene komunikacije, naslovljenoj „Trenutačno stanje”, Komisija je najprije izložila aktualno stanje zakonodavstva Unije koje se odnosi na zaštitu ljudskog dostojanstva i pojasnila ovlasti Unije u tom pogledu te je, posebno, napomenula da pitanje može li Unija provoditi i financirati znanstvena istraživanja u kojima se upotrebljavaju ljudski embriji dosad nije bilo predmet sudske prakse Suda.

21 Nadalje, Komisija je izložila stanje istraživanja u području ljudskih embrionalnih matičnih stanica (u daljnjem tekstu: istraživanje LJEMS-a), nadležnosti i aktivnosti država članica i Unije u tom području kao i mehanizme koje je Unija uspostavila kako bi zajamčila poštovanje ljudskog dostojanstva u okviru financiranja tog istraživanja. U tom pogledu, kada je riječ o nadležnostima Unije, Komisija je istaknula da istraživanje LJEMS-a djeluje unutar strogog etičkog okvira koji sadržava sustav „trostruke zaštite” prema kojem se, kao prvo, projekti Unije moraju pridržavati zakona države u kojoj se provodi

istraživanje, kao drugo, svi projekti moraju proći stručno znanstveno vrednovanje i strogo preispitivanje etičnosti te se, kao treće, sredstva Unije ne smiju upotrebljavati za pripremu novih linija matičnih stanica ili za istraživanja kojima se uništavaju ljudski embriji.

- 22 Komisija je naposljetku predstavila nadležnost i aktivnosti država članica i Unije kad je riječ o zdravlju majki i djece u okviru razvojne suradnje.
- 23 U točki 3. sporne komunikacije, naslovljenoj „Procjena zahtjeva [EGI-ja]”, Komisija je iznijela razloge zbog kojih ne namjerava poduzeti nijednu od mjera koje su predložili organizatori tog EGI-ja.
- 24 Ona je najprije istaknula da je već Financijskom uredbom zajamčeno da će se u okviru svih izdataka Unije, uključujući one u području istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva, poštovati ljudsko dostojanstvo, pravo na život i pravo na integritet osobe.
- 25 Zatim je pojasnila da je odredbama okvirnog programa „Obzor 2020.” koje se odnose na istraživanje LJEMS-a već odgovoreno na niz važnih zahtjeva organizatora spornog EGI-a, osobito na onaj da Unija ne financira uništavanje ljudskih embrija i da uspostavi odgovarajući nadzor.
- 26 Naposljetku je navela da bi zabrana financiranja pobačaja koji se izvršavaju u zemljama u razvoju, kao što to zagovaraju organizatori spornog EGI-ja, ograničila mogućnosti Unije za postizanje ciljeva utvrđenih u području razvojne suradnje.
- 27 Točka 4. sporne komunikacije, naslovljena „Zaključci”, sadržava sažetak argumenata iz prethodnih točaka.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 28 Subjekt pod nazivom „European Citizens’ Initiative One of Us” kao i sedam fizičkih osoba koje su organizatori spornog EGI-ja i koje čine njegov građanski odbor podnijeli su 25. srpnja 2014. tajništvu Općeg suda tužbu za poništenje sporne komunikacije i, podredno, poništenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011.
- 29 Opći sud rješenjem od 26. studenoga 2015., One of Us i dr./Komisija (T-561/14, neobjavljeno, EU:T:2015:917) odbacio je tu tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosila na članak 10. stavak 1. točku (c) te uredbe. Budući da se Parlament i Vijeće više nisu mogli smatrati tuženicima u postupku, odlukom predsjednika prvog vijeća Općeg suda od 30. studenoga 2015. prihvaćeni su kao intervenijenti, u skladu sa svojim zahtjevom.
- 30 Opći sud pobijanom presudom odbio je tužbu.
- 31 Nakon što je u točkama 53. do 65. te presude smatrao da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem ju je podnio subjekt European Citizens’ Initiative One of Us, Opći sud u točkama 68. do 101. navedene presude ispitao je pobožnost sporne komunikacije u smislu članka 263. UFEU-a. U točki 77. iste presude zaključio je da ta komunikacija proizvodi obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njihov pravni položaj. Opći sud u tom je pogledu istaknuo da je Komisija na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 bila dužna podnijeti komunikaciju, poput sporne komunikacije, u kojoj navodi svoje pravne i političke zaključke o poduzetoj građanskoj inicijativi. Stoga je tužbu protiv te komunikacije smatrao dopuštenom.
- 32 Kad je riječ o meritornom ispitivanju te tužbe, Opći je sud u točkama 105. do 118. pobijane presude odbio prvi tužbeni razlog, koji se temeljio na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, zbog nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovora na sporni EGI, s

obrazloženjem da je Komisija na temelju te odredbe, kao i na temelju članka 11. UEU-a i članka 24. UFEU-a, ovlaštena na daljnje postupanje s određenim EGI-jem. Opći je sud na temelju toga podsjetio na to da je Komisiji Ugovorima dodijeljen kvazimonopol na zakonodavnu inicijativu.

