ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

23 april 2018 *

„Institutioneel recht – Europees burgerinitiatief – Onderzoeksbeleid – Volksgezondheid – Ontwikkelingssamenwerking – Financiering door de Unie van activiteiten waarbij de vernietiging van menselijke embryo's kan worden verondersteld – Mededeling van de Commissie op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 211/2011 – Beroep tot nietigverklaring – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Handeling waartegen kan worden opgekomen – Gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid – Rechterlijke toetsing – Motiveringsplicht – Kennelijke beoordelingsfout"

In zaak T-561/14,

European Citizens' Initiative One of Us, en de overige verzoekende partijen van wie de namen zijn vermeld in de bijlage [1], aanvankelijk vertegenwoordigd door C. de La Hougue, vervolgens door J. Paillot, avocats, en tot slot door P. Diamond, barrister,

verzoekers,

ondersteund door

Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Szwarc, A. Miłkowska en B. Majczyna als gemachtigden,

interveniënte,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Laitenberger en H. Krämer als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door U. Rösslein en E. Waldherr, vervolgens door U. Rösslein en R. Crowe, als gemachtigden,

en door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Rebasti en K. Michoel als gemachtigden,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

1 De lijst met de overige verzoekende partijen is enkel bij de versie gevoegd die aan de partijen wordt betekend.

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van mededeling COM(2014) 355 final van de Commissie van 28 mei 2014 over het Europees burgerinitiatief „Uno di noi”,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, E. Buttigieg (rapporteur), F. Schalin, B. Berke en M. J. Costeira, rechters,

griffier: L. Grzegorczyk, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 mei 2017,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geschil

Procedure inzake het Europees burgerinitiatief met de titel „Uno di noi”

1 Op 11 mei 2012 heeft de Europese Commissie het Europees burgerinitiatief (hierna: „EBI”) met de titel „Uno di noi” overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende het burgerinitiatief (PB 2011, L 65, blz. 1), ingeschreven onder nummer ECI(2012) 000005.

2 Zoals het in het online register van de Commissie is beschreven, was het voorwerp van het litigieuze EBI de „[j]uridische bescherming van de waardigheid, van het recht op leven en de integriteit van elke mens vanaf de conceptie, binnen de bevoegdheden van de [Europese Unie] in dewelke deze bescherming van belang is”.

3 De doelen van het litigieuze EBI zijn in dat register als volgt beschreven:

„De menselijke embryo verdient respect van zijn waardigheid en integriteit. Dit werd bevestigd door de uitspraak van het [Hof van Justitie van de Europese Unie] in de Brüstle-zaak die de menselijke embryo definieert als het begin van de ontwikkeling van een mens. Om de samenhang te waarborgen van de bevoegdheden waar het leven van de menselijke embryo op het spel staat, zou de [Unie] een verbod moeten uitvaardigen en een einde maken aan de financiering van activiteiten die de vernietiging van menselijke embryo's veronderstellen, in het bijzonder met betrekking tot de domeinen van onderzoek, ontwikkelingshulp en volksgezondheid.”

4 De Verdragsbepalingen die door de organisatoren van het EBI relevant werden geacht, waren de artikelen 2 en 17 VWEU alsook artikel 4, leden 3 en 4, VWEU en de artikelen 168, 180, 182, 209, 210 en 322 VWEU.

5 In het kader van het litigieuze EBI werden drie wijzigingen van handelingen van de Europese Unie voorgesteld.

6 In de eerste plaats werd voorgesteld om in verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 248, blz. 1), een artikel in te voegen waarin zou zijn bepaald dat er „geen budget [zou] worden gereserveerd voor de financiering van activiteiten die menselijke embryo's vernietigt, of waarbij hun vernietiging verondersteld kan worden".

7 In de tweede plaats werd voorgesteld om onder d) in artikel 16, lid 3, van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon 2020 – Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) [COM(2011) 809 final] een passage op te nemen waarin werd uitgesloten dat op grond van dat kaderprogramma financiering werd toegekend voor „onderzoeksactiviteiten die erop zijn gericht menselijke embryo's te vernietigen, inclusief de activiteiten die gericht zijn op het verkrijgen van stamcellen, en onderzoek waarbij menselijke embryonale stamcellen in achtereenvolgende stappen gebruikt worden om ze te verkrijgen".

