



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2019 m. gruodžio 19 d.*

„Apeliacinis skundas – Institucinė teisė – Piliečių iniciatyva „Vienas iš mūsų“ – Europos Komisijos komunikatas, kuriame pateiktos jos išvados ir priežastys, kodėl nereikia veiksmų, kurių prašoma piliečių iniciatyvoje“

Byloje C-418/18 P

dėl 2018 m. birželio 22 d. pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 56 straipsnį pateikto apeliacinio skundo

Patrick Grégor Puppinck, gyvenantis Strasbūre (Prancūzija),

Filippo Vari, gyvenantis Romoje (Italija),

Josephine Quintavalle, gyvenanti Londone (Jungtinė Karalystė),

Edith Frivaldszky, gyvenanti Tatoje (Vengrija),

Jakub Baltroszewicz, gyvenantis Krokuvoje (Lenkija),

Alicia Latorre Canizares, gyvenanti Kuenkoje (Ispanija),

Manfred Liebner, gyvenantis Ceitlofse (Vokietija),

atstovaujami solisitoriaus R. Kiska ir baristerio P. Diamond,

apeliantai,

dalyvaujant kitoms proceso šalims:

European Citizens' Initiative One of Us,

ieškovei pirmojoje instancijoje,

Europos Komisijai, atstovaujamai H. Krämer,

atsakovei pirmojoje instancijoje,

Lenkijos Respublikai,

Europos Parlamentui,

* Proceso kalba: anglų.

Europos Sąjungos Tarybai,

pirmojoje instancijoje įstojusioms į bylą šalims,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija)

kuri sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotoja R. Silva de Lapuerta, kolegijų pirmininkai A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (pranešėjas), P. G. Xuereb, L. Rossi ir I. Jarukaitis, teisėjai E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský ir N. Piçarra,

generalinis advokatas M. Bobek,

posėdžio sekretorius M. Aleksejev, skyriaus vadovas,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2019 m. kovo 25 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2019 m. liepos 29 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Apeliaciniu skundu Patrick Gréor Puppincq, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky ir Alicia Latorre Canizares prašo panaikinti 2018 m. balandžio 23 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *One of Us ir kt. / Komisija* (T-561/14, EU:T:2018:210, toliau – skundžiamas sprendimas), kuriuo šis teismas atmetė jų ieškinį dėl 2014 m. gegužės 28 d. Komisijos komunikato COM (2014) 355 *final*, susijusio su Europos piliečių iniciatyva „Vienas iš mūsų“ (toliau – ginčijamas komunikatas), panaikinimo.

Teisinis pagrindas

- 2 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 211/2011 dėl piliečių iniciatyvos (OL L 65, 2011, p. 1 ir klaidų ištaisymas OL L 94, p. 49) 1 konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„Europos Sąjungos sutartimi (toliau – ES sutartis) numatant Europos piliečių iniciatyvą sustiprinama Sąjungos pilietybė ir dar labiau sutvirtinamas demokratinis Sąjungos veikimas, *inter alia*, kiekvienam piliečiui suteikiant teisę dalyvauti demokratiame Sąjungos gyvenime. Taikant šią procedūrą, piliečiai gali tiesiogiai kreiptis į Komisiją prašydami ir ragindami, kad ji pateiktų pasiūlymą dėl Sąjungos teisės akto, kuriuo siekiama įgyvendinti Sutartis, ir ši galimybė panaši į Europos Parlamentui pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 225 straipsnį ir Tarybai pagal SESV 241 straipsnį suteiktą teisę.“

- 3 Šio reglamento 20 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Komisija turėtų išnagrinėti piliečių iniciatyvą ir atskirai pateikti teises ir politines išvadas. Ji taip pat per tris mėnesius turėtų nurodyti veiksmus, kurių ketina dėl jos imtis. Kad įrodytų, jog piliečių iniciatyvą palaiko bent milijonas Sąjungos piliečių ir kruopščiai išnagrinėti galimi tolesni veiksmai dėl šios iniciatyvos, Komisija turėtų aiškiai, suprantamai ir išsamiai paaiškinti veiksmų, kurių ji ketina imtis, priežastis, ir, atitinkamai, jei Komisija neplanuotų imtis jokių veiksmų, taip pat paaiškinti, kodėl ji neketina imtis jokių veiksmų. Komisijai gavus piliečių iniciatyvą, kurią remia reikalingas pasirašiusiųjų skaičius ir kuri atitinka kitus šio reglamento reikalavimus, organizatoriams turėtų būti suteikta teisė pristatyti tą iniciatyvą viešajame klausyme Sąjungos lygmeniu.“

4 Minėto reglamento 2 straipsnio 1 punkte nustatyta:

„Šiame reglamente vartojamų terminų apibrėžtys:

1) piliečių iniciatyva – Komisijai pagal šį reglamentą pateikta iniciatyva, kurioje Komisija raginama neviršydama savo įgaliojimų pateikti pasiūlymą dėl tų klausimų, dėl kurių, piliečių nuomone, Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas, ir kuriai pritarė bent milijonas reikalavimus atitinkančių pasirašiusiųjų, kurie yra bent iš ketvirtadalio visų valstybių narių.“

5 Reglamento Nr. 211/2011 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Prieš pradėdami iš pasirašiusiųjų rinkti pritarimo pasiūlytai iniciatyvai pareiškimus, organizatoriai turi ją užregistruoti Komisijoje ir pateikti II priede nurodytą informaciją, visų pirma apie pasiūlytos piliečių iniciatyvos objektą.

Ta informacija pateikiama viena iš oficialiųjų Sąjungos kalbų Komisijos tam skirtame internetiniame registre (toliau – registras).

Organizatoriai registruoti ir tam tikrais atvejais savo interneto svetainėje turi nuolat pateikti atnaujintą informaciją apie pasiūlytos piliečių iniciatyvos paramos ir finansavimo šaltinius.

Kai registracija patvirtinta pagal 2 dalį, organizatoriai gali pateikti pasiūlytą piliečių iniciatyvą kitomis oficialiomis Sąjungos kalbomis ir ją įtraukti į registrą. Organizatoriai atsakingi už pasiūlytos piliečių iniciatyvos vertimą į kitas oficialias Sąjungos kalbas.

Komisija sukuria kontaktinį centrą, kuris teikia informaciją ir pagalbą.

2. Per du mėnesius nuo II priede nurodytos informacijos gavimo dienos Komisija registruoja pasiūlytą piliečių iniciatyvą, suteikdama jai unikalų numerį ir išsiunčia patvirtinimą organizatoriams, jei laikomasi šių sąlygų:

- a) pagal 3 straipsnio 2 dalį sudarytas piliečių komitetas ir paskirti atstovai ryšiams;
- b) nėra taip, kad pasiūlyta piliečių iniciatyva akivaizdžiai nepatektų į Komisijos įgaliojimus pateikti pasiūlymą dėl Sąjungos teisės akto siekiant įgyvendinti Sutartis;
- c) pasiūlyta piliečių iniciatyva nėra aiškiai siekiama piktnaudžiauti, ji nėra lengvabūdiška ar nepagrįsta; ir
- d) pasiūlyta piliečių iniciatyva akivaizdžiai neprieštarauja Sąjungos vertybėms, nustatytoms pagal ES sutarties 2 straipsnį.“

6 Šio reglamento 9 straipsnio „Piliečių iniciatyvos teikimas Komisijai“ pirmoje pastraipoje nustatyta:

„Organizatoriai, gavę 8 straipsnio 2 dalyje nurodytus sertifikatus, gali pateikti piliečių iniciatyvą Komisijai kartu su informacija apie gautą iniciatyvos finansavimą ir paramą jai, jeigu laikomasi visų šiame reglamente nustatytų atitinkamų procedūrų ir reikalavimų. Ši informacija skelbiama registre.“

7 Minėto reglamento 10 straipsnyje numatyta:

„1. Komisija, gavusi piliečių iniciatyvą pagal 9 straipsnį:

- a) nedelsdama paskelbia piliečių iniciatyvą registre;

- b) tinkamu lygmeniu priima organizatorius, sudarydama jiems galimybes išsamiai paaiškinti piliečių iniciatyvoje keliamus klausimus;
 - c) per tris mėnesius paskelbia pranešimą, kuriame pateikia savo teisinės ir politinės išvadas dėl piliečių iniciatyvos, nurodo, kokių veiksmų prireikus ketina imtis ir dėl kokių priežasčių imasi tokių veiksmų ar ne.
2. Apie 1 dalies c punkte paminėtą pranešimą pranešama organizatoriams ir Europos Parlamentui bei Tarybai ir jis paskelbiamas viešai.“
- 8 Reglamento Nr. 211/2011 11 straipsnyje „Viešasis svarstymas“ numatyta:

„Jei įvykdytos 10 straipsnio 1 dalies a ir b punktuose nurodytos sąlygos, per 10 straipsnio 1 dalies c punkte nustatytą terminą organizatoriams suteikiama galimybė pristatyti piliečių iniciatyvą viešajame svarstyme. Komisija ir Europos Parlamentas užtikrina, kad šis svarstymas būtų organizuojamas Europos Parlamente, prireikus su kitomis Sąjungos institucijomis ir įstaigomis, kurios gali pageidauti dalyvauti, ir kad Komisijai būtų atstovaujama atitinkamu lygmeniu.“

- 9 Šio reglamento II priedas „Informacija, kurią reikia pateikti registruojant pasiūlytą piliečių iniciatyvą“ suformuluotas taip:

„Piliečių iniciatyvą registruojant Komisijos internetiniame registre, pateikiama tokia informacija:

1. Pasiūlytos piliečių iniciatyvos pavadinimas (ne daugiau kaip 100 ženklų).
2. Iniciatyvos dalykas (ne daugiau kaip 200 ženklų).
3. Pasiūlytos piliečių iniciatyvos, dėl kurios Komisija raginama imtis veiksmų, tikslus aprašas (ne daugiau kaip 500 ženklų).
4. Sutarčių nuostatos, kurias organizatoriai laiko svarbiomis pasiūlytai iniciatyvai.

<...>

Daugiau informacijos apie pasiūlytos piliečių iniciatyvos dalyką, tikslus ir priežastis pasiūlytos piliečių iniciatyvos organizatoriai gali pateikti priede. Jei nori, jie taip pat gali pateikti teisės akto projekto tekstą.“

Ginčo aplinkybės

- 10 Ginčo aplinkybės nurodytos skundžiamo sprendimo 1–30 punktuose ir jas galima apibendrinti taip, kaip nurodyta toliau.
- 11 2012 m. gegužės 11 d. Komisija, remdamasi Reglamento Nr. 211/2011 4 straipsnio 2 dalimi, užregistravo Europos piliečių iniciatyvos „Vienas iš mūsų“ (toliau – ginčijama EPI) pasiūlymą.
- 12 Ginčijamos EPI dalykas – „teisinė žmogaus orumo, neliečiamumo ir teisės į gyvybę apsauga nuo pat apvaisinimo momento [Europos Sąjungos] kompetencijos srityse, kuriose ši apsauga itin svarbi“.

13 Šios EPI tikslai buvo apibūdinti taip:

„Būtina gerbti žmogaus embriono orumą ir neliečiamumą. Tai įtvirtinta [Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendime] *Brüstle / Greenpeace*, kuriame embrionas apibrėžtas kaip žmogaus vystymosi pradžia. [Sąjunga], siekdama nuoseklumo tose savo kompetencijos veiklos srityse, kurios susijusios su žmogaus embriono gyvybe, turi uždrausti ir nutraukti veiklos, kurią vykdant naikinamas žmogaus embrionas, finansavimą – pirmiausia moksl[o] tyrimų, paramos vystymuisi ir visuomenės sveikatos srityse.“

14 Prašymo užregistruoti ginčijamą EPI priede buvo siūloma atlikti tris esamų Sąjungos teisės aktų ar jų projektų pakeitimus. Šios EPI organizatoriai prašė, pirma, į 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentą (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 248, 2002, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 74) įterpti naują straipsnį, kuriame nustatyta, kad draudžiama Sąjungos lėšas skirti veiklai, dėl kurios būtų naikinami žmogaus embrionai arba toks naikinimas būtų suponuojamas, finansuoti. Antra, į pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama bendroji moksl[o] tyrimų ir inovacijų programa „Horizontas 2020“ (2014–2020 m.) [COM(2011) 809 *final*], 16 straipsnio 3 dalį jie pasiūlė įtraukti naują įtrauką, kurioje nustatyta, kad pagal šią bendrąją programą nefinansuojami mokslo tyrimai, per kuriuos būtų naikinami žmogaus embrionai, įskaitant tyrimus, kuriais siekiama išgauti kamienines ląsteles, ir tyrimus, kuriuose naudojamos žmogaus embriono kamieninės ląstelės, siekiant vėlesniais tyrimų etapais jas išgauti. Trečia, jie pasiūlė prie 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1905/2006, nustatančio vystomojo bendradarbiavimo finansinę priemonę (OL L 378, 2006, p. 41), 2 straipsnio pridėti 5 dalį, kurioje iš esmės numatyta, kad Sąjungos finansinė pagalba negali būti tiesiogiai ar netiesiogiai naudojama finansuoti abortus.

15 Ginčijamos EPI organizatoriai laikė svarbiomis šias Sutarčių nuostatas: ESS 2 ir 17 straipsnius, SESV 4 straipsnio 3 ir 4 dalis, taip pat 168, 180, 182, 209, 210 ir 322 straipsnius.

16 2014 m. vasario 28 d. ginčijamos EPI organizatoriai, remdamiesi Reglamento Nr. 211/2011 9 straipsniu, ją pateikė Komisijai.

17 2014 m. balandžio 9 d. Komisijos atstovai, remdamiesi Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies b punktu, priėmė ginčijamos EPI organizatorius. Kitą dieną, remiantis šio reglamento 11 straipsniu, jiems buvo suteikta galimybė pristatyti šią EPI per Europos Parlamento viešąjį svarstymą.

18 2014 m. gegužės 28 d. Komisija, remdamasi to paties reglamento 10 straipsnio 1 dalies c punktu, priėmė ginčijamą komunikatą, suskirstytą į keturias dalis, jame pažymėjo, kad nesiims jokių veiksmų dėl ginčijamos EPI.

19 Šio komunikato 1 punkte „Įžanga“ Komisija, be kita ko, nurodė ginčijamos EPI dalyką ir tikslus, taip pat tris siūlomus teisės aktų pakeitimus.

20 Minėto komunikato 2 punkte „Dabartinė padėtis“ Komisija visų pirma apibūdino Sąjungos teisės aktų, susijusių su žmogaus orumo apsauga, esamą padėtį ir patikslino Sąjungos kompetencijas šiuo aspektu, be kita ko, pažymėdama, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nebuvo nagrinėjamas klausimas, ar Sąjungoje gali būti vykdomi ir jos finansuojami mokslo tyrimai, per kuriuos naudojami žmogaus embrionai.

21 Toliau Komisija apibūdino žmogaus embriono kamieninių ląstelių (ŽEKL) mokslo tyrimus, Sąjungos valstybių narių kompetencijas ir veiksmus šioje srityje, taip pat mechanizmus, kurie Sąjungoje taikomi siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi žmogaus orumo finansuojant šiuos tyrimus. Šiuo aspektu, kiek tai susiję su Sąjungos kompetencijomis, Komisija pažymėjo, kad ŽEKL mokslo tyrimai vykdomi laikantis griežtų etikos taisyklių, įtvirtinančių „trigubos apsaugos“ sistemą, pagal kurią, pirma, Sąjungos projektai turi atitikti šalies, kurioje vykdomi mokslo tyrimai, teisės aktus, antra, visi projektai turi būti

mokslo požiūriu patvirtinti remiantis tarpusavio vertinimu ir dėl jų turi būti atliktas griežtas etinis nagrinėjimas ir, trečia, Sąjungos lėšos negali būti naudojamos naujoms kamieninių ląstelių linijoms gauti arba vykdyti mokslo tyrimams, kuriuos atliekant naikinami žmogaus embrionai.

- 22 Galiausiai Komisija, bendradarbiaudama vystymosi labui, apibūdino valstybių narių ir Sąjungos kompetenciją ir veiklą, kiek tai susiję su gimdyvių ir vaikų sveikata.
- 23 Ginčijamo komunikato 3 punkte „[EPI] reikalavimų vertinimas“ Komisija nurodė priežastis, dėl kurių neketina imtis šios EPI organizatorių pasiūlytų veiksmų.
- 24 Komisija teigė, kad Finansiniu reglamentu jau užtikrinama, jog visos Sąjungos išlaidos, įskaitant išlaidas mokslo tyrimų, vystomojo bendradarbiavimo ir visuomenės sveikatos srityse, nepažeistų žmogaus orumo, teisės į gyvybę ir teisės į asmens neliečiamumą.
- 25 Ji pridūrė, kad bendrosios programos „Horizontas 2020“ nuostatos, susijusios su ŽEKL mokslo tyrimais, jau atitinka kelis svarbius ginčijamos EPI organizatorių prašymus, visų pirma prašymą, kad Sąjunga nefinansuotų žmogaus embrionų naikinimo ir nustatytų tinkamas kontrolės priemones.
- 26 Galiausiai Komisija nurodė, kad draudimas finansuoti abortus besivystančiose šalyse, kaip siūlo ginčijamos EPI organizatoriai, apsunkintų Sąjungos gebėjimą pasiekti vystomojo bendradarbiavimo srityje nustatytus tikslus.
- 27 Ginčijamo komunikato 4 punkte „Išvados“ pateikiama argumentų, išdėstytų pirmesniuose šio komunikato punktuose, santrauka.

Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

- 28 2014 m. liepos 25 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo subjekto „European Citizens’ Initiative One of Us“ ir septynių fizinių asmenų, kurie yra ginčijamos EPI organizatoriai ir sudaro piliečių komitetą, ieškinį dėl ginčijamo komunikato panaikinimo ir subsidiariai – dėl Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punkto panaikinimo.
- 29 2015 m. lapkričio 26 d. Nutartimi *One of Us ir kt. / Komisija* (T-561/14, nepaskelbta Rink., EU:T:2015:917) Bendrasis Teismas atmetė kaip nepriimtina šį ieškinį tiek, kiek jis susijęs su šio reglamento 10 straipsnio 1 dalies c punktu. Kadangi Parlamentas ir Taryba nebegali būti laikomi atsakovais šiame procese, jų prašymu jiems buvo leista įstoti į bylą 2015 m. lapkričio 30 d. Bendrojo Teismo pirmosios kolegijos pirmininko nutartimi.
- 30 Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas atmetė ieškinį.
- 31 To sprendimo 53–65 punktuose nusprendęs, kad ieškinys nepriimtinas, kiek jį pareiškė subjektas *European Citizens’ Initiative One of Us*, Bendrasis Teismas to sprendimo 68–101 punktuose nagrinėjo tai, ar dėl ginčijamo komunikato galima pareikšti ieškinį, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnį. To paties sprendimo 77 punkte jis nurodė, kad šis komunikatas sukelia privalomų teisinių pasekmių, galinčių turėti įtakos apeliančių interesams ir aiškiai pakeisti jų teisinę padėtį. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas pažymėjo, kad pagal Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punktą Komisija turėjo priimti komunikatą, kaip antai ginčijamą, kuriame išdėstytos jos teisinės ir politinės išvados dėl piliečių iniciatyvos. Todėl jis nusprendė, kad ieškinys dėl šio komunikato yra priimtinas.
- 32 Nagrinėdamas šį ieškinį iš esmės Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 105–118 punktuose atmetė pirmąjį ieškinio pagrindą, grindžiamą Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punkto pažeidimu dėl to, kad nebuvo pateiktas teisės akto pasiūlymas dėl ginčijamos EPI, motyvuodamas tuo,

kad tiek pagal šią nuostatą, tiek pagal ESS 11 straipsnį ir SESV 24 straipsnį Komisija turi įgaliojimus imtis veiksmų dėl EPI. Bendrasis Teismas priminė, kad Sutartys suteikia Komisijai beveik monopolinę teisėkūros iniciatyvą.

- 33 Dėl tų pačių motyvų skundžiamo sprendimo 122–125 punktuose jis atmetė antrąjį ieškinio pagrindą, grindžiamą ESS 11 straipsnio 4 dalies pažeidimu.
- 34 To sprendimo 128–132 punktuose Bendrasis Teismas atmetė trečiąjį ieškinio pagrindą, grindžiamą tuo, kad Komisija pažeidė Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punktą, siejamą su jo 20 konstatuojamąja dalimi, ir atskirai nepateikė savo teisinių ir politinių išvadų dėl ginčijamos EPI. Šiuo klausimu jis priminė, kad nors šioje konstatuojamojoje dalyje numatyta, jog Komisija atskirai pateikia savo teises ir politines išvadas, ji negali būti suprantama kaip nustatanti Komisijai tokią pareigą, nes Sąjungos teisės akto preambulė neturi privalomosios teisinės galios. Kadangi iš šio 10 straipsnio formuluotės nematyti, kad Komisija privalo pateikti tokias išvadas, jos negalima kaltinti tuo, kad ji to atskirai nepadarė. Siekdamas išsamumo Bendrasis Teismas patikslino, kad darant prielaidą, jog esama tokio įpareigojimo, jo pažeidimas nebūtų galėjęs lemti ginčijamo komunikato panaikinimo.
- 35 Skundžiamo sprendimo 141–158 punktuose Bendrasis Teismas taip pat atmetė ketvirtąjį ieškinio pagrindą, grindžiamą pareigos motyvuoti nesilaikymu, motyvuodamas tuo, jog ginčijamame komunikate pateiktos informacijos pakanka, kad apeliantai suprastų priežastis, dėl kurių Komisija atsisakė imtis veiksmų dėl ginčijamos EPI. Be to, Bendrasis Teismas nusprendė, kad argumentas, jog Komisija pažeidė pareigą motyvuoti, kai ginčijamame komunikate neapibrėžė ir nepaaiškino žmogaus embriono teisinio statuso, yra netinkamas ir turi būti atmestas, nes motyvavimo pakankamumas turi būti vertinamas atsižvelgiant tik į ginčijamos EPI tikslą.
- 36 Galiausiai skundžiamo sprendimo 168–183 punktuose Bendrasis Teismas atmetė penktąjį ieškinio pagrindą, susijusį su Komisijos ginčijamame komunikate padarytomis vertinimo klaidomis.
- 37 Šiuo klausimu jis nusprendė, kad, atsižvelgiant į didelę Komisijos diskreciją, kurią ji turi įgyvendindama teisėkūros iniciatyvos teisę, jos sprendimui teisės aktų leidėjui neteikti teisės akto pasiūlymo turi būti taikoma ribota kontrolė.
- 38 Pirma, skundžiamo sprendimo 172–175 punktuose Bendrasis Teismas priėjo prie išvados, kad Komisija nepadarė akivaizdžios vertinimo klaidos, kai nusprendė, kad 2011 m. spalio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nėra svarbus vertinant ginčijamo komunikato teisėtumą, nes šis sprendimas susijęs tik su biotechnologinių išradimų patentabilumu ir jame neanalizuojamas mokslo tyrimų, kuriuos atliekant sunaikinami žmogaus embrionai arba toks sunaikinimas suponuojamas, finansavimas.
- 39 Antra, skundžiamo sprendimo 176 punkte Bendrasis Teismas nusprendė, kad apeliantai neįrodė akivaizdžios vertinimo klaidos, kiek tai susiję su Komisijos etiniu požiūriu į ŽEKL mokslo tyrimus. Be to, jis atmetė jų teiginį, kad šie mokslo tyrimai nebuvo reikalingi, motyvuodamas tuo, kad jis nepakankamai išplėtotas.
- 40 Trečia, skundžiamo sprendimo 180 punkte Bendrasis Teismas nusprendė, kad Komisija taip pat nepadarė akivaizdžios vertinimo klaidos, kai rėmėsi Pasaulio sveikatos organizacijos leidiniu, kuriame teigiama, kad esama ryšio tarp nesaugių abortų ir gimdyvių mirtingumo, prieidama prie išvados, kad abortų finansavimo draudimas apsunkintų Sąjungos gebėjimą siekti tikslo, susijusio su gimdyvių mirtingumo mažinimu.

- 41 Galiausiai, ketvirta, skundžiamo sprendimo 182 punkte Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija nepadarė jokios akivaizdžios vertinimo klaidos, kai nusprendė Sąjungos teisės aktų leidėjui neteikti pasiūlymo iš dalies pakeisti finansinį reglamentą, siekiant uždrausti finansuoti veiklą, kuri prieštarauja žmogaus orumui ir žmogaus teisėms.

Šalių reikalavimai Teisingumo Teisme

- 42 Apeliantai Teisingumo Teismo prašo:
- panaikinti skundžiamą sprendimą,
 - panaikinti ginčijamą komunikatą ir
 - priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.
- 43 Komisija Teisingumo Teismo prašo:
- atmesti apeliacinį skundą ir
 - priteisti iš apeliančių bylinėjimosi išlaidas.

Dėl apeliacinio skundo

- 44 Grįsdami apeliacinį skundą apeliantai remiasi penkiais pagrindais.