- 33 On je zbog istih razloga u točkama 122. do 125. pobijane presude odbio drugi tužbeni razlog, koji se temeljio na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a.
- 34 Opći sud u točkama 128. do 132. te presude odbio je treći tužbeni razlog, koji se temeljio na tome da je Komisija povrijedila članak 10. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 211/2011, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 20., jer nije odvojeno utvrdila svoje pravne i političke zaključke o spornom EGI-ju. U tom je pogledu podsjetio na to da, iako se u toj uvodnoj izjavi predviđa da će Komisija svoje pravne i političke zaključke utvrditi odvojeno, ne može se shvatiti da se njome uvodi Komisijina obveza u tom smislu, s obzirom na to da preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu. Također, budući da iz teksta tog članka 10. ne proizlazi da Komisija podliježe obvezi takvog utvrđivanja, ne može joj se prigovoriti to što svoje zaključke nije odvojeno utvrdila. Opći sud dodatno je pojasnio da, čak i kad bi takva obveza postojala, njezina povreda ne bi mogla dovesti do poništenja sporne komunikacije.
- 35 Opći sud u točkama 141. do 158. pobijane presude odbio je i četvrti tužbeni razlog, koji se temeljio na povredi obveze obrazlaganja, s obrazloženjem da su elementi iz sporne komunikacije dovoljni kako bi tužitelji mogli razumjeti razloge zbog kojih je Komisija odbila poduzeti mjere slijedom spornog EGI-ja. Usto, Opći sud je smatrao da je argument prema kojem je Komisija povrijedila obvezu obrazlaganja time što u spornoj komunikaciji nije definirala ni pojasnila pravni status ljudskog embrija bespredmetan i da ga treba odbiti jer dostatnost obrazloženja valja ocijeniti samo s obzirom na cilj spornog EGI-ja.
- 36 Naposljetku, Opći sud je u točkama 168. do 183. pobijane presude odbio peti tužbeni razlog, koji se odnosio na pogreške u ocjeni koje je Komisija počinila u spornoj komunikaciji.
- 37 U tom je pogledu smatrao da, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast kojom Komisija raspolaže u izvršavanju svoje ovlasti zakonodavne inicijative, njezina odluka o tomu da zakonodavcu ne podnese prijedlog pravnog akta mora biti predmet ograničenog nadzora.
- 38 Opći je sud, kao prvo, u točkama 172. do 175. pobijane presude ocijenio da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kada je smatrala da presuda Suda od 18. listopada 2011., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nije relevantna u svrhu ocjene zakonitosti sporne komunikacije, s obzirom na to da se ta presuda odnosi samo na pitanje patentibilnosti biotehnoških izuma, a ne bavi se financiranjem istraživačkih aktivnosti koje uključuju ili podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija.
- 39 Kao drugo, Opći je sud u točki 176. pobijane presude presudio da žalitelji nisu dokazali postojanje očite pogreške u ocjeni kad je riječ o Komisijinu etičkom pristupu u vezi s istraživanjem LJEMS-a. Također je odbio njihovu tvrdnju da to istraživanje nije nužno, s obrazloženjem da nije dovoljno razrađena.
- 40 Kao treće, Opći je sud u točki 180. pobijane presude smatrao da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni ni time što se temeljila na publikaciji Svjetske zdravstvene organizacije prema kojoj postoji veza između nesigurno obavljenih pobačaja i maternalne smrtnosti, kako bi izvela zaključak da bi zabrana financiranja pobačaja ograničila mogućnost Unije za postizanje ciljeva povezanih sa smanjenjem maternalne smrtnosti.
- 41 Naposljetku, kao četvrto, Opći je sud u točki 182. pobijane presude presudio da Komisija nije počinila nikakvu očitu pogrešku u ocjeni kad je odlučila da zakonodavcu Unije ne podnese prijedlog za izmjenu Financijske uredbe kojom bi se zabranilo financiranje aktivnosti koje su protivne ljudskom dostojanstvu i ljudskim pravima.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

42 Žalitelji od Suda zahtijevaju da:

- ukine pobijanu presudu;
- poništi spornu komunikaciju i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

43 Komisija od Suda zahtijeva da:

- odbije žalbu i
- naloži žaliteljima snošenje troškova.

O žalbi

44 U prilog svojoj žalbi žalitelji ističu pet žalbenih razloga.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

45 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točkama 118. i 125. pobijane presude odbio njihov argument u vezi s tumačenjem članka 11. stavka 4. UEU-a i Uredbe br. 211/2011. Oni smatraju da Opći sud, time što je u točkama 111. i 113. pobijane presude presudio da uspostava mehanizma EGI-ja ne utječe na Komisijin kvazimonopol, nije poštovao posebnu prirodu navedenog mehanizma.

46 Žalitelji smatraju da, iako je člankom 17. stavkom 2. UEU-a predviđeno da se zakonodavni akti Unije mogu donijeti samo na temelju Komisijina prijedloga, ta se odredba ipak ne može tumačiti na način da se njome Komisiji dodjeljuje neograničena diskrecijska ovlast u pogledu zakonodavnih prijedloga koji se odnose na pitanja koja su bila predmet građanske inicijative koja je dobila potrebnu potporu, u smislu članka 2. točke 1. Uredbe br. 211/2011. Žalitelji iz presude od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217) izvode zaključak o tome da diskrecijska ovlast kojom Komisija raspolaže u pogledu zakonodavne inicijative mora biti ograničena kada ona odluči da neće podnijeti prijedlog zakonodavnog akta slijedom EGI-ja te da se izvršavanje njezine diskrecijske ovlasti kako bi se ugrozili EGI-jevi ciljevi stoga mora smatrati nezakonitim.

47 Oni tvrde, s jedne strane, da Komisijina odluka o nepodnošenju zakonodavnog prijedloga slijedom EGI-ja mora biti obrazložena, pri čemu razlozi moraju biti potkrijepljeni uvjerljivim dokazima te ne smiju biti protivni cilju predmetnog EGI-ja. S druge strane, smatraju da se Komisijina diskrecijska ovlast treba izvršavati u skladu s općim politikama i javnopolitičkim ciljevima te pod nadzorom suda. Međutim, prema mišljenju žaliteljâ, Opći sud nije ni razmatrao ni utvrdio javnopolitičke ciljeve spornog EGI-ja ni međuovisnost između glave III. UEU-a i članka 24. UFEU-a koja proizlazi iz Uredbe br. 211/2011.