8 In de derde plaats werd voorgesteld een lid 5 toe te voegen aan artikel 2 van verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB 2006, L 378, blz. 41), dat als volgt was verwoord:

„Een bijdrage van de Unie, op grond van deze verordening, zal niet worden gebruikt om abortus te financieren, direct of indirect, via de financiering van organisaties die abortus aanmoedigen of bevorderen. Er wordt in deze verordening niet gerefereerd aan reproductieve en seksuele gezondheid, gezondheidszorg, rechten, diensten, leveringen, onderwijs en informatie op de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkelingssamenwerking, haar principes en het actieprogramma, de Agenda van Caïro en de Millennium Doelstellingen, met name MDG [nr.] 5 over gezondheid en moedersterfte, welke kunnen worden geïnterpreteerd als rechtsgrondslag voor gebruik van […]fondsen [van de Unie] om direct of indirect abortus te financieren."

9 Op 28 februari 2014 hebben de organisatoren van het litigieuze EBI dit initiatief overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 211/2011 bij de Commissie ingediend.

10 Op 9 april 2014 zijn de organisatoren van het litigieuze EBI overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening nr. 211/2011 door vertegenwoordigers van de Commissie ontvangen.

11 Op 10 april 2014 hebben de organisatoren van het litigieuze EBI dit initiatief overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 211/2011 kunnen toelichten tijdens een openbare hoorzitting die bij het Europees Parlement is gehouden.

12 Op 28 mei 2014 heeft de Commissie mededeling COM(2014) 355 over het litigieuze EBI (hierna: „bestreden mededeling") vastgesteld op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011. In die mededeling heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat naar aanleiding van het litigieuze EBI geen maatregelen hoefden te worden genomen.

Inhoud van de bestreden mededeling

13 De bestreden mededeling is in vier delen onderverdeeld.

14 In punt 1, met als opschrift „Inleiding", zette de Commissie met name het voorwerp en de doelen van het litigieuze EBI en de drie voorgestelde wetswijzigingen uiteen.

15 Punt 2 van de bestreden mededeling droeg het opschrift „Stand van zaken".

16 In punt 2.1 van de bestreden mededeling, „Menselijke waardigheid in [de] wetgeving [van de Unie]", gaf de Commissie onder meer een overzicht van de Uniewetgeving over de bescherming van de menselijke waardigheid en verduidelijkte zij dat alle wetgeving van de Unie en alle uitgaven van de Unie in overeenstemming moesten zijn met de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en bijgevolg de menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit moesten eerbiedigen. Dit gold ook voor de wetgeving en uitgaven van de Unie op het gebied van onderzoek op menselijke embryonale stamcellen (hierna: „MES") en ontwikkelingssamenwerking. De Commissie zette tevens uiteen dat het Hof in het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), dat door de organisatoren was aangehaald in het kader van de beschrijving van de doelstellingen van het litigieuze EBI, had verduidelijkt dat „richtlijn [98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (PB 1998, L 213, blz. 13),] niet tot doel [had] het gebruik van menselijke embryo's in het kader van wetenschappelijk onderzoek te regelen" en „[h]aar doel [was] beperkt tot de octrooieerbaarheid van biotechnologische uitvindingen". De Commissie merkte op dat daarin niet was ingegaan op de vraag of dergelijk onderzoek mocht worden uitgevoerd of mocht worden gefinancierd.

17 Punt 2.2 van de bestreden mededeling had het opschrift „Onderzoek op [MES]". In dat punt lichtte de Commissie de stand van het stamcelonderzoek (punt 2.2.1) en de bevoegdheden en activiteiten van de lidstaten en de Unie ter zake (punten 2.2.2 en 2.2.3) toe.

18 Wat de bevoegdheden van de Unie betrof, presenteerde de Commissie het programma van de Unie voor onderzoek en innovatie Horizon 2020, dat is vastgesteld bij verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van besluit nr. 1982/2006/EG (PB 2013, L 347, blz. 104), en lichtte zij toe dat dit programma opereerde binnen een strikt ethisch kader dat een „driesluizenstelsel" met de volgende elementen omvatte. Ten eerste moest de nationale wetgeving worden geëerbiedigd: de projecten van de Unie moesten zich houden aan de wetgeving van het land waar het onderzoek werd uitgevoerd. Ten tweede moesten alle projecten wetenschappelijk worden gevalideerd door middel van peer review en aan een strenge ethische beoordeling worden onderworpen. Ten derde mochten geen middelen van de Unie worden aangewend voor het afleiden van nieuwe stamcellijnen of voor onderzoek waarbij embryo's werden vernietigd, ook niet wanneer het daarbij ging om het verkrijgen van stamcellen.