Dėl pirmojo pagrindo

Šalių argumentai

- 45 Pirmajame pagrinde apeliantai tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 118 ir 125 punktuose atmetė jų argumentą dėl ESS 11 straipsnio 4 dalies ir Reglamento Nr. 211/2011 aiškinimo. Jie mano, kad Bendrasis Teismas, skundžiamo sprendimo 111 ir 113 punktuose nusprendęs, kad nustatant EPI mechanizmą nebuvo padaryta poveikio beveik monopolinei Komisijos teisėkūros iniciatyvai, neatsižvelgė į minėto mechanizmo specifinį pobūdį.
- 46 Apeliantai mano, kad nors ESS 17 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog Sąjungos teisės aktas gali būti priimtas tik remiantis Komisijos pasiūlymu, šios nuostatos negalima aiškinti taip, kad pagal ją Komisijai suteikiama neribota diskrecija dėl teisės aktų pasiūlymų, susijusių su klausimais, dėl kurių buvo pateikta piliečių iniciatyva, sulaukusi reikiamos paramos, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 211/2011 2 straipsnio 1 punktą. Remdamiesi 2015 m. balandžio 14 d. Sprendimu *Taryba / Komisija* (C-409/13, EU:C:2015:217) apeliantai daro išvadą, kad Komisijos teisėkūros iniciatyvos diskrecija turi būti ribota, kai ji nusprendžia neteikti teisės akto pasiūlymo dėl EPI, nes naudojimasis diskrecija kliudant siekti EPI tikslų turi būti laikomas neteisėtu.
- 47 Jie teigia, kad, pirma, Komisijos sprendimas neteikti teisės akto pasiūlymo dėl EPI turi būti motyvuotas, o motyvai turi būti pagrįsti įtikinamais ir atitinkamos EPI tikslui neprieštaraujančiais įrodymais. Antra, jie mano, kad Komisijos diskrecija turi būti įgyvendinama laikantis bendrosios politikos ir viešosios politikos tikslų, kontroliuojant teismui. Apeliančių teigimu, Bendrasis Teismas nenagrinęjo ir nenustatė ginčijamos EPI viešosios politikos tikslų ir sąsajos tarp ES sutarties III antraštinės dalies ir SESV 24 straipsnio, išplaukiančios iš Reglamento Nr. 211/2011.

- 48 Apeliantai mano, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 124 punkte konstatavo, kad EPI mechanizmu buvo siekiama tik „paraginti“ Komisiją pateikti pasiūlymą. Kadangi ESS 11 straipsnio 4 dalyje nenustatyta, kad tik asmenys, surinkę ne mažiau kaip milijoną parašų, gali „raginti“ Komisiją imtis atitinkamų priemonių, apeliantai mano, kad kiekvienas asmuo ar kiekviena grupė gali „raginti“ Komisiją imtis tokių priemonių. Anot jų, atsižvelgiant į EPI savybes, su ja susijusias išlaidas ir organizavimo sunkumus, jos negalima prilyginti paprasčiausiam Komisijos „raginimui“ imtis atitinkamų priemonių.
- 49 Apeliantai tvirtina, kad dėl skundžiamo sprendimo 111, 113 ir 124 punktuose Bendrojo Teismo pateikto EPI mechanizmo aiškinimo šis mechanizmas netenka viso veiksmingumo ir jis neleidžia pašalinti demokratijos trūkumo Sąjungoje.
- 50 Jie mano, kad, atsižvelgiant į Tarybos ir Parlamento įtaką Komisijai, Bendrasis Teismas turėjo ne mažiau kaip vieno milijono piliečių, palaikiusių EPI, grupei pripažinti tokią pačią galią kaip ir šioms institucijoms. Jie laikosi nuomonės, kad Komisijos teisė imtis ar nesiimti veiksmų dėl EPI turi būti grindžiama vertinimo kriterijais, kurių laikymąsi teismas gali kontroliuoti. Anot jų, skundžiamame sprendime pateiktas Bendrojo Teismo vertinimas yra nenuoseklus, nes pats ginčijamo komunikato teisėtumo kontrolės, kurią Bendrasis Teismas atliko tame sprendime, egzistavimas pagrindžia jų argumentą, kad Komisija negali laisvai nuspręsti – imtis ar nesiimti veiksmų dėl EPI.
- 51 Galiausiai apeliantai teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nusprendė, jog Reglamentas Nr. 211/2011 turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį Komisijai leidžiama iš piliečių atimti teisę į tai, kad pateikiant EPI jų teisės aktų pasiūlymus nagrinėtų Parlamentas.
- 52 Komisija primena, kad Bendrajame Teisme ji teigė, jog ginčijamas komunikatas nėra aktas, dėl kurio galima pareikšti ieškinį, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnį. Dėl esmės ji mano, kad pirmasis pagrindas turi būti atmestas.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 53 ESS 11 straipsnio 4 dalyje, kuri buvo įtraukta Lisabonos sutartimi, Sąjungos piliečiams suteikiama teisė tam tikromis sąlygomis imtis iniciatyvos raginti Komisiją, kad ši, neviršydama savo įgaliojimų, pateiktų atitinkamą siūlymą dėl klausimų, dėl kurių, kaip mano piliečiai, Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas (2017 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Anagnostakis / Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 23 punktas).
- 54 Teisė imtis EPI, kaip ir, be kita ko, teisė pateikti peticiją Parlamentui, yra priemonė, skirta užtikrinti ESS 10 straipsnio 3 dalyje nustatytai piliečių teisei dalyvauti demokratiname Sąjungos gyvenime, nes jie gali tiesiogiai kreiptis į Komisiją, prašydami ir ragindami, kad ši pateiktų pasiūlymą dėl Sąjungos teisės akto, kuriuo siekiama įgyvendinti Sutartis (2017 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Anagnostakis / Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 24 punktas).
- 55 Pagal SESV 24 straipsnio pirmą pastraipą nustatyta EPI pateikimo tvarka ir sąlygos buvo patikslintos Reglamente Nr. 211/2011.
- 56 Pirmajame pagrinde apeliantai teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nusprendė, jog pagal ESS 11 straipsnio 4 dalį ir Reglamentą Nr. 211/2011 Komisija neprivalėjo pateikti teisės akto pasiūlymo dėl ginčijamos EPI.
- 57 Šiuo klausimu, pirma, reikia pažymėti, jog iš pačios ESS 11 straipsnio 4 dalies formuluotės matyti, kad EPI siekiama „raginti“ Komisiją pateikti atitinkamą pasiūlymą siekiant įgyvendinti Sutartis, o ne, kaip teigia apeliantai, įpareigoti šią instituciją imtis atitinkamoje EPI numatyto veiksmo ar veiksmų. Šį pažodinį aiškinimą patvirtina Reglamento Nr. 211/2011 2 straipsnio 1 punktas, kuriame „piliečių

