



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

23. travnja 2018.*

„Institucionalno pravo – Europska građanska inicijativa – Istraživačka politika – Javno zdravlje – Razvojna suradnja – Unijino financiranje aktivnosti koje uključuju uništavanje ljudskih embrija – Komisijina komunikacija na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe (EU) br. 211/2011 – Tužba za poništenje – Stranačka sposobnost – Akt koji se može pobijati – Djelomična nedopuštenost – Sudski nadzor – Obveza obrazlaganja – Očita pogreška u ocjeni”

U predmetu T-561/14,

European Citizens' Initiative One of Us i drugi tužitelji čija se imena nalaze u prilogu¹, koje je u početku zastupala C. de La Hougue, zatim J. Paillot, odvjetnici, te naposljetku P. Diamond, *barrister*,

tužitelji,

koje podupire

Republika Poljska, koju zastupaju M. Szwarc, A. Miłkowska i B. Majczyna, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Laitenberger i H. Krämer, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

Europski parlament, koji su u početku zastupali U. Rösslein i E. Waldherr, a zatim U. Rösslein i R. Crowe, u svojstvu agenata,

i

Vijeće Europske unije, koje zastupaju E. Rebasti i K. Michoel, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Komunikacije Komisije COM (2014) 355 *final* od 28. svibnja 2014. o europskoj građanskoj inicijativi „Uno di noi”,

* Jezik postupka: engleski

¹ Popis ostalih tužitelja priložen je samo verziji koja se dostavlja strankama.

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, E. Buttigieg (izvjestitelj), F. Schalin, B. Berke i M. J. Costeira, suci,
tajnik: L. Grzegorzcyk, administrator,
uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. svibnja 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

Postupak koji se odnosi na europsku građansku inicijativu pod nazivom „Uno di noi”

- 1 Europska komisija 11. svibnja 2012., sukladno članku 4. stavku 2. 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.), registrirala je prijedlog europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI) naslovljene „Uno di noi” (Jedan od nas) pod brojem ECI(2012) 000005 (u daljnjem tekstu: sporni EGI).
- 2 Predmet spornog EGI-ja bio je, kao što je to opisano u internetskom registru koji u tu svrhu Komisija stavlja na raspolaganje, „pravna zaštita dostojanstva, prava na život i integriteta svakog ljudskog bića od začeca u području nadležnosti [Europske unije] gdje ta zaštita ima posebnu važnost”.
- 3 Ciljevi spornog EGI-ja u gore navedenom registru opisani su kako slijedi:
„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 bila dosljedna u izvršavanju svojih nadležnosti, [Unija] mora zabraniti i prestati financirati aktivnosti koje podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija, poglavito u područjima istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva.”
- 4 Odredbe Ugovorâ koje su kao relevantne ocijenili organizatori spornog EGI-ja su članci 2. i 17. UEU-a kao i članak 4. stavci 3. i 4. i članci 168., 180., 182., 209., 210. i 322. UFEU-a.
- 5 U okviru spornog EGI-ja predložene su tri izmjene akata Europske unije.
- 6 Kao prvo, predloženo je 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.) unese članak koji propisuje da se „nikakva sredstva Europske unije neće dodjeljivati za financiranje aktivnosti kojima se uništavaju ljudski embriji ili kojima se pretpostavlja njihovo uništavanje”.
- 7 Kao drugo, u točku (d) članka 16. stavka 3. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) [COM(2011) 809 *final*] predloženo je unosenje dijela teksta kojim bi se iz svakog financiranja 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”.

- 8 Kao treće, predloženo je 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.), koji glasi kako slijedi:

„Pomoć Unije na temelju ove Uredbe neće se upotrebljavati za financiranje pobačaja, izravno ili neizravno, financiranjem organizacija koje potiču ili promiču pobačaj. Upućivanja iz ove Uredbe na reproduktivno i spolno zdravlje, zdravstvenu skrb, prava, usluge, opskrbu, obrazovanje i informacije s Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju, njezina načela i program djelovanja, Program iz Kaira te Milenijske razvojne ciljeve, pogotovo peti milenijski razvojni cilj o zdravlju i maternalnoj smrtnosti, ne mogu se tumačiti na način da pružaju pravnu osnovu za upotrebu sredstava EU-a za izravno ili neizravno financiranje pobačaja.”

- 9 Sukladno članku 9. Uredbe br. 211/2011, njegovi organizatori podnijeli su sporni EGI 28. veljače 2014. Komisiji.
- 10 Sukladno članku 10. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 211/2011, predstavnici Komisije primili su organizatore spornog EGI-ja 9. travnja 2014.
- 11 Sukladno članku 11. Uredbe br. 211/2011, organizatori spornog EGI-ja dobili su 10. travnja 2014. mogućnost da tu inicijativu predstave tijekom javnog saslušanja organiziranog u Europskom parlamentu.
- 12 Komisija je 28. svibnja 2014. usvojila Komunikaciju COM(2014) 355 *final* o spornom EGI-ju (u daljnjem tekstu: pobijana komunikacija), na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011. U toj je komunikaciji Komisija zauzela stajalište da ne poduzme nikakva djelovanja povodom spornog EGI-ja.

Sadržaj pobijane komunikacije

- 13 Pobijana komunikacija podijeljena je u četiri dijela.
- 14 U točki 1., naslovljenoj „Uvod”, Komisija, među ostalim, iznosi predmet i ciljeve spornog EGI-ja i tri predložene zakonodavne izmjene.
- 15 Točka 2. pobijane komunikacije naslovljena je „Trenutačno stanje”.
- 16 U točki 2.1. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Ljudsko dostojanstvo u zakonodavstvu EU-a”, Komisija, među ostalim, iznosi zakonodavstvo Unije koje se odnosi na zaštitu ljudskog dostojanstva i navodi da cjelokupno zakonodavstvo EU-a i svi izdaci EU-a moraju biti u skladu s Ugovorima i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima te zbog toga moraju poštovati ljudsko dostojanstvo, pravo na život i pravo na cjelovitost osobe. To također treba primijeniti na zakonodavstvo EU-a i izdatke Unije povezane s istraživanjem ljudskih embrionalnih matičnih stanica (u daljnjem tekstu: LJEMS) i razvojnom suradnjom. Komisija također navodi da je u presudi od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), koju citiraju organizatori u okviru opisa svojih ciljeva, Sud istaknuo da „cilj 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.)] nije regulirati korištenje ljudskih embrija u kontekstu znanstvenih istraživanja” i da je „[o]na ograničena na patentabilnost biotehnoloških izuma”. Komisija napominje da se njome ne rješava pitanje može li se takvo istraživanje provesti i može li se financirati.

- 17 Točka 2.2. pobijane komunikacije naslovljena je „Istraživanje [LJEMS-a]”. U toj točki Komisija objašnjava stanje istraživanja matičnih stanica (točka 2.2.1.) i nadležnosti i aktivnosti država članica i Unije u tom području (točke 2.2.2. i 2.2.3.).
- 18 Kad je riječ o nadležnostima Unije, Komisija predstavlja program Unije za istraživanja i inovacije Obzor 2020., uspostavljen Uredbom (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1982/2006/EZ (SL 2013., L 347, str. 104.), i obrazlaže da taj program djeluje u strogom etičkom okviru koji sadržava sustav „trostruke zaštite” koji se sastoji od sljedećih elemenata. Kao prvo, nacionalno zakonodavstvo mora se poštovati: projekti EU-a moraju se pridržavati zakona države u kojoj se provodi istraživanje. Kao drugo, svi projekti moraju proći stručno znanstveno vrednovanje i rigorozno preispitivanje etičnosti. Kao treće, sredstva EU-a ne smiju se upotrebljavati za pripremu novih linija matičnih stanica ili za istraživanja kojima se uništavaju embriji – uključujući ona kojima je cilj dobivanje matičnih stanica.
- 19 Točka 2.3. pobijane komunikacije bila je naslovljena „Razvojna suradnja” i, nakon uvodnog dijela o zdravlju majki i djece u državama u razvoju (točka 2.3.1.), iznosi nadležnosti i aktivnosti država članica (točka 2.3.2.) i Unije (točka 2.3.3.) u području zdravlja majki i djece.
- 20 Komisija navodi da se razvojna suradnja država članica vodila „Milenijskim razvojnim ciljevima” (u daljnjem tekstu: Milenijski ciljevi) i programom djelovanja Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju (u daljnjem tekstu: ICPD). Komisija navodi da program djelovanja ICPD-a prepoznaje nesigurne pobačaje kao velik problem javnog zdravstva te traži da sprečavanje neželjenih trudnoća postane najveći prioritet. Pobačaj se nikako ne bi smjelo poticati kao metodu planiranja obitelji te se zdravstvena skrb povezana s pobačajem mora odvijati u zakonskim okvirima svake zemlje. ICPD naglašava da, u slučajevima u kojima nije protuzakonit, pobačaj mora biti siguran. Komisija osim toga navodi da su Milenijski ciljevi postali mjerilo globalne razvojne politike. Četvrti cilj odnosi se na smanjenje stope smrtnosti djece mlade od pet godina za dvije trećine, dok se peti cilj odnosi na smanjenje maternalne smrtnosti za tri četvrtine između 1990. i 2015. i postizanje univerzalnog pristupa reproduktivnom zdravlju.
- 21 Kad je riječ o nadležnostima i aktivnostima Unije, Komisija iznosi odredbe UFEU-a koje se odnose na razvojnu suradnju i glavne instrumente za financiranje te suradnje. Komisija također prepoznaje prioritete Unijina financiranja, razvoj u području zdravlja, osobito spolnog i reproduktivnog zdravlja, i navodi kontrole koje se provode nad korištenjem sredstvima Unije za razvoj.
- 22 Točka 3. pobijane komunikacije naslovljena je „Procjena zahtjeva europske građanske inicijative”.
- 23 U točki 3.1. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Opće napomene”, Komisija podsjeća na ciljeve spornog EGI-ja te se osvrće na zahtjev za izmjenu Uredbe br. 1605/2002. U tom pogledu Komisija primjećuje da, sukladno članku 87. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.; u daljnjem tekstu: Financijska uredba), svi Unijini izdaci moraju biti u skladu s Ugovorima i Poveljom o temeljnim pravima. Stoga, prema Komisiji, već Financijska uredba jamči 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 cjelovitost osobe. Komisija dodaje i da je svrha Financijske uredbe uspostava financijskih pravila u općem smislu, a ne za određeno područje politike Unije, osobito za donošenje i provedbu proračuna Unije.
- 24 U točki 3.2. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Istraživanje LJEMS-a”, Komisija se osvrće na drugi prijedlog izmjene zakonodavstva spornog EGI-ja. U tom pogledu Komisija navodi da zakonodavstvo koje se odnosi na okvirni program Obzor 2020. sadržava detaljne odredbe kojima se uređuje

financijska podrška Unije istraživanju LJEMS-a. Ona navodi da se radi o nedavno usvojenom zakonodavstvu i da su suzakonodavci Unije, Parlament i Vijeće Europske unije, uzeli u obzir etička pitanja, dodanu vrijednost sudjelovanja Unije i potencijalnu zdravstvenu korist svih vrsta istraživanja matičnih stanica. Komisija također podsjeća na postojanje sustava „trostruke zaštite” (vidjeti točku 18. ove presude). Komisija u toj točki zaključuje da je odredbama okvirnog programa Obzor 2020. koje se odnose na LJEMS već odgovoreno na niz važnih zahtjeva organizatora, osobito na onaj da Unija ne financira uništavanje ljudskih embrija i da se uspostavi odgovarajući nadzor. Komisija je, međutim, smatrala da ne može udovoljiti zahtjevu organizatora da ukine Unijino financiranje istraživanja koja slijede nakon stvaranja linija LJEMS-a. U tom pogledu Komisija je obrazložila da je svoj prijedlog u odnosu na program Obzor 2020. sastavila uzimajući u obzir etička pitanja, potencijalne pozitivne učinke na zdravlje i dodanu vrijednost podrške na razini EU-a za sve vrste istraživanja matičnih stanica te da su taj prijedlog suzakonodavci Unije donijeli na temelju demokratskog sporazuma postignutog u okviru međuinstitucijskih pregovora.