19 Punt 2.3 van de bestreden mededeling droeg het opschrift „Ontwikkelingssamenwerking". Na een inleidend punt over de gezondheid van moeders en kinderen in ontwikkelingslanden (punt 2.3.1), werd daarin een overzicht gegeven van de bevoegdheden en activiteiten van de lidstaten van de Unie (punt 2.3.2) en die van de Unie (punt 2.3.3) op het gebied van de gezondheid van moeders en kinderen.

20 De Commissie zette uiteen dat bij de ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten van de Unie op het gebied van de gezondheid van moeders en kinderen de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (hierna: „MDO's") en het Actieprogramma van de Internationale Conferentie over bevolking en ontwikkeling (hierna: „ICPD") vooropstonden. De Commissie verduidelijkte dat onveilige abortussen in het actieprogramma van de ICDP waren aangewezen als een ernstig volksgezondheidsprobleem en dat daarin werd verlangd dat aan de preventie van ongewenste zwangerschappen de hoogste prioriteit werd toegekend. Abortus mocht onder geen beding worden gepropageerd als een methode voor gezinsplanning en abortuszorg moest in elk land plaatsvinden met toepassing van de wettelijke bepalingen. In het kader van de ICPD was beklemtoond dat waar abortus niet in strijd was met de wet, abortus veilig zou moeten zijn. De Commissie preciseerde voorts nog dat de OMD's waren uitgegroeid tot het ijkpunt voor wereldwijd ontwikkelingsbeleid. Met MDO nr. 4 werd beoogd de sterfte onder kinderen onder de vijf jaar met twee derde te verminderen, terwijl met MDO nr. 5 werd beoogd de moedersterfte tussen 1990 en 2015 met drie vierde te verminderen en universele toegang tot reproductieve gezondheidszorg te bewerkstelligen.

21 Wat de bevoegdheden en activiteiten van de Unie betrof, presenteerde de Commissie de bepalingen van het VWEU inzake ontwikkelingssamenwerking en de belangrijkste instrumenten ter financiering van die samenwerking. De Commissie noemde daarbij ook de prioriteiten voor ontwikkelingsfinanciering van de Unie in de gezondheidszorgsector, met inbegrip van seksuele en reproductieve gezondheid, en zij verduidelijkte hoe het gebruik van de ontwikkelingsfondsen van de Unie werd gecontroleerd.

22 Punt 3 van de bestreden mededeling had het opschrift „Beoordeling van verzoeken in verband met het Europees burgerinitiatief".

23 In punt 3.1 van de bestreden mededeling, „Algemene opmerkingen", herinnerde de Commissie aan de doelstelling van het litigieuze EBI en ging zij in op het verzoek om wijziging van verordening nr. 1605/2002. De Commissie merkte in dat verband op dat alle uitgaven van de Unie ingevolge artikel 87 van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB 2012, L 298, blz. 1; hierna: „Financieel Reglement"), in overeenstemming moesten zijn met de Verdragen van de Unie en het Handvest van de grondrechten. Volgens de Commissie waarborgde het Financieel Reglement derhalve reeds dat alle uitgaven van de Unie, met inbegrip van die op het gebied van onderzoek, ontwikkelingssamenwerking en volksgezondheid, de menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit moesten eerbiedigen. De Commissie voegde daaraan toe dat het Financieel Reglement ertoe strekte algemene financiële regels vast te stellen en geen financiële regels voor een specifiek terrein van het Uniebeleid, in het bijzonder met betrekking tot de vaststelling en de uitvoering van de EU-begroting.