48 Žalitelji smatraju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 124. pobijane presude utvrdio da je jedini cilj mehanizma EGI-ja „pozvati” Komisiju na podnošenje prijedloga. Budući da se člankom 11. stavkom 4. UEU-a ne propisuje da samo osobe koje su prikupile najmanje jedan milijun potpisa mogu „pozvati” Komisiju da poduzme odgovarajuće mjere, žalitelji smatraju da

svaka osoba odnosno svaka skupina može „pozvati” Komisiju da poduzme takve mjere. Prema njihovu mišljenju, s obzirom na njegova obilježja, troškove i poteškoće u organizaciji koje podrazumijeva, EGI se ne može izjednačiti s jednostavnim „pozivom” Komisiji da poduzme odgovarajuće mjere.

- 49 Žalitelji tvrde da tumačenje mehanizma EGI-ja koje je Opći sud dao u točkama 111., 113. i 124. pobijane presude lišava mehanizam EGI-ja svakog korisnog učinka i ne omogućuje ispravljanje demokratskog deficita u Uniji.
- 50 Oni smatraju da je Opći sud, s obzirom na utjecaj Vijeća i Parlamenta na Komisiju, skupini od najmanje jedan milijun građana koji su podržali EGI trebao priznati istu snagu poput one koju uživaju te institucije. Smatraju da se Komisijina ovlast da postupi ili ne postupi slijedom EGI-ja mora temeljiti na kriterijima za ocjenu čije poštovanje sud može nadzirati. Prema njihovu mišljenju, ocjena koju je Opći sud proveo u pobijanoj presudi nije dosljedna, s obzirom na to da samo postojanje nadzora zakonitosti sporne komunikacije, koji je Opći sud proveo u toj presudi, govori u prilog njihovoj argumentaciji prema kojoj Komisija nije slobodna u odlučivanju o tome hoće li postupiti slijedom EGI-ja ili ne.
- 51 Naposljetku, žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da Uredbu br. 211/2011 treba tumačiti na način da se njome omogućuje Komisiji da građane liši njihova prava, u okviru EGI-ja, na to da Parlament razmotri njihove prijedloge zakonodavnih akata.
- 52 Komisija podsjeća na to da je pred Općim sudom tvrdila da sporna komunikacija nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. Ona smatra da, kad je riječ o meritumu, prvi žalbeni razlog treba odbiti.

Ocjena Suda

- 53 Članak 11. stavak 4. UEU-a, uveden Ugovorom iz Lisabona, priznaje građanima Unije pravo da pod određenim uvjetima mogu na vlastitu inicijativu pozvati Komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 23.).
- 54 Pravo poduzimanja EGI-ja – poput, među ostalim, prava podnošenja peticije Parlamentu – instrument je koji se odnosi na pravo građana na sudjelovanje u demokratskom životu Unije, predviđeno u članku 10. stavku 3. UEU-a, jer im dopušta da se izravno obrate Komisiji kako bi joj podnijeli zahtjev kojim je se poziva na podnošenje prijedloga za pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 24.).
- 55 U skladu s člankom 24. prvim stavkom UFEU-a, postupci i uvjeti potrebni za podnošenje EGI-ja detaljno su propisani Uredbom br. 211/2011.
- 56 Žalitelji u okviru svojeg prvog žalbenog razloga tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je presudio da Komisija na temelju članka 11. stavka 4. UEU-a i Uredbe br. 211/2011 nije bila dužna podnijeti prijedlog zakonodavnog akta slijedom spornog EGI-ja.
- 57 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da iz samog teksta članka 11. stavka 4. UEU-a proizlazi da je cilj EGI-ja „pozvati” Komisiju na podnošenje odgovarajućeg prijedloga u svrhu provedbe Ugovorâ, a ne, kao što to tvrde žalitelji, obvezati tu instituciju da poduzme mjeru odnosno mjere predviđene predmetnim EGI-jem. To tekstualno tumačenje potkrijepljeno je tekstom članka 2. točke 1. Uredbe br. 211/2011, kojim se „građanska inicijativa” definira kao inicijativa podnesena Komisiji u skladu s tom uredbom koja „poziva” tu instituciju da iznese prijedlog poput onoga iz članka 11. stavka 4. UEU-a. Osim toga, iz teksta članka 10. stavka 1. točke (c) i uvodne izjave 20. navedene

uredbe proizlazi da, kada primi EGI, Komisija navodi mjere koje namjerava poduzeti i razloge njihova poduzimanja ili nepoduzimanja, što potvrđuje da je Komisijino podnošenje prijedloga akta Unije slijedom EGI-ja fakultativno.