- 25 U točki 3.3. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Razvojna suradnja”, Komisija se osvrće na treći prijedlog izmjene zakonodavstva spornog EGI-ja. Ona ponajprije primjećuje da je osnovni cilj spornog EGI-ja smanjenje broja pobačaja koji se obavljaju u zemljama u razvoju. U tom pogledu Komisija ističe da se potpora zdravstvenom sektoru u partnerskim zemljama u razvoju pruža ili na način da se podupire pružanje integriranih usluga iz svih područja skrbi povezanih sa spolnim i reproduktivnim zdravljem te zdravljem majki, novorođenčadi i djece ili pružanjem proračunske potpore kojom se zemljama pomaže unaprijediti pružanje nacionalnih zdravstvenih usluga. Prema Komisiji, potpora koju pruža Unija znatno pridonosi smanjenju broja pobačaja jer poboljšava pristup sigurnim i kvalitetnim uslugama, uključujući kvalitetno planiranje obitelji, širok raspon kontracepcijskih metoda, hitnu kontracepciju i cjelovit spolni odgoj. Komisija navodi da Unija, dodjeljujući pomoć, u potpunosti poštuje suverene odluke partnerskih zemalja o tome koje se zdravstvene usluge pružaju i na koji su način organizirane sve dok su u skladu s dogovorenim načelima ljudskih prava. Komisija ističe da ona stoga ne podržava namjensko dodjeljivanje sredstava samo određenim uslugama zato što bi se time otežalo sveobuhvatno i djelotvorno pružanje podrške zdravstvenoj strategiji pojedinačne zemlje.
- 26 Točka 4. pobijane komunikacije naslovljena je „Zaključci” i u bitnome predstavlja sažetak prethodnih razmatranja.
- 27 U točki 4.1. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Opći zaključci”, Komisija zaključuje da ne smatra potrebnim predlagati izmjene Financijske uredbe.
- 28 U točki 4.2. pobijane odluke, naslovljenoj „Istraživanje [LJEMS-a]”, Komisija izražava mišljenje da je odredbama okvirnog programa Obzor 2020. koje se odnose na LJEMS već odgovoreno na niz važnih zahtjeva organizatora, osobito na onaj da Unija ne financira uništavanje ljudskih embrija i da se uspostavi odgovarajući nadzor. Komisija je, međutim, smatrala da se ne može udovoljiti zahtjevu organizatora za ukidanjem Unijina financiranja istraživanja koja slijede nakon stvaranja linija LJEMS-a.
- 29 U točki 4.3. pobijane komunikacije, naslovljenoj „Razvojna suradnja”, Komisija zaključuje da bi zabrana financiranja prakse pobačaja u zemljama u razvoju ograničila mogućnost Unije za postizanje ciljeva navedenih u Milenijskim ciljevima, posebice onih povezanih sa zdravljem majki, te u akcijskim programima ICPD-a koji su nedavno potvrđeni na međunarodnoj i europskoj razini.
- 30 U točki 4.3. petom stavku pobijane komunikacije Komisija navodi da će, u skladu s člankom 10. stavkom 2. Uredbe br. 211/2011, obavijest o toj komunikaciji biti dostavljena organizatorima inicijative, Europskom parlamentu i Vijeću te da će biti objavljena.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 31 Tužitelji su subjekt pod nazivom „European Citizens’ Initiative One of Us” i sedam fizičkih osoba koje su organizatori spornog EGI-ja i predstavljaju građanski odbor te inicijative u smislu članka 2. točke 3. i članka 3. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 211/2011.
- 32 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 25. srpnja 2014. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak. Tužba nije usmjerena samo na poništenje pobijane komunikacije nego također, podredno, i na poništenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011. Kao tuženici određeni su Parlament, Vijeće i Komisija.
- 33 Komisija je 29. siječnja 2015. podnijela odgovor na tužbu.
- 34 Zasebnim aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 6. i 9. veljače 2015. Parlament i Vijeće na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. istaknuli su prigovor nedopuštenosti. Oni smatraju da tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na njih.
- 35 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 6. i 9. veljače 2015. Parlament i Vijeće zatražili su intervenciju u potporu zahtjevu Komisije u slučaju da tužba bude proglašena nedopuštenom u dijelu koji se odnosi na njih.
- 36 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 17. ožujka 2015. organizacija International Planned Parenthood Federation zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije, Parlamenta i Vijeća.
- 37 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. travnja 2015. organizacija Marie Stopes International zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije, Parlamenta i Vijeća.
- 38 Tužitelji su 14. travnja 2015. podnijeli repliku u kojoj su također iznijeli svoja očitovanja o istaknutim prigovorima nedopuštenosti.
- 39 Komisija je 4. lipnja 2015. podnijela odgovor na repliku.
- 40 Prvo vijeće Općeg suda rješenjem od 26. studenoga 2015., One of Us i dr./Komisija (T-561/14, neobjavljeno, EU:T:2015:917) odbacilo je tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem je usmjerena na poništenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, zbog čega se Parlament i Vijeće više nisu mogli smatrati tuženicima u postupku.
- 41 Predsjednik prvog vijeća Općeg suda odobrio je odlukom od 30. studenoga 2015. intervenciju Parlamenta i Vijeća, precizirajući da im pripadaju prava koja su predviđena u članku 116. stavku 6. Poslovnika od 2. svibnja 1991.
- 42 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. siječnja 2016. Republika Poljska zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu tužiteljâ.
- 43 Rješenjem od 16. ožujka 2016., One of Us i dr./Komisija (T-561/14, EU:T:2016:173) predsjednik prvog vijeća Općeg suda odbio je zahtjeve za intervenciju organizacija International Planned Parenthood Federation i Marie Stopes International. Osim toga, zaključio je da su tužitelji neprimjereno upotrijebili zahtjeve za intervenciju koje su podnijeli ti subjekti i da su stoga počinili zlouporabu postupka te je tu činjenicu uzeo u obzir prilikom raspodjele troškova na temelju članka 135. stavka 2. Poslovnika Općeg suda.
- 44 Predsjednik prvog vijeća Općeg suda odlukom od 17. ožujka 2016. odobrio je intervenciju Republike Poljske, precizirajući da joj pripadaju prava koja su predviđena u članku 116. stavku 6. Poslovnika od 2. svibnja 1991.

- 45 Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, primjenom članka 27. stavka 5. Poslovnika sudac izvjestitelj raspoređen je u drugo vijeće, kojemu je stoga dodijeljen ovaj predmet.
- 46 Opći je sud (drugo vijeće) na temelju prijedloga suca izvjestitelja 28. studenoga 2016., u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, strankama postavio pitanje u pisanom obliku, na koje su one odgovorile u zadanom roku.
- 47 Opći je sud 14. prosinca 2016. na prijedlog drugog vijeća i primjenom članka 28. Poslovnika odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.
- 48 Opći je sud (drugo prošireno vijeće) na prijedlog suca izvjestitelja 11. siječnja 2017. odlučio otvoriti usmeni dio postupka.
- 49 Odlukom od 9. ožujka 2017. predsjednik drugog vijeća Općeg suda odobrio je zahtjev za odgodu rasprave koji su podnijeli tužitelji.
- 50 Na raspravi održanoj 16. svibnja 2017. Opći sud saslušao je izlaganja stranaka i njihove odgovore na pitanja koja im je postavio.
- 51 Tužitelji, koje podupire Republika Poljska, od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu komunikaciju;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 52 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu odnosno da je u svakom slučaju odbije kao neosnovanu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost

Dopuštenost tužbe u dijelu u kojem ju je podnio subjekt pod nazivom „European Citizens’ Initiative One of Us”

- 53 Ponajprije, treba podsjetiti da pitanje aktivne procesne legitimacije tužitelja kao i njegova pristupa pravnim sredstvima može po službenoj dužnosti ispitati sud Unije, s obzirom na to da se ono odnosi na apsolutnu zapreku vođenju postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2007., *Au Lys de France/Komisija*, T-458/04, neobjavljenu, EU:T:2007:195, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 54 U ovom slučaju pitanje koje treba po službenoj dužnosti ispitati jest može li subjekt pod nazivom „European Citizens’ Initiative One of Us” biti stranka u postupku pred sudom Unije kako bi na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a zahtijevao poništenje pobijane komunikacije.
- 55 Stranke u postupku mogle su iznijeti svoja očitovanja o toj problematici u okviru svojih odgovora na pisano pitanje Općeg suda (vidjeti gornju točku 46.). Ta je problematika također bila predmet diskusije tijekom rasprave.