24 In punt 3.2 van de bestreden mededeling, „Onderzoek op [MES]" ging de Commissie in op het tweede voorstel tot wetswijziging dat in het litigieuze EBI was gedaan. De Commissie verduidelijkte in dat verband dat de wetgeving inzake het kaderprogramma Horizon 2020 gedetailleerde bepalingen voor de steun van de Unie voor onderzoek op MES bevatte. Zij preciseerde ook dat die wetgeving recent was en dat de medewetgevers van de Unie, het Parlement en de Raad van de Europese Unie, ethische overwegingen, de meerwaarde voor de Unie en de potentiële gezondheidswinst van alle soorten stamcelonderzoek in aanmerking hadden genomen. De Commissie herinnerde er ook aan dat er het zogenoemde „driesluizenstelsel" was (zie punt 18 hierboven). De Commissie kwam op dat punt tot het besluit dat met de bepalingen van het kaderprogramma Horizon 2020 over onderzoek op MES reeds werd ingegaan op een aantal belangrijke verzoeken van de organisatoren, met name dat de Unie niet de vernietiging van menselijke embryo's financiert en dat zij adequate controles invoert. De Commissie meende echter dat zij niet kon voldoen aan het verzoek van de organisatoren dat de Unie geen onderzoek financiert in de fase volgend op de formatie van menselijke embryonale stamcellijnen. De Commissie lichtte in dat verband toe dat zij bij de formulering van haar voorstel betreffende het Horizon 2020-programma rekening had gehouden met ethische overwegingen, de potentiële gezondheidswinst en de meerwaarde van steun op Unieniveau voor alle soorten stamcelonderzoek en dat dit voorstel door de medewetgevers van de Unie was goedgekeurd op basis van een tijdens de interinstitutionele onderhandelingen democratisch tot stand gekomen akkoord.

25 In punt 3.3 van de bestreden mededeling, „Ontwikkelingssamenwerking", ging de Commissie in op het derde voorstel tot wetswijziging dat in het litigieuze EBI was gedaan. Zij merkte allereerst op dat de onderliggende doelstelling van het litigieuze EBI de vermindering van het aantal abortussen in ontwikkelingslanden was. De Commissie verduidelijkte in dat verband dat de ondersteuning door de Unie van de gezondheidszorgsector in de partnerlanden in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, de vorm aannam van hetzij steun voor geïntegreerde dienstverlening die diensten op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheidszorg en gezondheidszorg voor moeders, pasgeborenen en kinderen in het hele zorgcontinuüm omvatte, hetzij begrotingssteun om de landen te helpen hun diensten op het gebied van de nationale gezondheidszorg te verbeteren. Volgens de Commissie droeg die steun van de Unie aanzienlijk bij tot vermindering van het aantal gevallen van

abortus omdat door die steun de toegang tot veilige en kwalitatief hoogwaardige diensten werd verbeterd, met inbegrip van gedegen gezinsplanning, een breed scala aan anticonceptiemethoden, noodanticonceptiemiddelen en uitgebreide seksuele voorlichting. De Commissie zette uiteen dat de Unie in het kader van haar steunverlening volledig de soevereine besluiten van de partnerlanden respecteerde over welke gezondheidszorgdiensten zouden worden verstrekt en hoe die werden gebundeld, zolang zij in overeenstemming waren met de overeengekomen beginselen op het gebied van de mensenrechten. De Commissie preciseerde dat het volgens haar geen goed idee was om steun uitsluitend voor bepaalde diensten te bestemmen, omdat daardoor de omvangrijke en doeltreffende ondersteuning van de gezondheidszorgstrategie van een land zou worden bemoeilijkt.

26 Punt 4 van de bestreden mededeling droeg het opschrift „Conclusies" en bevatte in essentie een samenvatting van hetgeen daarvoor was uiteengezet.

27 In punt 4.1 van de bestreden mededeling, „Algemeen", kwam de Commissie tot de conclusie dat zij geen noodzaak zag om wijzigingen van het Financieel Reglement voor te stellen.

28 In punt 4.2 van de bestreden mededeling, „Onderzoek op [MES]", uitte de Commissie de mening dat met de bepalingen van het Horizon 2020-programma reeds werd ingegaan op een aantal belangrijke verzoeken van de organisatoren, met name dat de Unie niet de vernietiging van menselijke embryo's financiert en dat zij adequate controles invoert. De Commissie was echter van oordeel dat zij niet kon voldoen aan het verzoek van de organisatoren dat de Unie geen onderzoek financiert in de fase volgend op de formatie van menselijke embryonale stamcellijnen.

29 In punt 4.3 van de bestreden mededeling, „Ontwikkelingssamenwerking", kwam de Commissie tot de conclusie dat een verbod op de financiering van abortussen in ontwikkelingslanden een beperking zou betekenen van het vermogen van de Unie om de doelstellingen die deel uitmaken van de MDO's te verwezenlijken, met name die inzake de gezondheid van moeders, alsook die in het actieprogramma van de ICPD, die onlangs zowel op internationaal niveau als op Unieniveau waren herbevestigd.

30 In punt 4.3, vijfde alinea, van de bestreden mededeling verduidelijkte de Commissie dat de organisatoren van het initiatief alsmede het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening nr. 211/2011 in kennis zouden worden gesteld van deze mededeling en dat deze zou worden gepubliceerd.