- 58 Kad je riječ, kao drugo, o kontekstu u kojem se nalazi mehanizam EGI-ja, iz presude od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217), koja se odnosila na Komisijino povlačenje prijedloga akta Unije tijekom zakonodavnog postupka, ne može se, kao što to tvrdi Komisija, zaključiti da je ta institucija slijedom EGI-ja obvezna podnijeti prijedlog akta Unije.
- 59 Naprotiv, kao što je na to Sud podsjetio u toj presudi, i članak 17. stavak 2. UEU-a i članak 289. UFEU-a dodjeljuju Komisiji ovlast zakonodavne inicijative, koja podrazumijeva da je na toj instituciji da odluči hoće li podnijeti prijedlog zakonodavnog akta ili ne, osim u slučaju kad bi ona na temelju prava Unije takav prijedlog bila dužna podnijeti. Na temelju te ovlasti u slučaju podnošenja prijedloga zakonodavnog akta također je na Komisiji, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da odredi predmet, cilj i sadržaj tog prijedloga (presuda od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 70.).
- 60 Ta Komisijina ovlast zakonodavne inicijative odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i navedenu sudsku praksu).
- 61 U tom pogledu valja istaknuti, kao što je to proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 211/2011, da se EGI-jem građanima Unije želi dati pravo usporedivo s onim koje na temelju članka 225. i 241. UFEU-a imaju Parlament i Vijeće, da od Komisije zatraže da podnese bilo koji odgovarajući prijedlog u svrhu provedbe Ugovorâ. Međutim, iz tih dvaju članaka proizlazi da se pravom koje je tako priznato Parlamentu i Vijeću ne dovodi u pitanje Komisijina ovlast zakonodavne inicijative, koja i dalje ima slobodu da ne podnese prijedlog pod uvjetom da o tome dotičnoj instituciji priopći razloge. Prema tome, EGI podnesen na temelju članka 11. stavka 4. UEU-a i Uredbe br. 211/2011 isto tako ne može dovesti u pitanje tu ovlast.
- 62 Osim toga, tvrdnja žaliteljâ da je Komisija u svim slučajevima dužna postupiti po prijedlozima iz EGI-ja koji je registriran i koji je prikupio potrebnu potporu bila bi nespojiva s diskrecijskom ovlasti koju Komisija uživa na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a u okviru svoje zadaće promicanja općeg interesa Unije i poduzimanja odgovarajućih inicijativa u tu svrhu kao i s općom obvezom, kojoj ta institucija podliježe na temelju stavka 3. tog članka, da u izvršavanju svoje ovlasti inicijative djeluje potpuno neovisno.
- 63 Stoga je Opći sud u točki 111. pobijane presude pravilno ocijenio da pravo na EGI predviđeno člankom 11. stavkom 4. UEU-a ne utječe na kvazimonopol zakonodavne inicijative koji je Komisiji dodijeljen Ugovorima.
- 64 Kao treće, kada je riječ o argumentu žaliteljâ prema kojem tumačenje koje je Opći sud u pobijanoj presudi dao mehanizmu EGI-ja lišava taj mehanizam svakog korisnog učinka, valja podsjetiti na to da se funkcioniranje Unije, na temelju članka 10. stavka 1. UEU-a, temelji na predstavničkoj demokraciji, kojom se konkretizira vrijednost demokracije. Ona, u skladu s člankom 2. UEU-a, čini jednu od vrijednosti na kojima se temelji Unija.
- 65 Lisabonskim ugovorom taj je sustav predstavničke demokracije upotpunjen instrumentima participativne demokracije, poput mehanizma EGI-ja, čiji je cilj poticanje sudjelovanja građana u demokratskom procesu i promicanje dijaloga između građana i institucija Unije. Međutim, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 71. svojeg mišljenja, taj je cilj dio već postojeće

institucionalne ravnoteže te se ostvaruje u granicama ovlasti koje su svakoj od institucija Unije dodijeljene Ugovorima, čiji autori uspostavljanjem tog mehanizma Komisiju nisu namjeravali lišiti ovlasti zakonodavne inicijative koja joj je priznata člankom 17. UEU-a.

- 66 S obzirom na navedeno, činjenica da Komisija nije dužna poduzeti mjeru slijedom EGI-ja, ne znači da je takva inicijativa lišena korisnog učinka.
- 67 Naime, EGI koji je registriran u skladu s člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 211/2011 i kojim se poštuju svi njome predviđeni postupci i uvjeti dovodi do nastanka niza posebnih obveza za Komisiju, navedenih u člancima 10. i 11. te uredbe.
- 68 Prije svega, čim primi EGI, Komisija ga na temelju članka 10. stavka 1. točke (a) te uredbe mora bez odgode objaviti u za to predviđenom registru kako bi se javnost upoznalo s pitanjima iz tog EGI-ja za koja građani smatraju da je potrebno donijeti pravni akt Unije. Nadalje, Komisija je na temelju točke (b) te odredbe dužna primiti na odgovarajućoj razini organizatore EGI-ja koji je dobio potporu najmanje jednog milijuna potpisnika kako bi im se omogućilo da detaljno izlože pitanja kojima se taj EGI bavi. Naposljetku, u točki (c) navedene odredbe predviđeno je da Komisija u komunikaciji navodi svoje pravne i političke zaključke o EGI-ju, eventualne mjere koje namjerava poduzeti te razloge njihova poduzimanja ili nepoduzimanja.
- 69 Iz članka 11. Uredbe br. 211/2011 također proizlazi da organizatori EGI-ja koji ispunjava uvjete iz članka 10. stavka 1. točaka (a) i (b) te uredbe imaju mogućnost tu inicijativu predstaviti na javnom saslušanju organiziranom u Parlamentu, prema potrebi zajedno s drugim institucijama i tijelima Unije koji žele sudjelovati te uz prisutnost Komisije, što im jamči povlašten pristup institucijama Unije.
- 70 Stoga je Opći sud u točki 124. pobijane presude pravilno smatrao da odbijanje tvrdnje žalitelja kad je riječ o Komisijinoj obvezi poduzimanja mjera slijedom spornog EGI-ja ne lišava mehanizam EGI-ja korisnog učinka. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 78. svojeg mišljenja, posebna dodana vrijednost tog mehanizma nije u izvjesnosti njegova ishoda, nego u mogućnostima i prilikama koje stvara za građane Unije da pokrenu političku raspravu u njezinim institucijama a da ne moraju čekati pokretanje zakonodavnog postupka.
- 71 S obzirom na prethodna razmatranja, Opći sud je u točkama 105. do 118. pobijane presude osnovano smatrao da je tumačenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 koje su iznijeli žalitelji u pravnom smislu pogrešno. Opći sud je u točkama 122. do 125. pobijane presude također pravilno odbio argumentaciju žalitelja prema kojoj članak 11. stavak 4. UEU-a stvara obvezu za Komisiju da pokrene zakonodavni postupak slijedom registriranog EGI-ja koji ima potrebnu potporu.
- 72 Iz navedenog proizlazi da prvi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 73 U okviru svojeg drugog žalbenog razloga žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 128. i 132. pobijane presude presudio da Komisija na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 nije dužna odvojeno utvrditi svoje pravne i političke zaključke o EGI-jima koji su joj podneseni. Tvrde da tu odredbu treba tumačiti u vezi s uvodnom izjavom 20. te uredbe, iz koje proizlazi da bi Komisija trebala odvojeno utvrditi svoje „pravne” i „političke” zaključke.