- 56 Tužitelji u biti tvrde da je tužba dopuštena u dijelu u kojem ju je podnio European Citizens' Initiative One of Us te se u prilog toj tezi pozivaju na presudu od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59). Podredno, tvrde da je tužba u svakom slučaju dopuštena u dijelu u kojem ju je podnijelo sedam fizičkih osoba koje su bile organizatori spornog EGI-ja i koje predstavljaju njegov građanski odbor.
- 57 Komisija je tvrdila da subjekt pod nazivom „European Citizens' Initiative One of Us” ne može biti stranka u postupku pred sudom Unije, već da samo gore navedenih sedam fizičkih osoba mogu biti stranke u postupku.
- 58 Iz teksta članka 263. četvrtog stavka UFEU-a također proizlazi da samo fizičke osobe i subjekti s pravnom osobnošću mogu podnijeti tužbe za poništenje na temelju navedene odredbe.
- 59 Međutim, priznaje se da se u određenim slučajevima subjekt koji nema pravnu osobnost u skladu s pravom neke države članice ili treće zemlje ipak može smatrati „pravnom osobom” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te mu se može dopustiti da podnese tužbu za poništenje na temelju te odredbe (vidjeti u tom smislu presude od 28. listopada 1982., *Groupement des Agences de voyages*/Komisija, 135/81, EU:C:1982:371, t. 9. do 12. i od 18. siječnja 2007., *PKK i KNK/Vijeće*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, t. 109. do 112.). To je, među ostalim, slučaj kada se Unija i njezine institucije svojim aktima ili postupanjima odnose prema predmetnom subjektu kao prema posebnoj osobi koja može imati određena prava ili može podliježati obvezama ili ograničenjima.
- 60 Ponajprije, u ovom slučaju iz spisa ne proizlazi da subjekt pod nazivom „European Citizens' Initiative One of Us” ima pravnu osobnost na temelju prava određene države članice ili treće zemlje. U tom pogledu treba istaknuti da su, dajući odgovor na zahtjev tajništva Općeg suda koji se odnosi na dokaz pravne osobnosti tog subjekta, tužitelji dostavili samo jedan primjerak dokumenta iz službenog registra građanskih inicijativa, koji je Komisija objavila na internetu, a u kojem se spominje sporni EGI.
- 61 Nadalje, iz Uredbe br. 211/2011 ne proizlazi da ona daje pravnu osobnost određenom EGI-ju postupajući prema njemu kao prema posebnom subjektu. Organizatori predmetnog EGI-ja, odnosno fizičke osobe koje čine njegov građanski odbor, jedine su osobe koje, među ostalim, sudjeluju u postupku pred Komisijom (osobito članci 3. do 6. i 8. do 11. Uredbe br. 211/2011), odgovorne su za štetu koju uzrokuju pri organiziranju određenog EGI-ja (članak 13. Uredbe br. 211/2011), podliježu sankcijama u slučaju povrede Uredbe br. 211/2011 (članak 14. Uredbe br. 211/2011), koje se obavještava o razlozima odbijanja registracije prijedloga EGI-ja kao i o sudskim i izvansudskim pravnim sredstvima kojima raspolažu (članak 4. stavak 3. drugi podstavak Uredbe br. 211/2011) te koje primaju obavijest o Komisijinoj komunikaciji propisanu člankom 10. Uredbe br. 211/2011.
- 62 Konačno, ni iz jednog Komisijina akta ili postupanja ne proizlazi da se prema subjektu pod nazivom „European Citizens' Initiative One of Us” odnosila kao prema posebnom subjektu. Povrh toga, tužitelji se nisu pozvali ni na jednu okolnost kako bi dokazali postojanje takvog postupanja.
- 63 Prema tome, treba zaključiti da subjekt pod nazivom „European Citizens' Initiative One of Us” nema stranačku sposobnost pred sudom Unije.
- 64 Taj zaključak ne dovodi u pitanje presuda od 3. veljače 2017., *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59), na koju se tužitelji pozivaju. Naime, dostatno je utvrditi da je tužitelj u tom predmetu bio građanski odbor (*Bürgerausschuss*) navedenog EGI-ja, sastavljen od sedam fizičkih osoba navedenih u tužbi, a ne taj EGI.
- 65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba utvrditi da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem ju je podnio subjekt pod nazivom „European Citizens' Initiative One of Us”, što nema utjecaja na dopuštenost tužbe u dijelu u kojem ju je također podnijelo sedam fizičkih osoba koje predstavljaju građanski odbor spornog EGI-ja.

Pobojnost pobijane komunikacije u smislu članka 263. UFEU-a

- 66 Bez formalnog isticanja prigovora nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika od 2. svibnja 1991., Komisija tvrdi da je tužba nedopuštena zbog toga što pobijana komunikacija nije akt koji se može pobijati tužbom za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.
- 67 Tužitelji osporavaju taj Komisijin stav.
- 68 Treba podsjetiti da je tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a dostupna u odnosu na sve akte institucija Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njegov pravni položaj (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9., od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 16. i od 20. rujna 2016., Mallis i dr./Komisija i ESB, C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, t. 51.).
- 69 Komisija tvrdi da pobijana komunikacija po svojem obliku i naravi ne predstavlja akt koji bi mogao proizvesti obvezujuće pravne učinke, a još manje učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njihov pravni položaj. Naime, pobijanom komunikacijom ne uvode se obveze, još manje obveze za tužitelje, niti se uređuje njihov pravni status ili njihove ovlasti. Više je riječ o Komisijinu aktu kojim se prenosi njezina namjera da slijedi određen pristup i za koji se ne može smatrati da mu je cilj stvaranje pravnih učinaka. U prilog svojoj argumentaciji Komisija se poziva na presude od 6. travnja 2000., Španjolska/Komisija (C-443/97, EU:C:2000:190) i od 20. svibnja 2010., Njemačka/Komisija (T-258/06, EU:T:2010:214).
- 70 Kao što to proizlazi iz sudske prakse suda Unije, kako bi se utvrdilo proizvodi li akt pravne učinke, potrebno je usredotočiti se na njegov predmet, njegov sadržaj, njegovu bit te činjenični i pravni kontekst u kojem je nastao (rješenje od 8. ožujka 2012., Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, neobjavljeno, EU:T:2012:114, t. 30.; vidjeti također u tom smislu rješenje od 13. lipnja 1991., Sunzest/Komisija, C-50/90, EU:C:1991:253, t. 12. i 13. i presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 58.).
- 71 Cilj tužbe za poništenje u ovom je slučaju pobijana komunikacija, kojom je Komisija zauzela konačan stav da ne podnese prijedlog pravnog akta kao odgovor na sporni EGI. U okviru spornog EGI-ja bile su predložene tri izmjene akata Unije te je precizno definiran sadržaj tih izmjena. Stoga je potrebno odrediti predstavlja li ta komunikacija akt koji se može pobijati u smislu sudske prakse navedene u točkama 68. i 70. ove presude.
- 72 Iz članka 11. stavka 4. UFEU-a i uvodne izjave 1. Uredbe br. 211/2011 proizlazi da najmanje jedan milijun građana Unije, državljana znatnog broja država članica, ima pravo izravno se obratiti Komisiji kako bi joj podnijeli zahtjev kojim je se poziva da podnese prijedlog pravnog akta Unije u svrhu provedbe Ugovorâ, na istoj osnovi kao i Parlament, na temelju članka 225. UFEU-a, i Vijeće, na temelju članka 241. UFEU-a. Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 1. Uredbe br. 211/2011, to pravo jača status građana Unije i poboljšava demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije (vidjeti presudu od 3. veljače 2017., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija, T-646/13, EU:T:2017:59, t. 18. i navedenu sudsku praksu). To pravo dodijeljeno građanima Unije uređeno je Uredbom br. 211/2011.
- 73 Uredba br. 211/2011 utvrđuje postupke i uvjete potrebne za predstavljanje takvog EGI-ja. U uvodnoj izjavi 8. navodi se kako je potrebna minimalna organizirana struktura i u tu svrhu predviđa stvaranje građanskog odbora sastavljenog od fizičkih osoba (organizatora) koje dolaze iz najmanje sedam različitih država članica, a koji je zadužen za elaboriranje EGI-ja i njegovo predstavljanje Komisiji. U članku 4. Uredbe br. 211/2011 propisuje se da prijedlog EGI-ja mora biti registriran kod Komisije i da se ta registracija provodi pod pretpostavkom da Komisija utvrdi da je ispunjen određen broj uvjeta koji su određeni u navedenoj odredbi. Tek nakon te registracije može se započeti s prikupljanjem izjava o

potpori određenom prijedlogu EGI-ja od najmanje milijun potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica. To se prikupljanje mora provoditi u okviru postupaka i uvjeta koji su detaljno određeni u člancima 5. do 8. Uredbe br. 211/2011. Članak 9. Uredbe br. 211/2011 propisuje mogućnost za organizatore da, ako su ispunjeni svi uvjeti i provedeni svi postupci koji su tom uredbom predviđeni, podnesu EGI Komisiji.

- 74 Članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011, koji predstavlja pravnu osnovu pobijane komunikacije, propisuje da Komisija, u roku od tri mjeseca od podnošenja EGI-ja sukladno članku 9. navedene uredbe, u komunikaciji navodi svoje pravne i političke zaključke o EGI-ju, eventualnim djelovanjima koja namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja. Članak 10. stavak 2. Uredbe br. 211/2011 propisuje da se o navedenoj komunikaciji obavješćuju organizatori, Europski parlament i Vijeće te da se ona javno objavljuje.
- 75 Članak 11. Uredbe br. 211/2011 propisuje, među ostalim, da se u roku od tri mjeseca iz članka 10. stavka 1. točke (c) navedene uredbe organizatorima pruža prilika da predstave EGI na javnom saslušanju u Parlamentu.
- 76 S obzirom na činjenicu da je cilj mehanizma EGI-ja pozvati Komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese prijedlog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 19. travnja 2016., *Costantini i dr./Komisija*, T-44/14, EU:T:2016:223, t. 31.), iz navedenih odredbi proizlazi da Komisijino predstavljanje komunikacije predviđeno člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 211/2011 predstavlja okončanje postupka koji se odnosi na EGI, s obzirom na to da tom komunikacijom Komisija obavješćuje, među ostalim, organizatore EGI-ja o svojoj odluci o tome namjerava li ili ne namjerava poduzeti djelovanja u odgovoru na potonji. Osim toga, nesporno je da podnošenje takve komunikacije predstavlja obvezu za Komisiju.
- 77 U ovom slučaju iz spisa proizlazi da su tužitelji organizatori spornog EGI-ja i da su zaduženi za njegovu elaboraciju i podnošenje Komisiji prema etapama opisanima u člancima 4. i 5. do 9. Uredbe br. 211/2011. Treba također primijetiti da je sporni EGI prikupio potporu od 1 721 626 potpisnika iz 28 država članica. Osim toga, treba podsjetiti da pobijana komunikacija predstavlja konačan Komisijin stav, s obzirom na to da je potonja odlučila da neće podnijeti prijedlog pravnog akta kao odgovor na sporni EGI i, općenitije, da kao odgovor na tu inicijativu neće poduzeti nikakva djelovanja. Štoviše, ta komunikacija predstavlja okončanje specifičnog postupka koji su pokrenuli i vodili tužitelji na temelju Uredbe br. 211/2011 i njezino donošenje predstavlja obvezu za Komisiju. Uzimajući u obzir te elemente, treba zaključiti da pobijana komunikacija proizvodi obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njihov pravni položaj (vidjeti u tom smislu i prema analogiji presude od 26. siječnja 2010., *Internationaler Hilfsfonds/Komisija*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 52. i 58. i od 25. lipnja 1998., *Lilly Industries/Komisija*, T-120/96, EU:T:1998:141, t. 50. do 56.).
- 78 Komisijina argumentacija ne dovodi u pitanje takav zaključak.
- 79 Kao prvo, budući da pobijana komunikacija sadržava Komisijin konačan stav da ne podnese prijedlog pravnog akta kao odgovor na sporni EGI i zaključuje postupak EGI-ja koji su pokrenuli i proveli tužitelji na temelju Uredbe br. 211/2011, treba zaključiti da ta komunikacija nema narav i svojstva akata o kojima je bilo riječ u presudama od 6. travnja 2000., *Španjolska/Komisija* (C-443/97, EU:C:2000:190) i od 20. svibnja 2010., *Njemačka/Komisija* (T-258/06, EU:T:2010:214), na koje se Komisija poziva (vidjeti t. 69. ove presude), odnosno akata za koje je sud Unije smatrao da se ne mogu pobijati tužbom za poništenje.
- 80 Naime, presuda od 6. travnja 2000., *Španjolska/Komisija* (C-443/97, EU:C:2000:190) odnosila se na tužbu za poništenje Komisijinih internih smjernica koje su se odnosile na neto financijske ispravke u okviru primjene članka 24. Uredbe Vijeća br. 4253/88 od 19. prosinca 1988. o utvrđivanju odredbi za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u pogledu koordiniranja aktivnosti različitih strukturnih fondova među njima samima te s projektima Europske investicijske banke i drugih postojećih financijskih

instrumenata (SL 1988., L 374, str. 1.). Sud je u točki 34. te presude smatrao da su te interne smjernice samo odraz Komisijine namjere da slijedi određeni pristup u izvršavanju ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 24. Uredbe br. 4253/88 i da se, prema tome, ne može smatrati da proizvode pravne učinke.