Procesverloop en conclusies van partijen

31 Verzoekers zijn de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" en de zeven natuurlijke personen die de organisatoren van het litigieuze EBI zijn en een burgercomité in de zin van artikel 2, punt 3, en van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 211/2011 vormen.

32 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 juli 2014, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld. Het beroep strekt niet alleen tot nietigverklaring van de bestreden mededeling, maar ook, subsidiair, tot nietigverklaring van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011. Als verwerende partijen worden daarin het Parlement, de Raad en de Commissie genoemd.

33 Op 29 januari 2015 heeft de Commissie een verweerschrift ingediend.

34 Het Parlement en de Raad hebben bij afzonderlijke akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 respectievelijk 9 februari 2015, excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991. Zij concluderen tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep voor zover het hen betreft.

35 Bij akten die op 6 respectievelijk 9 februari 2015 ter griffie van het Gerecht zijn neergelegd, hebben het Parlement en de Raad een verzoek tot interventie aan de zijde van de Commissie ingediend voor het geval dat het beroep niet-ontvankelijk zou worden verklaard voor zover het hen betrof.

36 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 maart 2015, heeft International Planned Parenthood Federation een verzoek tot interventie aan de zijde van de Commissie, het Parlement en de Raad ingediend.

37 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 april 2015, heeft Marie Stopes International een verzoek tot interventie aan de zijde van de Commissie, het Parlement en de Raad ingediend.

38 Op 14 april 2015 hebben verzoekers een repliek ingediend, waarin zij ook hun opmerkingen hebben gemaakt over de excepties van niet-ontvankelijkheid die waren opgeworpen.

39 Op 4 juni 2015 heeft de Commissie een dupliek ingediend.

40 Bij beschikking van 26 november 2015, One of Us e.a./Commissie (T-561/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:917), heeft de Eerste kamer van het Gerecht het beroep voor zover gericht tegen artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 niet-ontvankelijk verklaard, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat het Parlement en de Raad niet meer konden worden aangemerkt als verwerende partijen in het geding.

41 Bij beslissing van 30 november 2015 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de verzoeken tot interventie van het Parlement en de Raad toegewezen en daartoe overwogen dat hun rechten de in artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 bedoelde rechten betroffen.

42 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 januari 2016, heeft de Republiek Polen verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van verzoekers.

43 Bij beschikking van 16 maart 2016, One of Us e.a./Commissie (T-561/14, EU:T:2016:173), heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de verzoeken tot interventie van de International Planned Parenthood Federation en Marie Stopes International afgewezen. Bovendien is hij tot het oordeel gekomen dat verzoekers oneigenlijk gebruik hadden gemaakt van de interventieverzoeken die door deze entiteiten waren ingediend, waardoor zij misbruik van de procedure hadden gemaakt, en heeft hij overeenkomstig artikel 135, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht met dit misbruik rekening gehouden bij de verdeling van de proceskosten.

44 Bij beslissing van 17 maart 2016 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht het verzoek tot interventie van de Republiek Polen toegewezen, met de precisering dat haar rechten de in artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 bedoelde rechten waren.

45 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, is de rechter-rapporteur aan de Tweede kamer toegevoegd, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

46 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) de hoofdpartijen op 28 november 2016, in het kader van de in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, schriftelijk een aantal vragen gesteld, die zij binnen de gestelde termijn hebben beantwoord.

47 Op voorstel van de Tweede kamer heeft het Gerecht op 14 december 2016 overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

48 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer – uitgebreid) op 11 januari 2017 besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

49 Bij beslissing van 9 maart 2017 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht ingestemd met het door verzoekers gevraagde uitstel van de terechtzitting.

50 Partijen hebben ter terechtzitting van 16 mei 2017 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

51 Verzoekers, daarin ondersteund door de Republiek Polen, verzoeken het Gerecht:

– de bestreden mededeling nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

52 De Commissie, ondersteund door het Parlement en de Raad, verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond te verklaren;

– verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

Ontvankelijkheid

Ontvankelijkheid van het beroep voor zover het is ingesteld door de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us"

53 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat de vraag of een verzoekende partij procesbevoegd is en toegang tot de beroepswegen heeft, ambtshalve kan worden onderzocht door de Unierechter, aangezien die betrekking heeft op een niet-ontvankelijkheidsgrond die van openbare orde is (zie in die zin arrest van 3 juli 2007, Au Lys de France/Commissie, T-458/04, niet gepubliceerd, EU:T:2007:195, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 In de onderhavige zaak is de ambtshalve te onderzoeken vraag of de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" de bekwaamheid heeft om in rechte op te treden voor de Unierechter teneinde krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU om de nietigverklaring van de bestreden mededeling te verzoeken.