74 Komisija smatra - slažući se s ocjenom Općeg suda prema kojoj preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu te se na nju ne može pozivati ni kako bi se odstupilo od neke odredbe ni kako bi se tu odredbu tumačilo na način očito suprotan njezinu tekstu - da taj drugi žalbeni razlog treba odbiti.

Ocjena Suda

75 Preambulom akta Unije može se pojasniti sadržaj odredbi navedenog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 76.). Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 93. svojeg mišljenja, uvodne izjave akta Unije doista su važan interpretativni element kojim se može pojasniti volja autora tog akta.

76 S druge strane, preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovu tekstu (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 2005., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

77 U ovom je slučaju Opći sud, nakon što je u točki 128. pobijane presude podsjetio na ustaljenu sudsku praksu o pravnoj snazi preambule, u točkama 129. i 130. te presude smatrao da Komisija nije imala obvezu odvojeno utvrditi svoje pravne i političke zaključke jer se ta obveza, koja se nalazi u uvodnoj izjavi 20. Uredbe br. 211/2011, ne ponavlja u članku 10. stavku 1. točki (c) navedene uredbe. Opći sud usto je u točki 131. pobijane presude dodao da, čak i pod pretpostavkom da je Komisija na temelju te odredbe imala obvezu odvojeno utvrditi pravne i političke zaključke, ta bi obveza bila samo formalna, tako da njezina povreda ne bi dovela do poništenja sporne komunikacije.

78 Valja utvrditi da se tekst članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 i uvodne izjave 20. te uredbe razlikuju po tome što se samo u toj uvodnoj izjavi navodi da Komisija svoje pravne i političke zaključke utvrđuje „odvojeno”. Takvim se navodom, dakle, pojašnjava obveza koju Komisija ima na temelju navedene odredbe.

79 U tom pogledu pojam „odvojeno”, koji je upotrijebljen u uvodnoj izjavi 20. navedene uredbe, treba razumjeti na način da komunikacija o predmetnom EGI-ju mora sadržavati kako pravne tako i političke Komisijine zaključke, tako da omogućuje razumijevanje pravne i političke prirode razloga koje sadržava ta komunikacija.

80 Nasuprot tomu, navedeni izraz ne može se shvatiti na način da se njime nameće obveza formalnog odvajanja pravnih zaključaka, s jedne strane, i političkih zaključaka, s druge strane, čija se povreda može sankcionirati poništenjem predmetne komunikacije.

81 U ovom slučaju, kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 104. svojeg mišljenja, iz točaka 13. do 30. pobijane presude proizlazi da sporna komunikacija ispunjava zahtjev iz točke 79. ove presude.

82 Iz toga slijedi da se argumentacija koju su žalitelji iznijeli u okviru drugog žalbenog razloga nikako ne može prihvatiti.

83 Slijedom toga, drugi žalbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 84 Žalitelji u okviru svojeg trećeg žalbenog razloga tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 170. pobijane presude smatrao da sporna komunikacija mora biti predmet ograničenog nadzora Općeg suda, koji je ograničen na očite pogreške u ocjeni. Oni smatraju, s jedne strane, da se Opći sud pozvao na sudsku praksu koja nije primjenjiva na mehanizam EGI-ja i, s druge strane, da nije predložio nijedan kriterij koji bi omogućio razlikovanje „očitih” pogrešaka od onih koje to nisu.
- 85 Žalitelji konkretnije tvrde da je Opći sud pogriješio kada je utvrdio da Komisija prilikom podnošenja komunikacije slijedom EGI-ja ima široku diskrecijsku ovlast koja je usporediva s onom kojom raspolaže u području socioekonomske politike. Oni dodaju da Opći sud nije izložio razloge zbog kojih se po analogiji pozvao na presudu od 14. srpnja 2005., Rica Foods/Komisija (C-40/03 P, EU:C:2005:455), koja se, međutim, ne može prenijeti na mehanizam EGI-ja.
- 86 Komisija smatra da je treći žalbeni razlog neosnovan.

Ocjena Suda

- 87 Opći sud je u točki 169. pobijane presude presudio da u okviru izvršavanja svoje ovlasti zakonodavne inicijative Komisija mora uživati široku diskrecijsku ovlast, s obzirom na to da je ona pomoću te ovlasti, na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, pozvana promicati opći interes Unije, provodeći eventualno složena arbitriranja između divergentnih interesa. Stoga je u točki 170. te presude ocijenio da sporna komunikacija mora biti predmet ograničenog sudskog nadzora.
- 88 U tom pogledu, kao što je to istaknuto u okviru ispitivanja prvog žalbenog razloga, Komisijina odluka o nepoduzimanju mjera slijedom EGI-ja koji je registriran i koji je prikupio potrebnu potporu dio je izvršavanja ovlasti zakonodavne inicijative te institucije koja joj je dodijeljena člankom 17. UEU-a.
- 89 Međutim, budući da Komisija u izvršavanju te ovlasti, kao što je to Opći sud pravilno istaknuo u točki 169. pobijane presude, raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, on je u točki 170. navedene presude također pravilno presudio da je sporna komunikacija podvrgnuta ograničenom, a ne potpunom sudskom nadzoru, kao što to žalitelji tvrde.
- 90 Osim toga, u tom pogledu valja pojasniti da, iako je točno, kao što je to istaknula Komisija, da je Sud u presudi od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, t. 24.) presudio da odluka Parlamenta koja se odnosi na daljnje postupanje s peticijom koja ispunjava uvjete iz članka 227. UFEU-a nije podvrgnuta nadzoru suda Unije, Komisijina komunikacija donesena na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 ipak se u više pogleda razlikuje od takve odluke.
- 91 Naime, za razliku od takve peticije, EGI koji je registriran na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011 na temelju te uredbe podvrgnut je strogim uvjetima i posebno utvrđenim postupovnim jamstvima. Usto, dok je odluka Parlamenta, kako je navedena u prethodnoj točki, obuhvaćena diskrecijskom ovlasti „političke prirode” (presuda od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, t. 24.), iz članka 10. stavka 1. točke (c) te uredbe proizlazi da je Komisija u komunikaciji dužna navesti svoje zaključke o predmetnom EGI-ju, kako pravne tako i političke, eventualne mjere koje namjerava poduzeti i razloge njihova poduzimanja ili nepoduzimanja.