- 81 Međutim, u ovom slučaju, s obzirom na to da pobijana komunikacija ima svojstva opisana u točki 77. ove presude, ne može se tvrditi da joj cilj nije stvaranje pravnih učinaka. Za razliku od akta o kojem je bilo riječi u presudi od 6. travnja 2000., Španjolska/Komisija (C-443/97, EU:C:2000:190), pobijana komunikacija proizvodi učinke koji prelaze Komisijinu internu sferu.
- 82 Presuda od 20. svibnja 2010., Njemačka/Komisija (T-258/06, EU:T:2010:214) odnosila se na tužbu za poništenje Komisijine komunikacije o tumačenju koja se odnosila na pravo Unije primjenjivo na provedbu nabave koja ne podliježe ili djelomično podliježe direktivama o „javnoj nabavi”. Opći je sud u točki 26. te presude istaknuo da je cilj te komunikacije bio staviti na znanje Komisijin opći pristup kad je riječ o primjeni svih temeljnih pravila o provedbi javne nabave, koja izravno proizlaze iz pravila i načela Ugovora o EZ-u, osobito načela nediskriminacije i transparentnosti, na provedbu nabave koja ne podliježe ili djelomično podliježe direktivama o „javnoj nabavi”. U tom je kontekstu Opći sud nastavio, smatrajući, u točki 27. te presude, da, kako bi je se moglo smatrati aktom koji se može pobijati, cilj predmetne komunikacije mora biti stvaranje novih pravnih učinaka u odnosu na one koje sadržava primjena temeljnih načela UEZ-a i da je, kako bi se to provjerilo, potrebno ispitati njihov sadržaj. Nakon tog ispitivanja, Opći je sud u točki 162. te presude zaključio da predmetna komunikacija ne sadržava nova pravila za provedbu javne nabave koja bi prekoračivala obveze koje proizlaze iz postojećeg prava Unije i da se, posljedično, ne može smatrati da proizvodi obvezujuće pravne učinke koji utječu na pravni položaj tužitelja i intervenijenata.
- 83 Međutim, u ovom slučaju ne može se tvrditi da pobijana komunikacija predstavlja komunikaciju o „tumačenju”. Naprotiv, svojstva opisana u točki 77. ove presude pokazuju da je cilj te komunikacije proizvesti obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na interese tužitelja, bitno mijenjajući njegov pravni položaj.
- 84 Kao drugo, Komisija je istaknula da najviše što članak 11. stavak 4. UEU-a i Uredba br. 211/2011 organizatorima EGI-ja dodjeljuju jest pravo zahtijevati podnošenje prijedloga pravnog akta. Budući da je taj prijedlog po samoj svojoj naravi preliminaran i pripreman, odbijanje zahtjeva za njegovo podnošenje ne može se smatrati aktom koji bi trebao proizvoditi pravne učinke prema trećim osobama. U tom kontekstu Komisija tvrdi da se, prema sudskoj praksi Unije, pobijani akt kojim se odbija tužiteljev zahtjev ne može ocjenjivati neovisno o aktu koji je izričito obuhvaćen tim zahtjevom i da stoga pobijani akt predstavlja akt koji se može pobijati samo ako je akt koji je obuhvaćen tim zahtjevom također mogao biti predmet tužbe za poništenje koju je podnio tužitelj.
- 85 Doista, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kad je određeni Komisijin akt negativne naravi, treba ga ocjenjivati s obzirom na narav zahtjeva na koji predstavlja odgovor (vidjeti rješenje od 14. prosinca 2005., Arizona Chemical i dr./Komisija, T-369/03, EU:T:2005:458, t. 64. i navedenu sudsku praksu). Posebice, odbijanje je akt u odnosu na koji se može podnijeti tužba za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a ako se akt koji je institucija odbila donijeti mogao pobijati na temelju te odredbe (vidjeti presudu od 22. listopada 1996., Salt Union/Komisija, T-330/94, EU:T:1996:154, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 86 Međutim, kao što je to već presuđeno, ta se sudska praksa ne može primijeniti ako, kao u ovom slučaju, Komisija donosi odluku u postupku koji je precizno definiran Unijinom uredbom, u okviru kojega Komisija mora odlučiti o zahtjevu pojedinca podnesenom na temelju te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 1998., Lilly Industries/Komisija, T-120/96, EU:T:1998:141, t. 62. i 63.).
- 87 Komisijinu argumentaciju iznesenu u točki 84. ove presude, prema tome, treba odbiti.

- 88 Kao treće, u prilog stavu koji se odnosi na nemogućnost pobijanja pobijane komunikacije Komisija se tijekom rasprave pozvala na presudu od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), koja se odnosila na mogućnost pobijanja odluke kojom je Odbor za predstavljanje Parlamenta okončao razmatranja peticije koju je žalitelj podnio u tom predmetu.
- 89 U okviru predmeta od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) Sud je utvrdio, u točki 22. te presude, da nad odlukom kojom je Parlament, kada mu je podnesena peticija, zaključio da ona ne udovoljava pretpostavkama iz članka 227. UFEU-a mora biti moguće provesti sudski nadzor, s obzirom na to da je ona mogla utjecati na pravo zainteresirane osobe na podnošenje peticije. Rečeno vrijedi i za odluku kojom bi Parlament, ne poštujući samu bit prava na podnošenje peticije, odbio ili propustio upisati peticiju koja mu je upućena i slijedom toga ispitati udovoljava li ona pretpostavkama iz članka 227. UFEU-a.
- 90 S druge strane, kad je riječ o peticiji za koju je Parlament ocijenio da udovoljava pretpostavkama iz članka 227. UFEU-a, Sud je u točki 24. presude od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) smatrao da Parlament raspolaze širokom diskrecijskom ovlašću političke prirode glede daljnjeg postupanja s takvom peticijom. Sud je zaključio da odluka donesena u vezi s time nije podvrgnuta sudskom nadzoru, neovisno o tome što takvom odlukom sam Parlament donosi naznačene mjere ili o tome što ocjenjuje da to nije u stanju učiniti i prosljeđuje peticiju nadležnoj instituciji ili službi kako bi ona poduzela te mjere.
- 91 Tijekom rasprave Komisija je tvrdila, u biti, da se shvaćanje iz presude od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) može prenijeti na ovaj predmet, s obzirom na to da je, kao i Parlament, ona raspolagala širokom diskrecijskom ovlašću glede daljnjeg postupanja s određenim EGI-jem. Osim toga, ona je tvrdila da, za razliku od prava na peticiju, pravo na sudjelovanje u demokratskom životu Unije putem EGI-ja nije temeljno pravo i da bi, prema tome, bilo nedosljedno dodijeliti mu „višu razinu” pravne zaštite od one koja se pruža pravu na peticiju.
- 92 S obzirom na točku 22. presude od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) treba ocijeniti može li Komisijino odbijanje da podnese zakonodavcu Unije prijedlog pravnog akta, formulirano u okviru komunikacije usvojene na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, utjecati na prava građana iz članka 11. stavka 4. UFEU-a.
- 93 U tom pogledu treba podsjetiti na to da pravo građana iz članka 11. stavka 4. UFEU-a jača status građana Unije i poboljšava demokratsko funkcioniranje Unije (vidjeti točku 72. ove presude), s obzirom na to da mu je konačni cilj potaknuti sudjelovanje građana u demokratskom životu i učiniti Uniju dostupnijom (vidjeti uvodnu izjavu 2. Uredbe br. 211/2011). Nepodvrgavanje Komisijina odbijanja podnošenja prijedloga pravnog akta zakonodavcu Unije, formuliranog u komunikaciji propisanoj člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 211/2011, sudskom nadzoru ugrozilo bi ostvarenje tog cilja jer bi rizik od Komisijine arbitrarnosti odvrćao od svake uporabe mehanizma EGI-ja, s obzirom i na zahtijevane postupke i uvjete kojima taj mehanizam podliježe.
- 94 Nadalje, treba primijetiti da mehanizam peticije koji je bio predmet ispitivanja u okviru presude od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) i mehanizam EGI-ja nisu slični.
- 95 Kao što to proizlazi iz presude od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), peticija se najprije ispituje radi ocjene njezine dopuštenosti s obzirom na uvjete navedene u članku 227. UFEU-a, a potom podliježe diskrecijskoj ovlaštima Parlamenta kad je riječ o daljnjem postupanju. Između tih dviju etapa peticija ne podliježe nikakvim dodatnim uvjetima i postupcima koji mogu utjecati na podnositelja peticije i njegov pravni položaj.