55 De hoofdpartijen zijn in de gelegenheid gesteld om opmerkingen over dit vraagstuk in te dienen in het kader van hun antwoorden op een schriftelijk gestelde vraag van het Gerecht (zie punt 46 hierboven). Dit vraagstuk is ook voorwerp van debat geweest tijdens de terechtzitting.

56 Verzoekers hebben in essentie betoogd dat het beroep voor zover het was ingesteld door European Citizens' Initiative One of Us, ontvankelijk was. Ter ondersteuning van die stelling hebben zij het arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie (T-646/13, EU:T:2017:59), ingeroepen. Subsidiair hebben zij aangevoerd dat het beroep in elk geval ontvankelijk was voor zover het door de zeven natuurlijke personen was ingesteld, die de organisatoren van het litigieuze EBI waren en het burgercomité daarvan vormden.

57 De Commissie heeft betoogd dat de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" niet bekwaam was om in rechte op te treden voor de Unierechter, aangezien alleen de zeven eerdergenoemde natuurlijke personen die bekwaamheid bezaten.

58 Uit de bewoordingen zelf van artikel 263, vierde alinea, VWEU volgt dat enkel natuurlijke of rechtspersonen een beroep tot nietigverklaring krachtens deze bepaling kunnen instellen.

59 Niettemin is erkend dat een entiteit die geen rechtspersoonlijkheid naar het recht van een lidstaat of een derde staat heeft, in bepaalde bijzondere gevallen toch als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden beschouwd en bevoegd kan zijn om op basis van deze bepaling een beroep tot nietigverklaring in te stellen (zie in die zin arresten van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie, 135/81, EU:C:1982:371, punten 9-12, en 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punten 109-112). Dit is met name het geval, wanneer de Unie en haar instellingen de betrokken entiteit in hun handelingen of optreden behandelen als een op zichzelf staand subject dat eigen rechten kan bezitten, dan wel aan verplichtingen en beperkingen onderworpen kan zijn.

60 Allereerst blijkt niet uit de stukken dat de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" rechtspersoonlijkheid naar het recht van een lidstaat of een derde staat heeft. In dat verband moet erop worden gewezen dat verzoekers in antwoord op een verzoek van de griffie van het Gerecht betreffende het bewijs van het bestaan rechtens van die entiteit, uitsluitend een print van het officiële register van Europese burgerinitiatieven, dat door de Commissie online is gezet, met de vermelding van het litigieuze EBI hebben overgelegd.

61 Vervolgens blijkt niet uit verordening nr. 211/2011 dat die rechtspersoonlijkheid verleent aan een EBI door het als een op zichzelf staand subject te behandelen. Zo moet er met name op worden gewezen dat de enige personen die aan de procedure voor de Commissie deelnemen (met name de artikelen 3-6 en 8-11 van verordening nr. 211/2011), zich aan aansprakelijkheid voor schade als gevolg van de organisatie van een EBI blootstellen (artikel 13 van verordening nr. 211/2011), aan sancties voor overtreding van verordening nr. 211/2011 kunnen worden onderworpen (artikel 14 van verordening nr. 211/2011), in kennis worden gesteld van de redenen voor de weigering een EBI te registreren en van alle gerechtelijke en niet-gerechtelijke beroepsmogelijkheden die voor hen open staan (artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011) en in kennis worden gesteld van de mededeling van de Commissie als bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 211/2011, de organisatoren van het EBI in kwestie zijn, namelijk de natuurlijke personen die zich in een burgercomité hebben verenigd.

62 Tot slot volgt noch uit een handeling van de Commissie noch uit een optreden van haar dat zij de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" als een op zichzelf staand subject heeft behandeld. Voor het overige hebben verzoekers geen omstandigheid aangevoerd die moet aantonen dat van een dergelijke behandeling sprake is geweest.

63 Bijgevolg moet de conclusie luiden dat de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" niet bekwaam is om in rechte op te treden voor de Unierechter.

64 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het door verzoekers ingeroepen arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie (T-646/13, EU:T:2017:59). Het volstaat immers vast te stellen dat de verzoeker in die zaak het burgercomité (Bürgerausschuss) van het EBI in kwestie was, dat bestond uit zeven natuurlijke personen die in het verzoekschrift waren geïdentificeerd, en niet dat EBI.