- 92 Svrha takvih zahtjeva nije samo ta da se organizatorima EGI-ja na jasan, razumljiv i detaljan način priopći Komisijino stajalište o njihovoj inicijativi, nego i ta da se sudu Unije omogući nadzor Komisijinih komunikacija koje su donesene u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 211/2011.
- 93 Kad je riječ o opsegu tog nadzora, Opći je sud u točki 170. pobijane presude presudio da se navedenim nadzorom treba provjeriti, uz dostatnost obrazloženja sporne komunikacije, i postoje li, među ostalim, očite pogreške u ocjeni koje navedenu komunikaciju čine nevaljanom.
- 94 U tom pogledu, s jedne strane, valja podsjetiti na to da se obveza obrazlaganja u načelu treba primijeniti na sve akte Unije koji proizvode pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, t. 52.). Obrazloženje mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se omogućilo, s jedne strane, zainteresiranim osobama da se upoznaju s razlozima donošenja odluke kako bi mogle zaštititi svoja prava i, s druge strane, sudu Unije da provede nadzor zakonitosti te odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 28.).
- 95 S druge strane, kada institucije Unije, kao u ovom slučaju Komisija, raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti i osobito kada se od njih zahtijeva donošenje odluka koje su ponajprije političke naravi i izvršavanje složenih procjena, sudski nadzor procjena izvršenih u okviru izvršavanja te ovlasti mora se sastojati od provjere jesu li počinjene očite pogreške (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 123. i 124. i navedenu sudsku praksu).
- 96 Slijedom toga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 169. i 170. pobijane presude presudio da je sporna komunikacija obuhvaćena izvršavanjem Komisijine široke diskrecijske ovlasti i da ona stoga mora biti predmet ograničenog sudskog nadzora kako bi se provjerilo, među ostalim, je li obrazloženje dostatno te postoje li očite pogreške u ocjeni.
- 97 Iz navedenog proizlazi da treći žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 98 Žalitelji u okviru svojeg četvrtog žalbenog razloga tvrde, s jedne strane, da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava kada je proveo ograničen nadzor Komisijine diskrecijske ovlasti i, s druge strane, da je proveo nepotpuni nadzor sporne komunikacije.
- 99 Točnije, žalitelji tvrde da je Opći sud u točkama 159. do 165. pobijane presude utvrdio navedene pogreške u ocjeni i da je u točkama 166. do 177. navedene presude svoj nadzor ograničio na utvrđivanje očitosti takvih pogrešaka. Međutim, prema mišljenju žalitelja, iz točaka 172. do 183. pobijane presude proizlazi da je Opći sud taj nadzor primijenio samo u odnosu na određene navodne pogreške u ocjeni.
- 100 Oni u tom pogledu tvrde, kao prvo, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava, s jedne strane, time što nije utvrdio da postoji nedosljednost između zabrane patentiranja izuma koji podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija, utvrđene u presudi od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), i financiranja istraživanja u vezi s takvim izumima te, s druge strane, time što iz te presude nije izveo zaključak o tome da se ljudski embrij može smatrati ljudskim bićem. Oni smatraju

da je u točkama 33. i 34. navedene presude utvrđeno da je ljudsko dostojanstvo pravno načelo koje ima prednost pred patentnim pravom te da ga se također treba „uzeti u obzir prilikom odlučivanja o ekonomskom i financijskom doprinosu Unije uništavanju ljudskih embrija”.

- 101 Kao drugo, žalitelji smatraju da je Opći sud propustio utvrditi da je Komisija prethodno morala utvrditi pravni status ljudskog embrija kako bi mogla uspostaviti ravnotežu između interesa istraživanja LJEMS-a i dostojanstva ljudskog embrija. Prema njihovu mišljenju, kada bi Komisija priznala ljudsko dostojanstvo embrija, to bi joj onemogućilo uspostavljanje ravnoteže između tog dostojanstva i bilo kojeg suprotstavljenog društvenog interesa jer sam pojam ljudskog dostojanstva zabranjuje takvo odvagivanje.
- 102 Kao treće, kad je riječ o istraživanju LJEMS-a, žalitelji tvrde da je tvrdnja prema kojoj je sustav „trostruke zaštite” s etičkog stajališta prikladno mjerilo za ocjenu istraživačkih projekata očito pogrešna, s obzirom na to da takav sustav ne sprečava financiranje nezakonitih istraživačkih projekata te čak potiče države članice na ublažavanje svojih etičkih standarda. Oni tvrde da utvrđenje Općeg suda iz točke 176. pobijane presude, u skladu s kojim Komisijin etički pristup, koji se razlikuje od onoga koji zagovara sporni EGI, nije zahvaćen očitom pogreškom u ocjeni, predstavlja pogrešku koja se tiče prava. Prema mišljenju žalitelja, nije na Općem sudu da odlučuje o vrijednosti suprotstavljenih društveno-etičkih interesa jer je takvo utvrđenje političke, a ne pravne prirode. Žalitelji dodaju da je nadzor koji je proveo Opći sud nepotpun jer on nije ispitao sve navodne pogreške u ocjeni. U tom pogledu tvrde da Opći sud nije ispitao očito pogrešne Komisijine tvrdnje u vezi sa sustavom „trostruke zaštite” niti je dao dodatna očitovanja u pogledu takvih tvrdnji.
- 103 Kao četvrto, žalitelji tvrde da je tvrdnja da obavljanje pobačaja koji se financiraju iz proračuna Unije dovodi do smanjenja broja pobačaja, koja pritom nije potkrijepljena dokazima, očito paradoksalna.
- 104 Kao peto, žalitelji tvrde da je Opći sud u točki 164. pobijane presude pogrešno prikazao njihove argumente, s obzirom na to da se ti argumenti zapravo odnose na činjenicu da je Komisija obveze preuzete u okviru „Milenijskih razvojnih ciljeva” (u daljnjem tekstu: Milenijski ciljevi) i programa djelovanja Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju (u daljnjem tekstu: ICPD) pogrešno okvalificirala kao obvezujuće pravne obveze.
- 105 Komisija smatra da četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