- 96 Nasuprot tomu, „dopušteni” EGI, u smislu njegove registracije na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011 (prva etapa mehanizma EGI-ja), mora ispuniti dodatne uvjete kako bi bio podvrgnut Komisijinu ispitivanju koje se provodi u okviru komunikacije iz članka 10. Uredbe br. 211/2011 (druga etapa mehanizma EGI-ja). Ti dodatni uvjeti, koji su obveza organizatora, u biti se odnose na prikupljanje izjava potpisnika o potpori, čiji su detalji razrađeni u navedenoj uredbi. Tek nakon što su te pretpostavke ispunjene, EGI se podvrgava Komisijinu ispitivanju.
- 97 Nadalje, kada se radi o postupku nakon registracije prijedloga EGI-ja, Uredba br. 211/2011 sadržava odredbe koje se mogu kvalificirati kao postupovna jamstva u korist organizatora, koje stoga podrazumijevaju da komunikacija iznesena sukladno članku 10. Uredbe br. 211/2011 u odnosu na njih proizvodi obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 12. rujna 2002., DuPont Teijin Films Luxembourg i dr./Komisija, T-113/00, EU:T:2002:214, t. 47. do 55. i rješenje od 14. prosinca 2005., Arizona Chemical i dr./Komisija, T-369/03, EU:T:2005:458 t. 72. i 82.). Konkretno, kao prvo, na temelju članka 9. i članka 10. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 211/2011, Komisija prima organizatore „na primjerenom razini” kako bi im omogućila da detaljno objasne pitanja istaknuta EGI-jem. Kao drugo, članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011 izričito predviđa Komisijinu obvezu da navede razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja slijedom EGI-ja. Ta obveza koja je nametnuta Komisiji navedena je i u uvodnoj izjavi 20. iste uredbe, koja propisuje, među ostalim, da Komisija, kako bi dokazala da je EGI pažljivo ispitan, mora na jasan, razumljiv i detaljan način objasniti razloge svojeg namjeravanog djelovanja te također navesti razloge ako ne namjerava poduzeti nikakvu mjeru. Kao treće, članak 10. stavak 2. Uredbe br. 211/2011 propisuje da komunikaciju iz članka 10. stavka 1. točke (c) navedene uredbe ne treba samo objaviti, već se o njoj osobito obavješćuju organizatori.
- 98 Zbog dodatnih uvjeta za organizatore i postupovnih jamstava predviđenih u njihovu korist, izloženih u točkama 96. i 97. ove presude, treba zaključiti da Komisijino odbijanje da podnese zakonodavcu Unije prijedlog pravnog akta, formulirano u komunikaciji koja je donesena na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, u odnosu na organizatore proizvodi obvezujuće pravne učinke u smislu sudske prakse navedene u točki 68. ove presude.
- 99 Osim toga, kad je riječ o Komisijinu argumentu iznesenom u točki 91. *in fine* ove presude, koji u bitnome proizlazi iz činjenice da, za razliku od prava na peticiju, pravo na EGI ne predstavlja temeljno pravo te se na njega, prema tome, ne može primijeniti viša razina pravne zaštite od one za prvo navedeno pravo, treba primijetiti da, s obzirom na to da ova tužba ispunjava uvjete koje postavlja članak 263. UFEU-a, taj Komisijin argument ne može dovesti u pitanje zaključak koji se odnosi na dopuštenost navedene tužbe. U svakom slučaju, treba primijetiti da, iako pravo na EGI nije uključeno u Povelju o temeljnim pravima – kao što je to slučaj s pravom na peticiju, koje je propisano člankom 44. navedene Povelje – to je pravo ipak predviđeno primarnim pravom Unije, odnosno člankom 11. stavkom 4. UEU-a. Ono je, prema tome, predviđeno instrumentom koji ima istu pravnu vrijednost koja je dodijeljena Povelji o temeljnim pravima.
- 100 Slijedi da Komisijin argument prema kojem pravo na EGI uživa višu razinu pravne zaštite od one koju uživa pravo na peticiju u svakom slučaju treba odbaciti.
- 101 S obzirom na prethodna razmatranja, argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknula Komisija treba odbiti.

Meritum

- 102 Argumentacija tužiteljâ otkriva postojanje pet tužbenih razloga za poništenje. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, zbog Komisijina nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovor na sporni EGI. Drugi tužbeni razlog, istaknut podredno prvomu, temelji se na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a koja je počinjena zbog

nepodnošenja prijedloga pravnog akta. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 koja je počinjena jer Komisija u pobijanoj komunikaciji nije odvojeno navela svoje pravne i političke zaključke o spornom EGI-ju. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja. Peti tužbeni razlog temelji se na Komisijinim pogreškama u ocjeni.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, zbog Komisijina nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovor na sporni EGI

- 103 Tužitelji tvrde da Komisijino pravo da ne poduzima djelovanja slijedom određenog EGI-ja treba usko tumačiti. Naime, odluka u tom smislu može biti donesena samo u slučaju triju sljedećih situacija: kao prvo, ako mjere koje se zahtijevaju u okviru EGI-ja nisu više potrebne jer su usvojene dok je EGI još bio u tijeku ili je problem na koji inicijativa upućuje nestao ili je riješen na drugi zadovoljavajući način, kao drugo, ako je usvajanje mjera koje se zahtijevaju u okviru EGI-ja postalo nemoguće nakon njegove registracije i, kao treće, kada građanska inicijativa ne sadržava prijedloge konkretnog djelovanja, već samo upozorava na postojanje problema koji je potrebno riješiti, prepuštajući Komisiji brigu o utvrđivanju, ako je potrebno, djelovanja koje može poduzeti. Izvan tih triju situacija donošenjem odluke o nepoduzimanju nikakva djelovanja povređuje se članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011. Prema tužiteljima, nijedna od tih triju situacija u ovom slučaju ne postoji.
- 104 Komisija osporava stavove tužitelja.
- 105 U skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative.
- 106 Na temelju članka 17. stavka 2. UEU-a, zakonodavni akt može se donijeti samo na temelju „Komisijina prijedloga”, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno.
- 107 Isto tako, redovni zakonodavni postupak, koji je obuhvaćen svim prijedlozima spornog EGI-ja, sastoji se, u skladu s člankom 289. UFEU-a, u donošenju uredbe, direktive ili odluke zajedno s Parlamentom i Vijećem, „na prijedlog Komisije”.
- 108 Osim toga, članak 17. stavak 3. treći podstavak UEU-a propisuje, među ostalim, da je Komisija u obavljanju svojih zaduženja u potpunosti neovisna i da njezini članovi ne traže i ne primaju naputke od bilo koje vlade, institucije, tijela ili subjekta.
- 109 Ovlast zakonodavne inicijative koju Komisiji priznaju članak 17. stavak 2. UEU-a i članak 289. UFEU-a podrazumijeva da je u načelu na Komisiji da odluči hoće li iznijeti prijedlog zakonodavnog akta ili ne i, ako je potrebno, odrediti njegov predmet, cilj i sadržaj (presuda od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 70. i 74.).
- 110 Taj kvazimonopol na zakonodavnu inicijativu koji Ugovori povjeravaju Komisiji (mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinenena u predmetu Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2014:2470, t. 43.) objašnjava se njezinom funkcijom – koja je, na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, promicati opći interes Unije – kao i neovisnošću koju uživa na temelju članka 17. stavka 3. trećeg podstavka UEU-a u obavljanju svojih zaduženja.
- 111 Na kvazimonopol koji se spominje u točki 110. ove presude ne utječe pravo na EGI propisano člankom 11. stavkom 4. UEU-a. Ta odredba predviđa pravo najmanjeg broja građana da, pod određenim uvjetima, „pozovu” Komisiju da podnese odgovarajući prijedlog. Pojmovi iz te odredbe očito ne podupiru tumačenje prema kojem Komisija ima obvezu podnijeti prijedlog pravnog akta povodom EGI-ja.

- 112 Nadalje, kao što to Komisija opravdano primjećuje, taj zaključak također proizlazi iz strukture članka 11. UEU-a i članka 24. UFEU-a, koji EGI navode među ostalim sredstvima kojima građani mogu potaknuti pažnju institucija Unije o određenim pitanjima, a među ta sredstva pripadaju, među ostalim, dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom, savjetovanja sa zainteresiranim strankama, pravo na peticiju i obraćanje ombudsmanu.
- 113 Namjera ustavotvorne vlasti Unije da ovlast zakonodavne inicijative ne dodijeli mehanizmu EGI-ja potvrđena je u uvodnoj izjavi 1. Uredbe br. 211/2011, koja u biti izjednačava pravo dodijeljeno EGI-ju s onim dodijeljenim Parlamentu, na temelju članka 225. UFEU-a, i Vijeću, na temelju članka 241. UFEU-a. Međutim, zahtjev Parlamenta ili Vijeća ne obvezuje Komisiju da podnese prijedlog pravnog akta (mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2014:2470, t. 48.; vidjeti također u tom smislu i prema analogiji presudu od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće, C-70/88, EU:C:1990:217, t. 19.).
- 114 Ta namjera ustavotvorne vlasti također nalazi potvrdu u tekstu članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, koji propisuje, među ostalim, da Komisija u komunikaciji navodi „eventualna” djelovanja koja namjerava poduzeti slijedom EGI-ja i razloge „poduzimanja ili nepoduzimanja” tog djelovanja. Iz tog teksta jasno proizlazi neobvezujuća narav koju za Komisiju predstavlja činjenica daljnjeg postupanja s određenim EGI-jem.
- 115 U ovom slučaju tumačenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 koje predlažu tužitelji i koje je izneseno u točki 103. ove presude u biti dovodi do oduzimanja svake Komisijine diskrecijske ovlasti u okviru izvršavanja njezine ovlasti zakonodavne inicijative slijedom određenog EGI-ja. Naime, ako bi to tumačenje bilo potvrđeno, ono bi u konačnici značilo da Komisija mora poduzeti „konkretna” djelovanja (sukladno pojmu koji primjenjuju tužitelji i koji se navodi u točki 103. ove presude) koja se predlažu EGI-jem. Međutim, takvo bi se tumačenje protivilo kvazimonopolu zakonodavne inicijative koji Ugovori dodjeljuju Komisiji i značajnoj diskrecijskoj ovlasti koju ona uživa u provedbi te inicijative (vidjeti točke 109. do 114. ove presude).
- 116 Zaključak iz točke 115. ove presude, sukladno kojem Komisija nema obvezu poduzimati konkretna djelovanja koja se predlažu EGI-jem, nije doveden u pitanje postojanjem postupka registracije prijedloga EGI-ja, koji je predviđen člankom 4. Uredbe br. 211/2011, kao što to u bitnome tvrde i tužitelji.
- 117 Naime, registracija je samo preduvjet kojem podliježu organizatori prije početka prikupljanja izjava potpisnika o potpori. Kao što se to i glavne stranke slažu, cilj je postupka registracije izbjeći da organizatori poduzimaju nepotrebne napore koji na prvi pogled ne mogu dovesti do željenog rezultata. Međutim, iz kriterija za odbijanje registracije propisanih u članku 4. stavku 2. točkama (b) do (d) Uredbe br. 211/2011 proizlazi da – u slučaju kada predloženi EGI očito izlazi iz okvira Komisijinih ovlasti na temelju kojih ona može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovora ili u slučaju kad je očito uvredljiv, isprazan ili uznemirujući ili također u slučaju kad je u suprotnosti s vrijednostima Unije, kako su utvrđene u članku 2. UEU-a – odluka o registriranju ili neregistriranju prijedloga EGI-ja znači njegovu prvu pravnu ocjenu i ne prejudicira Komisijinu ocjenu koju ona donosi u okviru komunikacije donesene na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 (vidjeti u tom smislu presudu od 19. travnja 2016., Costantini i dr./Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, t. 53.).
- 118 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da je tumačenje članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 koje predlažu tužitelji u pravnom smislu pogrešno. Slijedom toga, prvi tužbeni razlog valja odbiti.