65 Gelet op een en ander moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het door de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us" is ingesteld. Dit laat onverlet dat het beroep ontvankelijk is voor zover het is ingesteld door de zeven natuurlijke personen die het burgercomité van het litigieuze EBI vormen.

Vatbaarheid voor beroep van de bestreden mededeling in de zin van artikel 263 VWEU

66 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 op te werpen, geeft de Commissie te kennen dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat de bestreden mededeling geen handeling is die voor beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU vatbaar is.

67 Verzoekers bestrijden de stelling van de Commissie.

68 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat beroep tot nietigverklaring openstaat tegen alle handelingen van de instellingen van de Unie, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de verzoeker in zijn belangen raken doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 9; 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 16, en 20 september 2016, Mallis e.a./Commissie en ECB, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, punt 51).

69 De Commissie stelt dat de bestreden mededeling naar de aard en vorm ervan geen handeling is die beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen, laat staan dat zij verzoekers in hun belangen raakt doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigt. In de bestreden mededeling zijn immers geen verplichtingen opgenomen, en nog minder verplichtingen die op verzoekers rusten, en worden ook niet hun rechtspositie of hun bevoegdheden geregeld. Het betreft eerder een handeling van de Commissie waarin zijn haar voornemen tot uiting brengt om een bepaalde gedragslijn te volgen. Van die handeling kan niet worden aangenomen dat zij rechtsgevolgen beoogt in het leven te roepen. Ter ondersteuning van haar betoog beroept de Commissie zich op de arresten van 6 april 2000, Spanje/Commissie (C-443/97, EU:C:2000:190), en 20 mei 2010, Duitsland/Commissie (T-258/06, EU:T:2010:214).

70 Zoals volgt uit de rechtspraak van de Unierechter moeten in het bijzonder het voorwerp en de inhoud alsook de feitelijke en juridische context van een handeling in aanmerking worden genomen om te bepalen of die handeling rechtsgevolgen sorteert (beschikking van 8 maart 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:114, punt 30; zie in die zin ook beschikking van 13 juni 1991, Sunzest/Commissie, C-50/90, EU:C:1991:253, punten 12 en 13, en arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 58).

71 Het beroep tot nietigverklaring is in de onderhavige zaak gericht tegen de bestreden mededeling, waarbij de Commissie het definitieve standpunt heeft ingenomen dat zij in antwoord op het litigieuze EBI geen voorstel voor een rechtshandeling zou indienen. In het kader van dat EBI werd voorgesteld om drie handelingen van de Unie te wijzen en was de inhoud daarvan nauwkeurig omschreven. Bijgevolg moet worden nagegaan of die mededeling een voor beroep vatbare handeling in de zin van de hierboven in de punten 68 en 70 aangehaalde rechtspraak vormt.

72 Uit artikel 11, lid 4, VEU en overweging 1 van verordening nr. 211/2011 volgt dat de burgers van de Unie, wanneer het er ten minste één miljoen zijn die afkomstig zijn uit een significant aantal lidstaten, een recht wordt verleend om direct contact op te nemen met de Commissie met het verzoek een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen in te dienen, zoals ook het Parlement dat krachtens artikel 225 VWEU en de Raad dat krachtens artikel 241 VWEU kunnen doen. Zoals is opgemerkt in overweging 1 van verordening nr. 211/2011, is dit recht bedoeld om meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap en om de democratische werking van de Unie te versterken door middel van deelname van de burgers aan het democratische bestel van de Unie (zie arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit aan de burgers van de Unie toegekende recht wordt geregeld door verordening nr. 211/2011.

73 In verordening nr. 211/2011 is vastgelegd welke procedure voor de indiening van een dergelijk EBI moet worden gevolgd en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan. In overweging 8 is gepreciseerd dat een minimale organisatiestructuur is vereist en dat daarom wordt voorzien in de oprichting van een burgercomité van natuurlijke personen (organisatoren) afkomstig uit ten minste zeven verschillende lidstaten, dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het EBI en voor de indiening ervan bij de Commissie. In artikel 4 van verordening nr. 211/2011 is bepaald dat een voorgesteld EBI bij de Commissie moet worden geregistreerd en dat die registratie plaatsvindt op voorwaarde dat de Commissie vaststelt dat aan een aantal, in bovengenoemde bepaling vastgelegde voorwaarden is voldaan. Pas na die registratie kunnen steunbetuigingen voor een voorgesteld EBI worden verzameld bij ten minste één miljoen ondertekenaars, afkomstig uit ten minste een vierde van alle lidstaten. Die inzameling moet binnen de procedurele kaders en onder de gedetailleerd omschreven voorwaarden in de artikelen 5 tot en met 8 van verordening nr. 211/2011 worden verricht. In artikel 9 van verordening nr. 211/2011 is voor de organisatoren voorzien in de mogelijkheid om het EBI bij de Commissie in te dienen, vooropgesteld dat alle daarin opgenomen procedures en voorwaarden in acht zijn genomen.