- 106 Kao prvo, valja odbiti argument žalitelja prema kojem je Opći sud počinio pogrešku kada je u točkama 173. do 175. pobijane presude utvrdio da je pitanje može li se znanstveno istraživanje koje uključuje korištenje ljudskih embrija financirati iz sredstava Unije jasno različito od onoga koje je dovelo do donošenja presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Naime, kao što to proizlazi iz točke 40. ove presude, Sud je istaknuo da svrha Direktive 98/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 1998. o pravnoj zaštiti biotehnoloških izuma (SL 1998., L 213, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 85.), čije je tumačenje bilo predmet navedene presude, nije regulirati korištenje ljudskih embrija u okviru znanstvenih istraživanja, nego je ta svrha ograničena na patentibilnost biotehnoloških izuma (vidjeti također u tom smislu presudu od 18. prosinca 2014., International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, t. 22.). Presuda od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) ne sadržava, uostalom, nikakvu ocjenu Suda prema kojoj Unija ni u kojem slučaju ne bi smjela financirati znanstvena istraživanja koja uključuju korištenje ljudskih embrija.

- 108 Slijedom toga, budući da taj argument počiva na pogrešnom tumačenju presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je utvrdio da se žalitelji ne mogu pozvati na tu presudu kako bi dokazali nedosljednost Komisijina pristupa u pogledu korištenja ljudskih embrija u okviru znanstvenih istraživanja.
- 109 Kao drugo, argument žaliteljâ koji se odnosi na obvezu pojašnjenja pravnog statusa ljudskog embrija usmjeren je, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 136. svojeg mišljenja, na točku 156. pobijane presude, koja se odnosi na četvrti tužbeni razlog istaknut pred Općim sudom, a koji se temeljio na povredi Komisijine obveze obrazlaganja.
- 110 U tim okolnostima, uz činjenicu da se tim argumentom samo ponavlja argument koji je iznesen u okviru postupka pred Općim sudom protiv sporne komunikacije, njime se ne može valjano poduprijeti četvrti žalbeni razlog, koji se odnosi na to da Opći sud nije utvrdio postojanje navodnih Komisijinih očitih pogrešaka u ocjeni u toj komunikaciji.
- 111 Kao treće, kad je riječ o argumentima koji se odnose na istraživanje LJEMS-a, prema kojima je Opći sud u točkama 176. i 177. pobijane presude odlučio o vrijednosti suprotstavljenih društveno-etičkih interesa, valja istaknuti da se oni temelje na pogrešnom tumačenju pobijane presude.
- 112 Naime, iz točke 176. pobijane presude proizlazi da je Opći sud izložio etičke pristupe u vezi s istraživanjem LJEMS-a koje zagovaraju sporni EGI i Komisija. Smatrao je da pristup te institucije nije zahvaćen očitom pogreškom u ocjeni. Usto, Opći je sud u točki 177. navedene presude odbio kao nedovoljno razrađen argument žaliteljâ koji se temeljio na postojanju rješenja koja predstavljaju alternativu istraživanju LJEMS-a i koja ga čine suvišnim.
- 113 Postupivši na taj način, Opći sud uopće se nije upustio u ispitivanje vrijednosti suprotstavljenih društveno-etičkih pristupa. Naime, on je samo provjerio je li Komisija prilikom izbora pristupa koji je odlučila usvojiti počinila očitu pogrešku u ocjeni.
- 114 Iz toga slijedi da argumente žaliteljâ u vezi s istraživanjem LJEMS-a treba odbiti kao neosnovane.
- 115 Kao četvrto, kad je riječ o argumentu koji se odnosi na pogrešku koju je Opći sud navodno počinio u točkama 179. i 180. pobijane presude, u skladu s kojima obavljanje pobačaja koji se financiraju iz proračuna Unije dovodi do smanjenja broja pobačaja, valja utvrditi da se on temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude.
- 116 Naime, Opći je sud u točki 180. pobijane presude pravilno istaknuo da je Komisija u spornoj komunikaciji, temeljeći se na publikaciji Svjetske zdravstvene organizacije, istaknula činjenicu da poboljšanje sigurnosti zdravstvenih usluga povezanih, među ostalim, s pobačajem pridonosi smanjenju maternalne smrtnosti i maternalnih bolesti, čiji je jedan od uzroka nesigurno obavljanje pobačaja.
- 117 Slijedom toga, Opći sud je pravilno smatrao da Komisija nije počinila nikakvu očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da Unijino financiranje skupa sigurnih i djelotvornih zdravstvenih usluga, osobito u području pobačaja, pridonosi smanjenju broja nesigurno obavljenih pobačaja, a slijedom toga i rizika maternalne smrtnosti i maternalnih bolesti. Iz toga slijedi da argument žaliteljâ treba odbiti kao očito neosnovan.
- 118 Kao peto, kad je riječ o argumentu koji se temelji na pogrešnom prikazivanju argumentacije žaliteljâ iz točke 164. pobijane presude, koja se odnosi na Milenijske ciljeve i program djelovanja ICPD-a, dovoljno je utvrditi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 146. svojeg mišljenja, da se s navedenim argumentom u svakom slučaju ne može uspjeti jer sporna komunikacija ne sadržava tvrdnju prema kojoj Milenijski ciljevi i program djelovanja ICPD-a sadržavaju obvezujuće pravne obveze.
- 119 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da četvrti žalbeni razlog treba odbiti.