- iniciatyva“ apibrėžta kaip Komisijai pagal šį reglamentą pateikta iniciatyva, „raginanti“ šią instituciją pateikti pasiūlymą, kaip antai nurodytą ESS 11 straipsnio 4 dalyje. Be to, iš šio reglamento 10 straipsnio 1 dalies c punkto ir 20 konstatuojamosios dalies formuluočių matyti, kad gavusi EPI Komisija turi nurodyti, kokių veiksmų prireikus ketina imtis, ir dėl kokių priežasčių imasi tokių veiksmų arba ne, o tai patvirtina, kad Komisija neprivalo pateikti Sąjungos teisės akto pasiūlymo dėl EPI.
- 58 Antra, kiek tai susiję su EPI mechanizmo kontekstu, kaip teigia Komisija, remiantis 2015 m. balandžio 14 d. Sprendimu *Taryba / Komisija* (C-409/13, EU:C:2015:217), susijusiu su Komisijos per teisėkūros procedūrą įvykdytu Sąjungos teisės akto pasiūlymo atsiėmimu, negalima daryti išvados, kad ši institucija privalo pateikti Sąjungos teisės akto pasiūlymą dėl EPI.
- 59 Priešingai, kaip tame sprendime priminė Teisingumo Teismas, ir ESS 17 straipsnio 2 dalis, ir SESV 289 straipsnis suteikia Komisijai teisėkūros iniciatyvos teisę, kuri reiškia, kad ši institucija turi nuspręsti, ar pateikti teisės akto pasiūlymą, ar ne, išskyrus atvejį, kai ji pagal Sąjungos teisę privalėtų pateikti tokį pasiūlymą. Naudodamasi šiais įgaliojimais teisės akto pasiūlymo pateikimo atveju Komisija, kuri pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį remia bendruosius Sąjungos interesus ir imasi atitinkamos iniciatyvos šiuo tikslu, turi nustatyti tokio pasiūlymo dalyką, tikslą ir turinį (2015 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Taryba / Komisija*, C-409/13, Rink., EU:C:2015:217, 70 punktas).
- 60 Ši Komisijos teisėkūros iniciatyvos teisė yra viena iš išraiškų institucinės pusiausvyros principo, būdingo Sąjungos institucinei struktūrai, pagal kurią kiekviena institucija vykdo savo įgaliojimus, paisydama kitų institucijų įgaliojimų (šiuo klausimu žr. 2015 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Taryba / Komisija*, C-409/13, EU:C:2015:217, 64 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 61 Šiuo aspektu reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš Reglamento Nr. 211/2011 1 konstatuojamosios dalies, EPI siekiama suteikti Sąjungos piliečiams teisę, panašią į tą, kurią pagal atitinkamai SESV 225 ir 241 straipsnius turi Parlamentas ir Taryba, prašyti Komisijos pateikti atitinkamą pasiūlymą, siekiant įgyvendinti Sutartis. Iš šių dviejų straipsnių matyti, kad taip Parlamentui ir Tarybai suteikta teisė nepažeidžia Komisijos teisėkūros iniciatyvos teisės ir ši išlieka laisva nepateikti pasiūlymo, jei atitinkamai institucijai nurodo to priežastis. Todėl EPI, pateikta remiantis ESS 11 straipsnio 4 dalimi ir Reglamentu Nr. 211/2011, taip pat negali turėti poveikio šiai teisei.
- 62 Be to, apeliančių teiginys, kad Komisija visais atvejais privalo imtis veiksmų dėl užregistruotoje ir reikiamą paramą gavusioje EPI pateiktų pasiūlymų, yra nesuderinamas su diskrecija, kurią turi Komisija, pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį vykdydama savo užduotį remti bendruosius Sąjungos interesus ir imtis atitinkamos iniciatyvos šiuo tikslu, taip pat su šiai institucijai pagal šio straipsnio 3 dalį tenkančia bendra pareiga imantis iniciatyvos teisės būti visiškai nepriklausomai.
- 63 Taigi Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 111 punkte teisingai nusprendė, kad pagal Sutartis Komisijai suteiktai beveik monopolinei teisėkūros iniciatyvai neturi poveikio EPI teisė, numatyta ESS 11 straipsnio 4 dalyje.
- 64 Trečia, kalbant apie apeliančių argumentą, kad dėl skundžiamame sprendime Bendrojo Teismo pateikto EPI mechanizmo išaiškinimo šis mechanizmas netenka veiksmingumo, reikia priminti, kad, remiantis ESS 10 straipsnio 1 dalimi, Sąjungos veikla pagrįsta atstovaujama demokratija, kuri konkrečiai išreiškia demokratijos vertę. Pagal ESS 2 straipsnį demokratija yra viena iš vertybių, kuriomis grindžiama Sąjunga.
- 65 Lisabonos sutartimi ši atstovaujamosios demokratijos sistema buvo papildyta dalyvaujamosios demokratijos priemonėmis, kaip antai EPI mechanizmu, kurio tikslas – skatinti piliečių dalyvavimą demokratiniame procese ir piliečių bei Sąjungos institucijų dialogą. Kaip savo išvados 71 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, šis tikslas atitinka ankstesnę institucinę pusiausvyrą ir

- neperžengia įgaliojimų, pagal Sutartis suteiktų kiekvienai Sąjungos institucijai, ribų, nes sukurdami šį mechanizmą Sutarčių autoriai neketino atimti iš Komisijos teisėkūros iniciatyvos teisės, kuri jai pripažįstama pagal ESS 17 straipsnį.
- 66 Vis dėlto tai, kad Komisija neprivalo imtis veiksmų dėl EPI, nereiškia, kad tokia iniciatyva praranda veiksmingumą.
- 67 Iš tiesų dėl EPI, kuri buvo užregistruota remiantis Reglamento Nr. 211/2011 4 straipsnio 2 dalimi ir kuri pateikta laikantis visų jame numatytų procedūrų ir reikalavimų, Komisijai atsiranda tam tikros konkrečios pareigos, išvardytos to reglamento 10 ir 11 straipsniuose.
- 68 Visų pirma gavusi EPI Komisija pagal šio reglamento 10 straipsnio 1 dalies a punktą turi ją nedelsdama paskelbti tuo tikslu numatyta registre tam, kad visuomenė sužinotų apie EPI keliamus klausimus, dėl kurių, piliečių manymu, reikia Sąjungos teisės akto. Be to, pagal šios nuostatos b punktą Komisija turi tinkamu lygmeniu priimti ne mažiau kaip vieną milijoną parašų surinkusios EPI organizatorius, sudarydama jiems galimybę išsamiai paaiškinti EPI keliamus klausimus. Galiausiai šios nuostatos c punkte numatyta, kad Komisija komunikate pateikia savo teises ir politines išvadas dėl EPI ir nurodo, kokių veiksmų prireikus ketina imtis ir dėl kokių priežasčių imasi arba nesiima tokių veiksmų.
- 69 Iš Reglamento Nr. 211/2011 11 straipsnio taip pat matyti, kad EPI organizatoriai, įvykdę šio reglamento 10 straipsnio 1 dalies a ir b punktuose nustatytus reikalavimus, turi galimybę pristatyti šią iniciatyvą per viešąją svarstymą, rengiamą Parlamente, prireikus su kitomis Sąjungos institucijomis ir įstaigomis, kurios pageidauja dalyvauti, dalyvaujant Komisijai, o tai jiems užtikrina išskirtinę prieigą prie Sąjungos institucijų.
- 70 Taigi Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 124 punkte teisingai nusprendė, kad apeliančių teiginio dėl Komisijos pareigos imtis veiksmų dėl ginčijamos EPI atmetimas nepašalina EPI mechanizmo veiksmingumo. Kaip savo išvados 78 punkte pažymėjo generalinis advokatas, šio mechanizmo konkreči pridėtinė vertė yra ne rezultato tikrumas, o ja Sąjungos piliečiams sukuriama galimybės inicijuoti politinius debatus Sąjungos institucijose, nelaukiant, kol bus pradėta teisėkūros procedūra.
- 71 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 105–118 punktuose pagrįstai nusprendė, kad apeliančių pateiktas Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punkto aiškinimas yra teisiškai klaidingas. Skundžiamo sprendimo 122–125 punktuose jis taip pat teisingai atmetė apeliančių argumentus, kad, remiantis ESS 11 straipsnio 4 dalimi, Komisija turi pareigą pradėti teisėkūros procedūrą po to, kai buvo užregistruota reikiamos paramos sulaukusi EPI.
- 72 Vadinasi, pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

Dėl antrojo pagrindo

Šalių argumentai

- 73 Antrajame apeliacinio skundo pagrinde apeliantai tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 128 ir 132 punktuose nusprendė, kad pagal Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punktą Komisija neprivalo atskirai pateikti savo teisių ir politinių išvadų dėl jai pateiktų EPI. Jie tvirtina, kad ši nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į šio reglamento 20 konstatuojamąją dalį, iš kurios matyti, kad Komisija turi atskirai pateikti savo „teises“ ir „politines“ išvadas.

74 Komisija, sutikdama su Bendrojo Teismo vertinimu, kad Sąjungos teisės akto preambulė neturi privalomosios teisinės galios ir ja negali būti remiamasi nei nukrypstant nuo nuostatos, nei ją aiškinant akivaizdžiai priešingai jos formuluotei, mano, kad šį antrąjį pagrindą reikia atmesti.

Teisingumo Teismo vertinimas

75 Sąjungos teisės akto preambulėje gali būti patikslintas šio akto nuostatų turinys (šiuo klausimu žr. 2006 m. sausio 10 d. Sprendimo *IATA ir ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, 76 punktą). Kaip savo išvados 93 punkte pažymėjo generalinis advokatas, Sąjungos akto konstatuojamosios dalys iš tiesų yra svarbus aiškinimo elementas, galintis atskleisti šio akto autoriaus valią.