Drugi tužbeni razlog, istaknut podredno prvomu, koji se temelji na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a do koje je došlo zbog nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovora na sporni EGI

- 119 Tužitelji tvrde da je, u slučaju da njihov prijedlog tumačenja članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 (vidjeti točku 103. ove presude) ne bude prihvaćen, ta odredba protivna članku 11. stavku 4. UEU-a. Prema tužiteljima, potonji članak treba tumačiti na način da pruža stvarnu dodanu vrijednost kad je riječ o mogućnosti građana da utječu na politike Unije i da vodi računa o značajnim naporima koje predstavlja prikupljanje više od milijun potpisa.
- 120 Tužitelji također tvrde da Komisija, kao upravno tijelo, nema legitimitet za donošenje odluke koja zamjenjuje zakonodavni prijedlog koji je izričito potvrdilo više od milijun građana. Ta mogućnost koja se nudi Komisiji protivna je ustavnim tradicijama država članica.
- 121 Komisija osporava argumentaciju tužiteljâ.
- 122 Treba podsjetiti da ni tekst članka 11. stavka 4. UEU-a ni sustav Ugovorâ, kako je predstavljen u točkama 105. do 112. ove presude, ne podupiru stav tužiteljâ prema kojem Komisija ima obvezu poduzeti konkretna djelovanja koja se predlažu EGI-jem.
- 123 Nadalje, s obzirom na činjenicu da Unijini Ugovori na nedvosmislen način određuju ulogu i ovlasti dodijeljene EGI-ju i institucijama Unije u okviru postupka donošenja pravnog akta, pozivanje tužiteljâ u prilog njihovu stavu na ustavne sustave određenih država članica koje građanskim inicijativama organiziranima na nacionalnoj razini dodjeljuju stvarne ovlasti zakonodavne inicijative nije relevantno i, prema tome, ne može se prihvatiti.
- 124 Treba također istaknuti da odbijanje stava tužiteljâ ne oduzima koristan učinak mehanizmu EGI-ja, kao što to potonji tvrde. Kao što je to već navedeno u točki 76. ove presude, cilj je tog mehanizma pozvati Komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese prijedlog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 19. travnja 2016., Costantini i dr./Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, t. 31.). Činjenica da je Komisiji dopušteno raspolagati važnom diskrecijskom ovlašću u izvršavanju svoje ovlasti zakonodavne inicijative ne narušava navedeni cilj.
- 125 S obzirom na sva prethodna razmatranja, drugi tužbeni razlog za poništenje koji ističu tužitelji treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 do koje je došlo jer Komisija u pobijanoj komunikaciji nije odvojeno navela svoje pravne i političke zaključke o spornom EGI-ju

- 126 Tužitelji tvrde da je, na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, razmatranog s obzirom na uvodnu izjavu 20. navedene uredbe, Komisija imala obvezu odvojeno izložiti svoje pravne i političke zaključke. Ta je obveza formalne naravi. Međutim, pobijana komunikacija ne sadržava takve odvojene zaključke.
- 127 Komisija osporava, među ostalim, činjenicu da joj je Uredbom br. 211/2011 nametnuta takva obveza.
- 128 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se derogirale same odredbe predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovom tekstu (presude od 19. studenoga 1998., Nilsson i dr., C-162/97, EU:C:1998:554, t. 54.; od 25. studenoga 1998., Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, t. 30. i od 24. studenoga 2005., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, t. 32.).

- 129 U ovom slučaju uvodna izjava 20. Uredbe br. 211/2011 doista propisuje da bi Komisija trebala ispitati određeni EGI i „odvojeno” utvrditi svoje pravne i političke zaključke. Međutim, ta obveza odvojenog utvrđivanja pravnih i političkih zaključaka nije propisana člankom 10. stavkom 1. točkom (c) navedene uredbe, koji propisuje da Komisija u komunikaciji mora navesti „svoje pravne i političke zaključke o [EGI-ju], eventualnim djelovanjima koja namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja”.
- 130 U pogledu sudske prakse navedene u točki 128. ove presude, s obzirom na to da se obveza odvojenog utvrđivanja pravnih i političkih zaključaka, navedena u točki 20. Uredbe br. 211/2011, ne ponavlja u tekstu članka 10. stavka 1. točke (c) navedene uredbe, sadržaj tog članka treba imati prednost. Slijedi da Komisija prilikom izrade komunikacije koju predviđa ta odredba nije imala takvu obvezu.
- 131 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da Komisija ima pravnu obvezu odvojeno utvrditi pravne i političke zaključke u okviru komunikacije koja se donosi na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, s obzirom na to da je ta obveza samo formalna, njezina povreda ne može dovesti do poništenja navedene komunikacije (vidjeti u tom smislu i prema analogiji presude od 21. travnja 1983., Ragusa/Komisija, 282/81, EU:C:1983:105, t. 22. i od 5. svibnja 1983., Ditterich/Komisija, 207/81, EU:C:1983:123, t. 19.).
- 132 S obzirom na prethodna razmatranja, ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na kršenju obveze obrazlaganja

- 133 Tužitelji tvrde da je Komisija u okviru svoje obveze obrazlaganja morala dokazati postojanje dostatnih etičkih i pravnih jamstava koja bi pokazala da je sporni EGI suvišan. Međutim, ona to nije učinila.
- 134 U tom kontekstu, kao prvo, tužitelji tvrde da na temeljni stav spornog EGI-ja – prema kojem je ljudski embrij ljudsko biće (prema uporabi pojma „jedan od nas”), koje, posljedično, ima ljudsko dostojanstvo – u pobijanoj komunikaciji nije dan odgovor. U toj komunikaciji nije bilo jasne izjave, bilo u pozitivnom ili u negativnom smislu, o pravnom statusu koji ljudski embrij uživa ili bi trebao uživati prema pravu Unije. Komisija se složila sa stajalištem potpisnika u skladu s kojim embrij treba uživati pravnu zaštitu, ali je istodobno izbjegla izvući logične posljedice koje iz toga proizlaze.
- 135 Kao drugo, tužitelji tvrde da je Komisijino etičko shvaćanje o istraživanjima LJEMS-a zahvaćeno pogreškama i da sustav „trostruke zaštite” predstavljen u pobijanoj komunikaciji (vidjeti točku 18. ove presude) ima nedostatke i ne predstavlja primjeren odgovor na etička razmatranja koja su izražena u spornom EGI-ju.
- 136 Kao treće, tužitelji tvrde da je Komisijin odgovor također neprimjeren u dijelu u kojem se odnosi na politiku Unije o razvojnoj pomoći. Komisijino odbijanje postupanja po spornom EGI-ju nema nikakve veze s ciljem koji se odnosi na smanjivanje maternalne smrtnosti, nego s vlastitim Komisijinim institucionalnim interesom.
- 137 Kao četvrto, tužitelji tvrde da Komisijino odbijanje da izmijeni Financijsku uredbu nije dostatno obrazloženo i nije osnovano.
- 138 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 139 U tom kontekstu Komisija, među ostalim, tvrdi da obrazloženje komunikacije izdane na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 mora omogućiti eventualnu javnu raspravu kako bi Parlament i u konačnici građani mogli nad njome provesti politički nadzor. S obzirom na taj cilj potrebno je utvrditi točan sadržaj i doseg obveze obrazlaganja odluke o nepodnošenju prijedloga pravnog akta. Komisija također tvrdi da se dostatnost obrazloženja treba ocjenjivati u odnosu na

predmet dotičnog EGI-ja, odnosno u konačnici u odnosu na predmet pravnog akta iz tog EGI-ja. Prema Komisiji, samo u slučajevima očitih iznimnih netočnosti u činjeničnim hipotezama ili pravnim tumačenjima u predmetnoj komunikaciji moglo bi se smatrati da ona nije ispunila svoju obvezu obrazlaganja na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011.

- 140 Komisija tvrdi da u ovom slučaju obrazloženje izneseno u pobijanoj komunikaciji omogućuje političku raspravu i, prema tome, predlaže odbijanje ovog tužbenog razloga.
- 141 Treba podsjetiti da se obveza obrazlaganja mora primijeniti na svaki akt koji može biti predmet tužbe za poništenje (presuda od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 42.). Slijedi da pobijana komunikacija, koja sadržava Komisijinu odluku da zakonodavcu Unije ne podnese prijedlog pravnog akta nakon spornog EGI-ja, podliježe takvoj obvezi obrazlaganja.
- 142 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja pojedinačne odluke iz članka 296. UFEU-a ima za cilj pružiti zainteresiranoj stranci dostatne podatke na temelju kojih ona može utvrditi je li takva odluka osnovana ili eventualno sadržava nedostatke zbog kojih se može osporavati njezina valjanost i čime se omogućuje sudu Unije izvršavanje sudskog nadzora nad zakonitošću nadzirane odluke (presude od 18. rujna 1995., Tiercé Ladbroke/Komisija, T-471/93, EU:T:1995:167, t. 29.; od 27. rujna 2012., J/Parlament, T-160/10, neobjavljena, EU:T:2012:503, t. 20. i od 19. travnja 2016. Costantini i dr./Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, t. 68.).
- 143 Komisijina obveza da u komunikaciji usvojenoj na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 iznese razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja slijedom EGI-ja predstavlja specifičan izraz obveze obrazlaganja koja je zadana na temelju navedene odredbe.
- 144 U skladu s također ustaljenom sudskom praksom proizlazi da obrazloženje koje je propisano člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi mjere o kojoj je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja ju je donijela kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev obrazlaganja treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, osobito prema sadržaju akta, prirodi navedenih razloga i mogućem interesu adresata i drugih osoba na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi da dobiju objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno detaljno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst već i u odnosu na njegov kontekst i skup pravnih pravila koja uređuju predmetnu materiju (vidjeti presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 88. i navedenu sudsku praksu).
- 145 Nadalje, treba primijetiti da poštovanje obveze obrazlaganja i ostalih formalnih i postupovnih zahtjeva kojima podliježe donošenje predmetnog akta ima temeljnu važnost u slučaju kada institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću. Samo na taj način sud Unije može provjeriti jesu li činjenični i pravni elementi o kojima ovisi primjena diskrecijske ovlasti bili ispunjeni (vidjeti u tom smislu presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14. i od 13. prosinca 2007., Angelidis/Parlament, T-113/05, EU:T:2007:386, t. 61.). U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 109. do 115. ove presude i kao što će to također biti utvrđeno u njezinoj točki 169., Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću kako bi odlučila poduzeti ili ne poduzeti djelovanje slijedom određenog EGI-ja.
- 146 Osim toga, potrebno je razlikovati obvezu obrazlaganja, kao bitnu procesnu pretpostavku koja se može istaknuti u okviru tužbenog razloga kojim se dovodi u pitanje nedostatnost odnosno nepostojanje obrazloženja odluke, od nadzora utemeljenosti obrazloženja, koji je dio nadzora materijalne zakonitosti akta i pretpostavlja da sudac provjeri sadržavaju li razlozi na kojima se akt temelji pogreške. Naime,

riječ je o dvjema različitim vrstama nadzora koje dovode do različitih ocjena Općeg suda (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 66. do 68.).