Peti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 120 Svojim petim žalbenim razlogom žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 156. pobijane presude istaknuo da nije bilo potrebno pojasniti pravni status ljudskog embrija kako bi se odbilo tri prijedloga za izmjenu postojećih akata Unije odnosno onih u pripremi koji su predloženi spornim EGI-jem. Cilj spornog EGI-ja ne odnosi se samo na donošenje triju mjera predloženih Komisiji, nego prije svega na pravnu zaštitu dostojanstva, prava na život i prava na integritet svakog ljudskog bića od začeća. Žalitelji smatraju da je Komisija bila dužna surađivati s organizatorima spornog EGI-ja te nakon toga podnijeti prijedlog zakonodavnog akta. Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava jer nije uzeo u obzir poseban predmet tog EGI-ja kada je presudio da Komisija nije bila dužna u skladu s njom dalje postupati.
- 121 Komisija smatra da peti žalbeni razlog treba odbiti.

Ocjena Suda

- 122 Žalitelji u okviru tog petog žalbenog razloga u biti tvrde da je Opći sud u točki 156. pobijane presude pogrešno smatrao da je Komisija opravdano shvatila da je jedini cilj spornog EGI-ja taj da ta institucija podnese tri zakonodavna prijedloga koja su u njemu opisana, a ne i da definira odnosno pojasni pravni status ljudskog embrija.
- 123 U tom pogledu iz članka 4. stavka 1. Uredbe br. 211/2011 proizlazi da organizatori EGI-ja moraju za potrebe njegove registracije dostaviti informacije opisane u Prilogu II. navedenoj uredbi. Među zahtjevima navedenima u tom prilogu su naziv predloženog EGI-ja, predmet navedenog EGI-ja, opis njegovih ciljeva i odredbe Ugovorâ koje organizatori smatraju relevantnima za predloženu mjeru. Usto, organizatori svojem zahtjevu za registraciju mogu priložiti detaljnije informacije o predmetu, ciljevima i pozadini navedenog EGI-ja ili nacrt pravnog akta.
- 124 U ovom slučaju iz točaka 2. do 4. pobijane presude proizlazi da je, prema navodima iz internetskog registra koji je Komisija stavila na raspolaganje za potrebe registracije EGI-ja, kao prvo, predmet spornog EGI-ja pravna zaštita dostojanstva, prava na život i integritet svakog ljudskog bića od začeća u područjima nadležnosti Europske unije u kojima ta zaštita ima posebnu važnost.
- 125 Kao drugo, cilj je tog EGI-ja zaštita dostojanstva i integriteta ljudskog embrija nakon presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), u kojoj se, prema mišljenju organizatora, ljudski embrij definira kao početak postupka razvoja ljudskog bića. Organizatori su u tom pogledu naveli da bi Unija, kako bi osigurala dosljednost u obavljanju svojih nadležnosti, morala zabraniti i prestati financirati aktivnosti koje podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija, poglavito u područjima istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva.
- 126 Kao treće, organizatori su se pozvali na članke 2. i 17. UEU-a te na članak 4. stavke 3. i 4. i na članke 168., 180., 182., 209., 210. i 322. UFEU-a kao relevantne odredbe.
- 127 Organizatori spornog EGI-ja priložili su svojem zahtjevu za registraciju tri prijedloga za izmjenu postojećih akata Unije odnosno onih u pripremi.
- 128 Konkretnije, kao što je to navedeno u točki 14. ove presude, oni su zahtijevali, kao prvo, da se u Financijsku uredbu koja se primjenjuje na proračun Unije uvede odredba kojom bi se zabranilo Unijino financiranje aktivnosti kojima se uništavaju ljudski embriji ili koje podrazumijevaju njihovo uništavanje, kao drugo, da se u Prijedlog uredbe Unije o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije unese odredba kojom bi se iz svakog financiranja na temelju tog okvirnog programa

isključile istraživačke aktivnosti kojima se uništavaju ljudski embriji, uključujući one kojima je cilj dobivanje matičnih stanica, i istraživanja koja uključuju korištenje ljudskih embrionalnih matičnih stanica u naknadnim stadijima s ciljem njihova dobivanja, te, kao treće, da se u Uredbu Unije o uspostavljanju instrumenta za financiranje razvojne suradnje unese odredba kojom se u biti predviđa da se financijska pomoć Unije ne smije upotrebljavati, izravno ili neizravno, za financiranje pobačaja.

129 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud u točki 156. pobijane presude pravilno smatrao da je cilj spornog EGI-ja bio pozvati Komisiju na podnošenje triju zakonodavnih prijedloga za izmjenu postojećih akata Unije odnosno onih u pripremi, koji se odnose na proračun Unije, istraživanje i inovacije te razvojnu suradnju, a ne i na podnošenje prijedloga radi definiranja odnosno pojašnjavanja pravnog statusa ljudskog embrija.

130 Stoga peti žalbeni razlog valja odbiti, a slijedom toga i žalbu.

Troškovi

131 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.

132 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

133 Budući da žalitelji nisu uspjeli sa svojim zahtjevom te s obzirom na to da je Komisija zatražila da snose troškove, žaliteljima valja naložiti snošenje, osim vlastitih, i Komisijinih troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Patricku Grégoru Puppincu, Filippu Variju, Jakubu Baltroszewiczu, Manfredu Liebneru, Josephini Quintavalle, Edith Frivaldszky i Aliciji Latorre Canizares nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Europske komisije.

Potpisi