76 Kita vertus, Sąjungos teisės akto preambulė neturi privalomosios teisinės galios ir ja neturėtų būti remiamasi nei nukrypstant nuo atitinkamo akto nuostatų, nei jas aiškinant akivaizdžiai priešingai jų formuluotei (šiuo klausimu žr. 2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, EU:C:2005:716, 32 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

77 Šiuo atveju Bendrasis Teismas, skundžiamo sprendimo 128 punkte priminęs suformuotą jurisprudenciją dėl preambulės teisinės galios, to sprendimo 129 ir 130 punktuose nusprendė, kad Komisija neprivalo atskirai pateikti savo teisinių ir politinių išvadų, nes ši Reglamento Nr. 211/2011 20 konstatuojamojoje dalyje nurodyta pareiga nėra įtvirtinta minėto reglamento 10 straipsnio 1 dalies c punkte. Be to, skundžiamo sprendimo 131 punkte Bendrasis Teismas pridūrė, kad darant prielaidą, jog pagal šią nuostatą Komisija privalėjo atskirai pateikti savo teises ir politines išvadas, ši pareiga yra tik formali, todėl dėl jos pažeidimo ginčijamas komunikatas neturėtų būti panaikintas.

78 Reikia konstatuoti, kad Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punkto ir 20 konstatuojamosios dalies atitinkamos formuluotės skiriasi tik tiek, kad tik šioje konstatuojamojoje dalyje kalbama apie tai, kad Komisija „atskirai“ turi pateikti savo teises ir politines išvadas. Šia nuoroda patikslinama Komisijai pagal minėtą nuostatą tenkanti pareiga.

79 Šiuo atžvilgiu minėto reglamento 20 konstatuojamojoje dalyje vartojamas žodis „atskirai“ turi būti suprantamas taip, kad Komisijos teisinės ir politinės išvados turi būti taip išdėstytos komunikate dėl atitinkamos EPI, kad būtų galima suprasti šio komunikato motyvų teisinį ir politinį pobūdį.

80 Vis dėlto šio žodžio negalima suprasti taip, kad juo nustatoma pareiga formaliai atskirti, viena vertus, teises išvadas ir, kita vertus, politines išvadas, kurią pažeidus atitinkamą komunikatą būtų galima panaikinti.

81 Šiuo atveju, kaip generalinis advokatas pažymėjo savo išvados 104 punkte, iš skundžiamo sprendimo 13–30 punktų matyti, kad ginčijamas komunikatas tenkina šio sprendimo 79 punkte nurodytą reikalavimą.

82 Darytina išvada, kad antrajame apeliacinio skundo pagrinde pateiktiems apeliančių argumentams bet kuriuo atveju negalima pritarti.

83 Taigi antrąjį pagrindą reikia atmesti kaip netinkamą.

Dėl trečiojo pagrindo

Šalių argumentai

- 84 Trečiajame pagrinde apeliantai teigia, kad skundžiamo sprendimo 170 punkte Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai priėjo prie išvados, kad jis turi atlikti ribotą ginčijamo komunikato kontrolę ir išnagrinėti tik tai, ar nebuvo padaryta akivaizdžių vertinimo klaidų. Jų manymu, pirma, Bendrasis Teismas rėmėsi jurisprudencija, kuri netaikytina EPI mechanizmui, ir, antra, jis nepasiūlė jokio kriterijaus, leidžiančio atskirti „akivaizdžias“ klaidas nuo neakivaizdžių.
- 85 Konkrečiai apeliantai nurodo, kad Bendrasis Teismas suklydo, kai pripažino, jog pateikdama komunikatą dėl EPI Komisija turi plačią diskreciją, panašią į tą, kurią ji turi socialinės ir ekonominės politikos srityje. Jie priduria, kad Bendrasis Teismas nenurodė motyvų, dėl kurių pagal analogiją rėmėsi 2005 m. liepos 14 d. Sprendimu *Rica Foods / Komisija* (C-40/03 P, EU:C:2005:455), kuris vis dėlto netaikomas EPI mechanizmui.
- 86 Komisija mano, kad trečiasis pagrindas nepagrįstas.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 87 Skundžiamo sprendimo 169 punkte Bendrasis Teismas nusprendė, kad, naudodamasi savo teisėkūros iniciatyvos teise Komisija turi turėti plačią diskreciją, nes pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį naudodamasi ja ji turi remti bendruosius Sąjungos interesus, galbūt derindama sunkiai suderinamus skirtingus interesus. Todėl šio sprendimo 170 punkte jis nurodė, kad ginčijamam komunikatui reikia taikyti ribotą teisminę kontrolę.
- 88 Šiuo aspektu, kaip buvo pabrėžta nagrinėjant pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą, Komisija gali priimti sprendimą nesiimti veiksmų dėl EPI, kuri buvo užregistruota ir sulaukė reikiamos paramos, naudodamasi teisėkūros iniciatyvos teise, įtvirtinta ESS 17 straipsnyje.
- 89 Kadangi, kaip Bendrasis Teismas teisingai pabrėžė skundžiamo sprendimo 169 punkte, naudodamasi šia teise Komisija turi plačią diskreciją, minėto sprendimo 170 punkte jis taip pat teisingai nusprendė, kad ginčijamam komunikatui taikoma ribota teisminė kontrolė, o ne išsami kontrolė, kaip teigia apeliantai.
- 90 Be to, šiuo klausimu reikia pažymėti, kad nors, kaip pabrėžė Komisija, Teisingumo Teismas 2014 m. gruodžio 9 d. Sprendime *Schönberger / Parlamentas* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24 punktą) nutarė, kad Parlamento sprendimas dėl tolesnių veiksmų dėl peticijos, kuri atitinka SESV 227 straipsnyje nustatytas sąlygas, nepatenka į Sąjungos teismo kontrolės sritį, Komisijos komunikatas, priimtas pagal Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punktą, skiriasi nuo tokio sprendimo įvairiais aspektais.
- 91 Iš tiesų, skirtingai nuo tokios peticijos, EPI, įregistruotai remiantis Reglamento Nr. 211/2011 4 straipsnio 2 dalimi, pagal šį reglamentą taikomos griežtos sąlygos ir tiksliai nustatytos procedūrinės garantijos. Be to, nors pirmesniame punkte nurodytą Parlamento sprendimą apima „politinio pobūdžio“ diskrecija (2014 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Schönberger / Parlamentas*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24 punktą), iš šio reglamento 10 straipsnio 1 dalies c punkto matyti, kad Komisija komunikate turi pateikti teises ir politines išvadas dėl atitinkamos EPI, nurodyti veiksmus, kurių ji prireikus ketina imtis, ir priežastis, dėl kurių ji ims ar nesiims tų veiksmų.
- 92 Tokiais reikalavimais siekiama ne tik aiškiai, suprantamai ir išsamiai informuoti EPI organizatorius apie Komisijos poziciją dėl jų iniciatyvos, bet ir sudaryti Sąjungos teismui galimybę atlikti Komisijos komunikatų, priimtų pagal Reglamento Nr. 211/2011 10 straipsnio 1 dalies c punktą, kontrolę.

- 93 Dėl šios kontrolės apimties Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 170 punkte nusprendė, kad atliekant šią kontrolę turi būti siekiama ne tik patikrinti ginčijamo komunikato motyvavimo pakankamumą, bet ir, be kita ko, tai, ar buvo padaryta akivaizdžių vertinimo klaidų, dėl kurių šis komunikatas turi trūkumų.
- 94 Šiuo aspektu, pirma, reikia priminti, kad pareiga motyvuoti iš principo kyla dėl visų Sąjungos teisės aktų, sukeliančių teisinių padarinių (šiuo klausimu žr. 2017 m. spalio 25 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, 52 punktą). Motyvai turi aiškiai ir nedviprasmiškai atskleisti aktą priėmusios institucijos argumentus, kad, viena vertus, suinteresuotieji asmenys galėtų susipažinti su sprendimo priėmimo motyvais tam, gintų savo teises, ir, kita vertus, Sąjungos teismas galėtų vykdyti šio sprendimo teisėtumo kontrolę (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Anagnostakis / Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, 28 punktą).
- 95 Antra, kai Sąjungos institucijos turi, kaip Komisija šiuo atveju, plačią diskreciją, visų pirma kai jos priima, be kita ko, politinius sprendimus ir atlieka sudėtingus vertinimus, vykdamas naudojantis šia diskrecija atliktų vertinimų teisminę kontrolę tikrinama, ar nebuvo padaryta akivaizdžių klaidų (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija ir Vengrija / Taryba* (C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631, 123 ir 124 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją).
- 96 Taigi Bendrasis Teismas, nepadarydamas teisės klaidos skundžiamo sprendimo 169 ir 170 punktuose nusprendė, kad dėl ginčijamo komunikato Komisija turi plačią diskreciją ir jam taikytina ribota teisminė kontrolė, siekiant nustatyti, be kita ko, ar jo motyvai yra pakankami ir ar nepadaryta akivaizdžių vertinimo klaidų.
- 97 Vadinas, trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