- 147 S obzirom na te elemente potrebno je ocijeniti je li Komisija u konkretnom slučaju poštovala svoju obvezu obrazlaganja. Povrh toga, ti elementi dokazuju da je Komisijin stav prema kojem je jedini cilj obrazloženja komunikacije propisane člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 211/2011 omogućiti eventualnu javnu raspravu (vidjeti točku 139. ove presude) pravno pogrešan u ovom predmetu, u okviru kojeg pobijana komunikacija predstavlja akt koji se može pobijati tužbom za poništenje. Naime, budući da pobijana komunikacija predstavlja takav akt, ona podliježe obvezi obrazlaganja propisanoj člankom 296. UFEU-a te, prema tome, tužiteljima mora omogućiti da utvrde sadržava li nedostatke i sudu Unije da izvrši svoj nadzor. Komisija je morala, među ostalim, iznijeti pravne, političke i ostale razloge koji su je naveli na odluku da ne nastavi s postupkom vezanim uz tri prijedloga izmjena pravnih akata koji su podneseni spornim EGI-jem.
- 148 Valjda podsjetiti da je pobijana komunikacija usvojena nakon spornog EGI-ja, čiji je cilj da Unija zabrani i prestane s financiranjem aktivnosti koje podrazumijevaju uništavanje ljudskih embrija, poglavito u područjima istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva, radi poštovanja ljudskog dostojanstva i cjelovitosti osobe (vidjeti točku 3. ove presude). U tu su svrhu spornim EGI-jem predložene izmjene triju akata Unije, odnosno izmjena Financijske uredbe, izmjena Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) [COM(2011) 809 *final*] i izmjena Uredbe br. 1905/2006 (vidjeti točke 5. do 8. ove presude).
- 149 Pobijanom komunikacijom Komisija je u biti odbila poduzeti djelovanja koja se zahtijevaju u spornom EGI-ju.
- 150 Kad je riječ o prijedlogu izmjena Financijske uredbe, Komisija je svoje odbijanje obrazložila u točkama 3.1. i 4.1. pobijane komunikacije. Ona je primijetila da, sukladno članku 87. Financijske uredbe, svi izdaci Unije moraju biti u skladu s Ugovorimâ Unije i Poveljom o temeljnim pravima. Stoga, prema Komisiji, već Financijska uredba jamči 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 cjelovitost osobe. Komisija dodaje i da je svrha Financijske uredbe uspostava financijskih pravila u općem smislu, a ne za određeno područje politike Unije, osobito za donošenje i provedbu proračuna Unije. Na temelju tih dvaju razmatranja Komisija je zaključila da ne smatra potrebnim predložiti izmjene Financijske uredbe.
- 151 Kad je riječ o prijedlogu izmjena Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) [COM(2011) 809 *final*], Komisija je svoje odbijanje obrazložila u točkama 3.2. i 4.2. pobijane komunikacije. Komisija se pozvala na sustav „trostruke zaštite”, uređen odredbama programa Obzor 2020., koji je usvojio zakonodavac Unije, te je zaključila da je tim odredbama već odgovoreno na niz važnih zahtjeva organizatora, osobito na one da Unija ne financira uništavanje ljudskih embrija i da se uspostavi odgovarajući nadzor. Komisija je, međutim, smatrala da se ne može udovoljiti zahtjevu organizatora za ukidanjem Unijina financiranja istraživanja koja slijede nakon stvaranja linija LJEMS-a. Komisija je taj zaključak opravdala tvrdeći da je u okviru izrade prijedloga te uredbe uzela u obzir etička razmatranja, potencijalnu zdravstvenu korist i dodanu vrijednost sudjelovanja Unije za sve vrste istraživanja matičnih stanica. Komisija je u biti tvrdila da je njezin prijedlog uredbe bio plod uravnoteženja više razmatranja. Usto, Komisija je navela da su suzakonodavci (Parlament i Vijeće) njezin prijedlog usvojili na temelju demokratskog sporazuma postignutog u okviru međuinstitucijskih pregovora.
- 152 Kad je riječ o prijedlogu izmjena Uredbe br. 1905/2006, Komisija je svoje odbijanje obrazložila u točkama 3.3. i 4.3. pobijane komunikacije. Komisija je u biti tvrdila da potpora Unije zdravstvenom sektoru u partnerskim zemljama u razvoju znatno pridonosi smanjenju broja pobačaja (smanjenju koje

je, prema Komisiji, bilo osnovni cilj spornog EGI-ja), s obzirom na to da je poboljšalo pristup sigurnim i kvalitetnim uslugama, uključujući kvalitetno planiranje obitelji, širok raspon kontracepcijskih metoda, hitnu kontracepciju i cjelovit spolni odgoj. Komisija je također navela da ona ne podržava namjensko dodjeljivanje sredstava samo određenim uslugama zato što bi se time otežalo sveobuhvatno i djelotvorno pružanje podrške zdravstvenoj strategiji pojedinačne zemlje. Komisija konačno navodi da bi zabrana financiranja prakse pobačaja u zemljama u razvoju ograničila mogućnost Unije za postizanje ciljeva navedenih u Milenijskim ciljevima, posebice onih povezanih sa zdravljem majki, te u akcijskim programima ICPD-a koji su nedavno potvrđeni na međunarodnoj i europskoj razini.

153 Navedena obrazloženja omogućuju tužiteljima da odrede je li Komisijino odbijanje podnošenja prijedloga izmjena određenih akata Unije, kao što je spornim EGI-jem bila pozvana to učiniti, osnovano ili sadržava nedostatke. Osim toga, ta obrazloženja omogućuju sudu Unije da izvrši svoj nadzor zakonitosti pobijane komunikacije. Prema tome, valja zaključiti da je ta komunikacija dovoljno pravno obrazložena.

154 Prigovori tužiteljâ nemaju utjecaja na taj zaključak.

155 Prije svega, valja navesti da, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 146. ove presude, samo prigovori izneseni u točkama 134. i 137. ove presude pripadaju u nadzor obrazloženja pobijane komunikacije. Ostali prigovori pripadaju u nadzor osnovanosti razloga te se ispituju u okviru ispitivanja petog tužbenog razloga, koji se temelji na Komisijinim pogreškama u ocjeni.

156 Kad je riječ o prigovoru iznesenom u točki 134. ove presude, koji se temelji na nedostatku pojašnjenja pravnog statusa ljudskog embrija u pobijanoj komunikaciji, treba istaknuti, poput Komisije, da nije bilo potrebno da ona pruži takvo određivanje ili pojašnjenje kako bi u okviru pobijane komunikacije dostatno obrazložila odbijanje triju prijedloga izmjene pravnih akata koji su podneseni spornim EGI-jem. Naime, dovoljno je podsjetiti da dostatnost obrazloženja treba ocjenjivati s obzirom na cilj spornog EGI-ja i da taj cilj nije bio određivanje ili pojašnjavanje pravnog statusa ljudskog embrija, nego da Komisija podnese ta tri prijedloga zakonodavcu Unije (vidjeti točku 147. ove presude). Slijedom navedenog, taj prigovor valja odbiti kao bespredmetan.

157 Kad je riječ o prigovoru iznesenom u točki 137. ove presude, koji se temelji na kratkoći obrazloženja koja se odnose na odbijanje izmjena Financijske uredbe, razmatranjima u točki 150. ove presude dokazuje se postojanje dostatnog obrazloženja. Slijedom navedenog, prigovor tužiteljâ valja odbiti kao neosnovan.

158 S obzirom na prethodna razmatranja, ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na Komisijinim pogreškama u ocjeni

159 Tužitelji se pozivaju na određen broj pogrešaka u ocjeni u pobijanoj komunikaciji.

160 Kao prvo, tužitelji Komisiji prigovaraju da je u pobijanoj komunikaciji smatrala da presuda od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) nije relevantna kad je riječ o pitanju koje je predmet spornog EGI-ja. U tom kontekstu oni tvrde da Komisija – sugerirajući da bi Unija trebala financirati istraživačke projekte koji su isključeni iz patentibilnosti na temelju članka 6. Direktive 98/44 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 1998. o pravnoj zaštiti biotehnoških izuma (SL 1998., L 213, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 85.) – povređuje načelo obveze dosljednosti iz članka 7. UFEU-a.

161 Kao drugo, tužitelji iznose niz prigovora koji se odnose na Komisijina razmatranja o istraživanju LJEMS-a (izneseni sažeto u točki 135. ove presude).

- 162 S jedne strane, tužitelji tvrde da je Komisijino etičko shvaćanje o istraživanjima LJEMS-a zahvaćeno pogreškama. Oni osobito osporavaju Komisijino razmatranje prema kojem je istraživanje LJEMS-a moralno prihvatljivo jer je obećavajuće u smislu novih terapija „za mnoge bolesti” i tvrde, pozivajući se tomu u prilog na dokument koji su izradili sporni EGI i određena zaklada, da istraživanje LJEMS-a nije nužno i da postoje mnoga zamjenska rješenja koja nude mnogo bolju perspektivu. Tužitelji također prigovaraju Komisiji da je usvojila temeljno utilitarni pristup sugerirajući da znanstveni napredak opravdava uništavanje ljudskih embrija.
- 163 S druge strane, tužitelji tvrde da sustav „trostruke zaštite”, na koji upućuje pobijana komunikacija (vidjeti točku 18. ove presude), ima nedostatke i ne predstavlja primjeren odgovor na etičke preokupacije koje izražava sporni EGI. Njegov prvi element, odnosno obveza poštovanja nacionalnog zakonodavstva, ne određuje etičke norme, već jedino jamči da će se nacionalni zakoni poštovati neovisno o svojem sadržaju. Njegov drugi element, odnosno stručno znanstveno vrednovanje predmetnog istraživačkog projekta, također ne obuhvaća provedbu etičkih normi, nego isključivo služi dokazivanju da je određeno iskustvo stečeno na temelju priznatih znanstvenih načela, što ne daje odgovor na pitanje koje postavlja sporni EGI. Njegov treći element, odnosno obveza da se sredstva Unije ne smiju upotrebljavati za pripremu novih linija matičnih stanica ili za istraživanja kojima se uništavaju embriji, uključujući ona kojima je cilj dobivanje matičnih stanica, iako implicira etičku obvezu, ne doseže dovoljno daleko jer se ne odnosi na financiranje istraživačkih projekata koji pretpostavljaju uništavanje ljudskih embrija.
- 164 Kao treće, tužitelji iznose niz prigovora koji se odnose na Komisijina razmatranja o razvojnoj suradnji. U tom pogledu tužitelji tvrde da ne postoji međunarodno suglasje o sadržaju pojma „spolno i reproduktivno zdravlje”, na koji se Komisija poziva u pobijanoj komunikaciji, i da ne postoji suglasje o činjenici da ti pojmovi također uključuju pribjegavanje pobačaju. Prema tužiteljima, međunarodno pravo ne sadržava obvezu za države da odobravaju pobačaj. Tužitelji također tvrde da Milenijski ciljevi i akcijski program ICPD-a ne predstavljaju pravno obvezujuće obveze, nego političke ciljeve. Cilj smanjivanja maternalne smrtnosti utvrđen u tim instrumentima legitiman je i hvalevrijedan, ali ne opravdava pribjegavanje pobačaju. Osim toga, pobijanom komunikacijom ne dokazuje se čime financiranje pobačaja pomoću sredstava Unije pridonosi smanjenju maternalne smrtnosti. Prema tužiteljima, za smanjivanje maternalne smrtnosti mogu se poduzeti druge, manje kontroverzne aktivnosti. Tužitelji zaključuju da se Komisijina razmatranja prema kojima zabrana financiranja ograničava mogućnost Unije za postizanje ciljeva navedenih u Milenijskim ciljevima čine neopravdanima i da je Komisijino odbijanje da poduzme djelovanja koja se predlažu spornim EGI-jem više opravdano njezinim vlastitim institucionalnim interesom.
- 165 Kao četvrto, tužitelji osporavaju Komisijin zaključak u pobijanoj komunikaciji prema kojem prijedlog izmjena Financijske uredbe nije potreban. Prema tužiteljima, upućivanje na ljudsko dostojanstvo i ljudska prava u primarnom pravu Unije ne dovodi do nestanka potrebe da se u Financijsku uredbu uključi izričita, konkretna i precizna odredba kojom se zabranjuje financiranje aktivnosti koje se čine protivnima tim vrijednostima.
- 166 Komisija u biti osporava da se nad meritumom komunikacije usvojene na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 može provoditi nadzor. U tom kontekstu ona tvrdi da okolnost prema kojoj jedna druga institucija, odnosno organizatori ili potpisnici dotičnog EGI-ja, ne dijeli njezine činjenične hipoteze, njezina pravna tumačenja ili također njezinu političku ocjenu kojom obrazlaže svoj izbor da ne podnese prijedlog pravnog akta nije relevantna radi ocjene je li ona ispunila obvezu koju ima na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011. Pitanje jesu li te činjenične hipoteze ili pravna tumačenja ili političke ocjene uvjerljive predstavljalo bi više jedan od elemenata koji će, ako je potrebno, pridonijeti političkoj raspravi nakon objave komunikacije na temelju navedene odredbe.

- 167 S obzirom na ta razmatranja, Komisija predlaže odbijanje svih prigovora tužiteljâ kao irelevantnih, s obzirom na to da se sastoje od osporavanja činjeničnih hipoteza, pravnih tumačenja, političkih ocjena i vrijednosnih sudova koje je Komisija iznijela u pobijanoj komunikaciji.
- 168 Ocjena ovog tužbenog razloga pretpostavlja definiranje intenziteta sudskog nadzora nad sadržajem pobijane komunikacije.
- 169 U tom pogledu treba primijetiti 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. Slijedi da Komisija mora uživati široku diskrecijsku ovlast u pogledu toga hoće li ili neće poduzeti djelovanja nakon EGI-ja.
- 170 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da pobijana komunikacija, koja sadržava Komisijinu konačnu odluku da zakonodavcu Unije ne podnese prijedlog pravnog akta, mora biti predmet ograničenog nadzora Općeg suda, kako bi se provjerilo, uz dostatnost obrazloženja, i postoje li, među ostalim, očite pogreške u ocjeni koje navedenu odluku čine nevaljanom (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 14. srpnja 2005., Rica Foods/Komisija, C-40/03 P, EU:C:2005:455, t. 53. do 55. i navedenu sudsku praksu).
- 171 S obzirom na ta razmatranja treba ispitati prigovore tužiteljâ iznesene u ovom tužbenom razlogu.
- 172 Kao prvo, kad je riječ o prigovoru koji se odnosi na Komisijino tumačenje presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (vidjeti točku 160. ove presude), treba primijetiti da je u toj presudi, koja je donesena povodom prethodnog pitanja, Sud bio pozvan tumačiti članak 6. stavak 2. točku (c) Direktive 98/44, koji propisuje da korištenje ljudskih embrija za industrijske ili komercijalne svrhe nije patentabilno.
- 173 Doista, kao što to tužitelji tvrde, u točki 35. presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) Sud je potvrdio da svaku ljudsku jajnu stanicu treba odmah u stadiju oplodnje smatrati „ljudskim embrijem” u smislu i za primjenu članka 6. stavka 2. točke (c) Direktive 98/44 jer se tom oplodnjom može pokrenuti postupak razvoja ljudskog bića. Istodobno, Sud je u točki 40. presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) naveo da cilj Direktive 98/44 nije regulirati korištenje ljudskih embrija u kontekstu znanstvenih istraživanja i da je njezin cilj ograničen na patentabilnost biotehnoloških izuma. Slijedi da Komisijin zaključak u točki 2.1. *in fine* pobijane komunikacije – prema kojem se u presudi od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) nije rješavalo pitanje može li se takvo istraživanje provesti i financirati – nije zahvaćen očitom pogreškom u ocjeni. Stoga Komisija nije počinila takvu pogrešku kad je u biti smatrala da presuda od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) nije relevantna u svrhu ocjene spornog EGI-ja, čiji je cilj, pomoću drugog prijedloga izmjena akta Unije, zabrana financiranja istraživačkih aktivnosti koje uključuju ili pretpostavljaju uništavanje ljudskih embrija.
- 174 Osim toga, protivno tvrdnjama tužiteljâ, Komisijino shvaćanje nije obilježeno nikakvom nedosljednošću, uzimajući u obzir činjenicu da je pitanje može li se znanstveno istraživanje koje uključuje korištenje (i uništavanje) ljudskih embrija financirati iz sredstava Unije jasno različito od pitanja je li biotehnološki izum koji uključuje to korištenje patentibilan ili ne, o kojem je riječ u Direktivi 98/44 i presudi od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 175 Slijedi da prigovor tužiteljâ koji se odnosi na Komisijino tumačenje presude od 18. listopada 2011., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) treba odbiti.
- 176 Kao drugo, kad je riječ o prigovorima tužiteljâ koji se odnose na Komisijina razmatranja o istraživanju LJEMS-a (vidjeti točke 161. do 163. ove presude), treba primijetiti da tužitelji svojom argumentacijom u biti osporavaju Komisijin etički pristup. Etički pristup koji zagovara sporni EGI jest onaj prema kojem

je ljudski embrij ljudsko biće koje mora uživati ljudsko dostojanstvo i pravo na život, dok Komisijin etički pristup, kao što to proizlazi iz pobijane komunikacije, vodi računa o pravu na život i ljudskom dostojanstvu ljudskih embrija, ali istodobno uzima u obzir i potrebe istraživanja LJEMS-a, koje može poslužiti za liječenje trenutačno neizlječivih bolesti i/ili bolesti opasnih za život kao što su Parkinsonova bolest, dijabetes, moždani udar, bolesti srca i sljepoća (vidjeti točku 2.2.1. prvi stavak pobijane komunikacije). Stoga se ne čini da je Komisijin etički pristup po tom pitanju zahvaćen očitom pogreškom u ocjeni i argumenti tužiteljâ koji se temelje na različitom etičkom pristupu ne dokazuju postojanje takve pogreške.

- 177 Kad je riječ o konkretnoj tvrdnji tužiteljâ – koju podupiru dokumentom koji su izradili oni sami i određena zaklada – prema kojoj istraživanje LJEMS-a nije nužno i prema kojoj postoje mnoga zamjenska rješenja koja nude mnogo bolju perspektivu (vidjeti točku 162. ove presude), treba primijetiti da ta tvrdnja nije dovoljno razrađena. Osim toga, tužitelji su se ograničili na upućivanje na navedeni dokument a da nisu objasnili na koji se način njime, s obzirom na to da je tehničke naravi, podupiru njihove tvrdnje. Slijedi da ta tvrdnja ne ispunjava zahtjeve koje postavlja članak 44. stavak 1. točka (c) Poslovnika od 2. svibnja 1991. i da je, prema tome, treba odbaciti.
- 178 Iz prethodno navedenog proizlazi da prigovore tužiteljâ koji se odnose na Komisijina razmatranja o istraživanju LJEMS-a treba odbiti.
- 179 Kao treće, kad je riječ o prigovorima tužiteljâ koji se odnose na Komisijina razmatranja o razvojnoj suradnji (vidjeti točku 164. ove presude), najprije treba primijetiti da tužitelji ne osporavaju ni postojanje cilja smanjenja maternalne smrtnosti kojem teži Unija ni njegovu legitimnost i hvalevrijedan karakter.
- 180 Treba nadalje primijetiti da je Komisija u točki 3.3. pobijane komunikacije obrazložila, temeljeći se na publikaciji Svjetske zdravstvene organizacije iz 2012., da su jedan od uzroka maternalne smrtnosti nesigurni pobačaji i da općenita i nenamjenska potpora određenim uslugama pridonosi smanjenju broja pobačaja, zbog toga što poboljšava pristup sigurnim i kvalitetnim uslugama, uključujući kvalitetno planiranje obitelji, širok raspon kontracepcijskih metoda, hitnu kontracepciju i cjelovit spolni odgoj. Sukladno toj istoj publikaciji Svjetske zdravstvene organizacije, na koju se Komisija i nadalje poziva, poboljšanje sigurnosti usluga vezanih uz pobačaj pridonosi smanjenju maternalne smrtnosti i bolesti. Uzimajući u obzir vezu između pobačaja i maternalne smrtnosti koju je Komisija dokazala, njezin zaključak iz točke 4.3. pobijane komunikacije prema kojem bi zabrana financiranja pobačaja ograničila mogućnost Unije za postizanje ciljeva povezanih sa smanjenjem maternalne smrtnosti ne čini se zahvaćenim očitom pogreškom u ocjeni, a argumenti tužiteljâ izneseni u točki 164. ove presude ne dokazuju postojanje takve pogreške.
- 181 Slijedi da prigovore tužiteljâ koji se odnose na Komisijina razmatranja o razvojnoj suradnji treba odbiti.
- 182 Kao četvrto, treba primijetiti da argumentacija tužiteljâ koja se odnosi na Komisijin zaključak o prijedlogu izmjena Financijske uredbe (vidjeti točku 165. ove presude), kojom se u biti dovodi u pitanje primjerenost Komisijina izbora da takav prijedlog ne podnese zakonodavcu Unije nakon spornog EGI-ja, ne omogućuje ni da se njezina ocjena smatra zahvaćenom očitom pogreškom.
- 183 S obzirom na prethodna razmatranja, peti tužbeni razlog za poništenje koji ističu tužitelji i, prema tome, tužbu u cijelosti treba odbiti.

Troškovi

- 184 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da nisu uspjeli ni u jednom tužbenom zahtjevu, tužiteljima valja naložiti snošenje vlastitih troškova kao i Komisijinih troškova, u skladu s njezinim zahtjevom.

185 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Proizlazi da će Republika Poljska, Parlament i Vijeće snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. European Citizens' Initiative One of Us i ostali tužitelji čija se imena nalaze u prilogu snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**
- 3. Republika Poljska, Europski parlament i Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. travnja 2018.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora	2
Postupak koji se odnosi na europsku građansku inicijativu pod nazivom „Uno di noi”	2
Sadržaj pobijane komunikacije	3
Postupak i zahtjevi stranaka	6
Pravo	7
Dopuštenost	7
Dopuštenost tužbe u dijelu u kojem ju je podnio subjekt pod nazivom „European Citizens’ Initiative One of Us”	7
Poboynost pobijane komunikacije u smislu članka 263. UFEU-a	9
Meritum	13
Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011, zbog Komisijina nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovor na sporni EGI	14
Drugi tužbeni razlog, istaknut podredno prvomu, koji se temelji na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a do koje je došlo zbog nepodnošenja prijedloga pravnog akta kao odgovora na sporni EGI	16
Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 do koje je došlo jer Komisija u pobijanoj komunikaciji nije odvojeno navela svoje pravne i političke zaključke o spornom EGI-ju	16
Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na kršenju obveze obrazlaganja	17
Peti tužbeni razlog, koji se temelji na Komisijinim pogreškama u ocjeni	20
Troškovi	23