Dėl ketvirtojo pagrindo

Šalių argumentai

- 98 Ketvirtajame pagrinde apeliantės tvirtina, kad Bendrasis Teismas, pirma, padarė teisės klaidų, kai atliko ribotą Komisijos diskrecijos kontrolę ir, antra, neišsamią ginčijamo komunikato kontrolę.
- 99 Konkrečiau kalbant, apeliantai teigia, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 159–165 punktuose nustatė nurodytas vertinimo klaidas, o to sprendimo 166–177 punktuose savo kontrolę apribojo tokių klaidų akivaizdumo nustatymu. Vis dėlto, anot apeliančių, iš skundžiamo sprendimo 172–183 punktų matyti, kad Bendrasis Teismas šią kontrolę taikė tik tam tikroms nurodytoms vertinimo klaidoms.
- 100 Šiuo aspektu jie teigia, kad, pirma, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nekonstatavo neatitikimo tarp 2011 m. spalio 18 d. Sprendime *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nurodyto draudimo patentuoti išradimus, kurie suponuoja žmogaus embrionų naikinimą, ir tyrimų, susijusių su tokiais išradimais, finansavimo ir kai remdamasis tuo sprendimu nepadarė išvados, kad žmogaus embrionas gali būti laikomas žmogumi. Jie mano, kad to sprendimo 33 ir 34 punktuose žmogaus orumas įtvirtinamas kaip teisės principas, kuris yra svarbesnis už patentų teisę ir į kurį taip pat turi būti „atsižvelgiama sprendžiant dėl Sąjungos ekonominio ir finansinio indėlio naikinant žmogaus embrionus“.
- 101 Antra, apeliantai mano, kad Bendrasis Teismas nekonstatavo, jog siekdama nustatyti intereso atlikti ŽEKL mokslo tyrimus ir žmogaus embriono orumo pusiausvyrą Komisija privalėjo iš anksto nurodyti žmogaus embriono teisinį statusą. Jų teigimu, jei Komisija pripažintų embrionui žmogaus orumą, ji negalėtų siekti nustatyti pusiausvyros tarp šio orumo ir bet kokio konkuruojančio socialinio intereso, nes pati žmogaus orumo sąvoka draudžia nustatyti tokią pusiausvyrą.

- 102 Trečia, kalbėdami apie ŽEKL mokslo tyrimus apeliantai tvirtina, kad teiginys, jog „trigubos apsaugos“ sistema yra etiniu požiūriu tinkamas kriterijus, siekiant įvertinti mokslo tyrimų planus, yra akivaizdžiai klaidingas, nes tokia sistema neklaido finansuoti neteisėtų tyrimų planų ir netgi skatina valstybes nares sušvelninti savo etines normas. Jie tvirtina, kad skundžiamo sprendimo 176 punkte Bendrojo Teismo padaryta išvada, jog Komisijos etiniame požiūryje, kuris skiriasi nuo to, kurio laikomasi ginčijamoje EPI, nėra akivaizdžios vertinimo klaidos, reiškia teisės klaidą. Anot apeliančių, Bendrasis Teismas neturi nustatyti konkuruojančių socialinių ir ekonominių interesų privalumų, nes tokia išvada yra politinio, o ne teisinio pobūdžio. Apeliantai priduria, kad Bendrojo Teismo atlikta kontrolė yra neišsami, nes jis išnagrinėjo ne visas nurodytas vertinimo klaidas. Šiuo aspektu jie teigia, kad Bendrasis Teismas neišnagrinėjo Komisijos teiginių dėl „trigubos apsaugos“ sistemos akivaizdžiai klaidingo pobūdžio ir nepateikė papildomų pastabų dėl tokių teiginių.
- 103 Ketvirta, apeliantai teigia, kad jokiais įrodymais neparemtas teiginys, jog Sąjungos biudžeto finansuojamos abortų paslaugos mažina abortų skaičių, yra akivaizdžiai paradoksalus.
- 104 Penkta, apeliantai tvirtina, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 164 punkte iškreipė jų argumentus, nes iš tikrųjų jų argumentai buvo susiję su tuo, kad Komisija klaidingai kvalifikavo išpareigojimus, prisiimtus pagal „Tūkstantmečio vystymosi tikslus“ (toliau – TVT) ir Tarptautinės konferencijos gyventojų ir vystymosi klausimais (toliau – TKGVK) veiksmų programą, kaip privalomuosius teisinius įpareigojimus.
- 105 Komisija tvirtina, kad ketvirtąjį pagrindą reikia atmesti, nes jis nepagrįstas.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 106 Pirma, reikia atmesti apeliančių argumentą, kad Bendrasis Teismas padarė klaidą, kai skundžiamo sprendimo 173–175 punktuose konstatavo, jog klausimas, ar mokslo tyrimai, kuriuose naudojami žmogaus embrionai, gali būti finansuojami Sąjungos lėšomis, aiškiai skiriasi nuo klausimo, dėl kurio buvo paskelbtas 2011 m. spalio 18 d. Sprendimas *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Iš tiesų, kaip matyti iš to sprendimo 40 punkto, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad 1998 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/44/EB dėl teisinės biotechnologinių išradimų apsaugos (OL L 213, 1998, p. 13; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 395), kuri buvo aiškinama tame sprendime, nebuvo siekiama reglamentuoti žmogaus embrionų naudojimo mokslo tyrimuose, nes šios direktyvos dalykas yra tik technologinių išradimų patentabilumas (šiuo klausimu taip pat žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *International Stem Cell*, C-364/13, EU:C:2014:2451, 22 punktą). Be to, 2011 m. spalio 18 d. Sprendime *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nėra jokios Teisingumo Teismo išvados, kad Sąjunga jokių atveju negalėtų finansuoti mokslo tyrimų, kuriuose naudojami žmogaus embrionai.
- 108 Taigi, kadangi šis argumentas grindžiamas klaidingu 2011 m. spalio 18 d. Sprendimo *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) aiškinimu, Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, kai konstatavo, kad apeliantai negali remtis šiuo sprendimu, kad įrodytų Komisijos požiūrio dėl žmogaus embrionų panaudojimo mokslo tyrimuose nenuoseklumą.
- 109 Antra, apeliančių argumentas, susijęs su pareiga išaiškinti žmogaus embriono teisinį statusą, kaip savo išvados 136 punkte pažymėjo generalinis advokatas, pateiktas dėl skundžiamo sprendimo 156 punkto, susijusio su Bendrajame Teisme nurodytu ketvirtuoju pagrindu, grindžiamu Komisijai tenkančios pareigos motyvuoti pažeidimu.

- 110 Tokiomis aplinkybėmis šiuo argumentu ne tik pakartojamas argumentas, pateiktas dėl ginčijamo komunikato bylą nagrinėjant Bendrajam Teismui, bet ir tinkamai nepagrindžiamas ketvirtasis apeliacinio skundo pagrindas, susijęs su tuo, kad Bendrasis Teismas nekonstatavo Komisijos tame komunikate tariamai padarytų akivaizdžių vertinimo klaidų.
- 111 Trečia, kalbant apie su ŽEKL mokslo tyrimais susijusius argumentus, kad skundžiamo sprendimo 176 ir 177 punktuose Bendrasis Teismas nustatė konkuruojančių socialinių ir etinių interesų privalomumus, reikia pažymėti, kad jie grindžiami klaidingu skundžiamo sprendimo aiškinimu.
- 112 Iš tiesų iš skundžiamo sprendimo 176 punkto matyti, kad Bendrasis Teismas pristatė etinius požiūrius, susijusius su ŽEKL mokslo tyrimais, kurių vieno buvo laikomasi ginčijamoje EPI, o kito laikėsi Komisija. Jis padarė išvadą, kad šios institucijos požiūris nereiškė akivaizdžios vertinimo klaidos. Be to, minėto sprendimo 177 punkte jis kaip nepakankamai išplėtotą atmetė apeliančių argumentą, susijusį su tuo, kad esama ŽEKL mokslo tyrimams alternatyvių sprendimų, dėl kurių šie tyrimai nebereikalingi.
- 113 Taigi Bendrasis Teismas neišnagrinėjo konkuruojančių socialinių ir etinių požiūrių atitinkamų privalumų. Iš tiesų jis tik patikrino, ar Komisija, pasirinkdama požiūrį, kurio ji nusprendė laikytis, nepadarė akivaizdžios vertinimo klaidos.
- 114 Vadinas, apeliančių argumentai, susiję su ŽEKL mokslo tyrimais, turi būti atmesti kaip nepagrįsti.
- 115 Ketvirta, dėl argumento, susijusio su tariama klaida, Bendrojo Teismo padaryta skundžiamo sprendimo 179 ir 180 punktuose, kuriuose teigiama, kad abortų paslaugų finansavimas iš Sąjungos biudžeto mažina abortų skaičių, reikia konstatuoti, jog jis grindžiamas klaidingu skundžiamo sprendimo aiškinimu.
- 116 Iš tiesų skundžiamo sprendimo 180 punkte Bendrasis Teismas teisingai pažymėjo, kad ginčijamame komunikate Komisija, remdamasi Pasaulio sveikatos organizacijos leidiniu, nurodė, jog sveikatos priežiūros paslaugų, be kita ko, susijusių su abortais, saugumo pagerinimas padeda mažinti gimdyvių mirtingumą ir ligas, kurių viena iš priežasčių yra nesaugių abortų praktika.
- 117 Taigi Bendrasis Teismas teisingai konstatavo, kad Komisija nepadarė jokios akivaizdžios vertinimo klaidos, kai nusprendė, jog Sąjungos teikiamas visų saugių ir veiksmingų sveikatos priežiūros paslaugų, įskaitant abortų srityje, finansavimas padeda mažinti nesaugių abortų skaičių, o kartu – gimdyvių mirtingumo ir ligų riziką. Vadinas, apeliančių argumentą reikia atmesti kaip akivaizdžiai nepagrįstą.
- 118 Penkta, kalbant apie argumentą, kad skundžiamo sprendimo 164 punkte buvo iškraipyti apeliančių argumentai, susiję su TVT ir TKGVK veiksmų programa, pakanka konstatuoti, kad, kaip generalinis advokatas pažymėjo savo išvados 146 punkte, šiam argumentui bet kuriuo atveju negalima pritarti, nes ginčijamame komunikate neteigiama, kad TVT ir TKGVK veiksmų programoje yra privalomų teisinių įpareigojimų.
- 119 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, ketvirtasis apeliacinio skundo pagrindas turi būti atmestas.

Dėl penktojo pagrindo

Šalių argumentai

- 120 Penktajame apeliacinio skundo pagrinde apeliantai teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 156 punkte pažymėjo, jog nereikia paaiškinti žmogaus embriono teisinio statuso, kad būtų atmesti visi trys ginčijamoje EPI pateikti pasiūlymai iš dalies pakeisti esamus Sąjungos teisės aktus ar jų projektus. Ginčijamos EPI tikslas susijęs ne vien su trijų Komisijos

pasiūlytų priemonių priėmimu – jis iš esmės susijęs su žmogaus orumo, teisės į gyvybę ir teisės į neliečiamumą teisine apsauga nuo apvaisinimo momento. Apeliantai mano, kad Komisija privalėjo bendradarbiauti su ginčijamos EPI organizatoriais ir pateikti dėl jos teisės akto pasiūlymą. Bendrasis Teismas esą padarė teisės klaidą, kai neatsižvelgė į specifinį šios EPI dalyką, nusprenddamas, kad Komisija neprivalėjo dėl jos imtis veiksmų.

121 Komisija mano, kad penktąjį pagrindą reikia atmesti.

Teisingumo Teismo vertinimas

122 Pateikdami šį penktąjį pagrindą apeliantai iš esmės teigia, kad Bendrasis Teismas suklydo, kai skundžiamo sprendimo 156 punkte padarė išvadą, jog Komisija turėjo teisę ginčijamą EPI suprasti taip, kad ja siekiama tik to, kad ši institucija pateiktų tris teisės aktų pasiūlymus, aprašytus šioje EPI, o ne ir to, kad būtų parengta žmogaus embriono apibrėžtis ar išaiškintas jo teisinis statusas.

123 Šiuo klausimu iš Reglamento Nr. 211/2011 4 straipsnio 1 dalies matyti, kad EPI organizatoriai, norėdami ją įregistruoti, turi pateikti minėto reglamento II priede nurodytą informaciją. Tarp šiame priede išvardytų reikalavimų yra pasiūlytos EPI pasiūlymo pavadinimas, šios EPI dalykas, jos tikslų aprašymas ir Sutarčių nuostatos, kurias organizatoriai laiko reikšmingomis siūlomoms veiksmams. Be to, organizatoriai prie savo prašymo įregistruoti gali pridėti išsamesnę informaciją apie šios EPI dalyką, tikslus ir kontekstą arba teisės akto projektą.

124 Šiuo atveju iš skundžiamo sprendimo 2–4 punktų matyti, kad remiantis registre, kurią Komisija sukūrė internete tam, kad būtų galima užregistruoti EPI, esančia informacija, pirma, ginčijamos EPI dalykas yra teisinė žmogaus orumo, teisės į gyvybę ir neliečiamumo apsauga nuo apvaisinimo momento Sąjungos kompetencijos srityse, kuriose ši apsauga itin svarbi.

125 Antra, priėmus 2011 m. spalio 18 d. Sprendimą *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), kuriame, anot organizatorių, žmogaus embrionas apibrėžiamas kaip žmogaus vystymosi pradžia, šia EPI buvo siekiama apsaugoti žmogaus embriono orumą ir neliečiamumą. Šiuo aspektu organizatoriai nurodė, kad, siekdama užtikrinti nuoseklumą įgyvendinant savo kompetenciją, Sąjunga turi uždrausti ir nutraukti veiklos, kurią vykdančiais naikinami žmogaus embrionai, ypač mokslo tyrimų, paramos vystymuisi ir visuomenės sveikatos srityse, finansavimą.

126 Trečia, organizatoriai kaip reikšmingas nuostatas nurodė ESS 2 ir 17 straipsnius, SESV 4 straipsnio 3 ir 4 dalis ir 168, 180, 182, 209, 210 ir 322 straipsnius.

127 Ginčijamos EPI organizatoriai prie savo prašymo įregistruoti pridėjo tris pasiūlymus iš dalies pakeisti esamus Sąjungos teisės aktus ar jų projektus.

128 Konkrečiau kalbant, kaip buvo priminta šio sprendimo 14 punkte, jie paprašė, pirma, į Sąjungos biudžetui taikomą finansinį reglamentą įterpti nuostatą, kuria būtų uždrausta Sąjungos lėšomis finansuoti veiklą, kurią vykdančiais naikinami žmogaus embrionai arba jų naikinamas suponuojamas, antra, prie Sąjungos reglamento, kuriuo sukuriamas bendroji mokslo tyrimų ir inovacijų programa, pasiūlymo pridėti nuostatą, pagal kurią šią bendrąją programą būtų draudžiama finansuoti mokslo tyrimų veiklą, kurią vykdančiais naikinami žmogaus embrionai, visų pirma tą, kuria siekiama išgauti kamienines ląsteles, ir tyrimus, kuriuose naudojamos žmogaus embriono kamieninės ląstelės, siekiant vėlesniais tyrimų etapais jas išgauti ir, trečia, prie Sąjungos teisės akto, nustatančio vystomojo bendradarbiavimo finansinę priemonę, pridėti nuostatą, kurioje iš esmės būtų numatyta, kad Sąjungos finansinė pagalba negali būti tiesiogiai ar netiesiogiai naudojama finansuoti abortams.

- 129 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 156 punkte padarė teisėtą išvadą, jog ginčijamos EPI tikslas yra paraginti Komisiją pateikti tris teisėkūros pasiūlymus iš dalies pakeisti Sąjungos teisės aktus ar jų projektus, atitinkamai susijusius su Sąjungos biudžetu, mokslo tyrimais ir inovacijomis, taip pat su vystomuoju bendradarbiavimu, o ne pateikti pasiūlymą apibrėžti ar išaiškinti žmogaus embriono teisinį statusą.
- 130 Taigi reikia atmesti penktąjį apeliacinio skundo pagrindą ir atitinkamai apeliacinį skundą.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 131 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 184 straipsnio 2 dalį, jeigu apeliacinis skundas yra nepagrįstas, bylinėjimosi išlaidų klausimą sprendžia Teisingumo Teismas.
- 132 Pagal to paties reglamento 138 straipsnio 1 dalį, taikomą apeliacinėse bylose pagal šio reglamento 184 straipsnio 1 dalį, pralaimėjęs šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo.
- 133 Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas iš apelianų, o šie pralaimėjo bylą, jie turi padengti ne tik savo, bet ir Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

1. Atmesti apeliacinį skundą.

2. Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky ir Alicia Latorre Canizares padengia savo ir Europos Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas.

Parašai.