74 Artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011, dat de rechtsgrondslag voor de bestreden mededeling vormt, bepaalt dat de Commissie binnen drie maanden na de indiening van een EBI overeenkomstig artikel 9 van genoemde verordening in een mededeling haar juridische en politieke conclusies over het burgerinitiatief meedeelt, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt. Volgens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 211/2011 moeten de organisatoren alsmede het Parlement en de Raad in kennis worden gesteld van eerdergenoemde mededeling en moet die worden gepubliceerd.

75 In artikel 11 van verordening nr. 211/2011 is onder meer geregeld dat de organisatoren binnen de termijn van drie maanden als bedoeld in artikel 10, lid 1, onder c), van genoemde verordening, in de gelegenheid worden gesteld om het EBI tijdens een openbare hoorzitting in het Parlement toe te lichten.

76 Gelet op het feit dat het doel van het EBI-mechanisme erin is gelegen de Commissie te verzoeken, in het kader van haar bevoegdheden een voorstel voor een handeling in te dienen (zie in die zin arrest van 19 april 2016, Costantini e.a./Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 31), blijkt uit bovengenoemde bepalingen dat het uitbrengen van de in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 bedoelde mededeling door de Commissie het sluitstuk van de EBI-procedure is. Via die mededeling stelt de Commissie immers onder meer de organisatoren van het EBI in kennis van haar beslissing om in antwoord daarop wel of geen maatregelen te nemen. Overigens wordt niet bestreden dat het uitbrengen van een dergelijke mededeling een op de Commissie rustende verplichting is.

77 In casu volgt uit de stukken dat verzoekers de organisatoren van het litigieuze EBI zijn en dat zij verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en de indiening ervan bij de Commissie door de in de artikelen 4 en 5 tot en met 9 van verordening nr. 211/2011 beschreven stappen te volgen. Ook moet worden opgemerkt dat 1 721 626 ondertekenaars uit 28 lidstaten hun steun voor het litigieuze EBI hebben betuigd. Voorts moet eraan worden herinnerd dat in de bestreden mededeling het definitieve standpunt van de Commissie is uiteengezet, aangezien laatstgenoemde heeft beslist om in antwoord op het litigieuze EBI geen voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, en meer algemeen om in reactie daarop geen maatregelen te nemen. Bovendien vormt deze mededeling het sluitstuk van de specifiek door verzoekers ingeleide en gevolgde procedure op grond van verordening nr. 211/2011 en is de vaststelling ervan een verplichting voor de Commissie. Gelet op die factoren moet de conclusie luiden dat de bestreden mededeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de belangen van verzoekers kunnen raken doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigt (zie in die zin en naar analogie arresten van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punten 52 en 58, en 25 juni 1998, Lilly Industries/Commissie, T-120/96, EU:T:1998:141, punten 50-56).

78 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van de Commissie.

79 Daar waar de bestreden mededeling het definitieve standpunt van de Commissie om in antwoord op het litigieuze EBI geen rechtshandeling voor te stellen bevat en daarmee de op grond van verordening nr. 211/2011 door verzoekers ingeleide en gevolgde procedure wordt afgesloten, moet in de eerste plaats worden geoordeeld dat die mededeling niet de aard en de kenmerken heeft van de handelingen die aan de orde waren in de arresten van 6 april 2000, Spanje/Commissie (C-443/97, EU:C:2000:190), en 20 mei 2010, Duitsland/Commissie (T-258/06, EU:T:2010:214), die de Commissie heeft ingeroepen (zie punt 69 hierboven). Die laatste handelingen waren door de Unierechter beschouwd als handelingen die niet voor beroep tot nietigverklaring vatbaar waren.

80 Het arrest van 6 april 2000, Spanje/Commissie (C-443/97, EU:C:2000:190), betrof een beroep tot nietigverklaring van interne richtsnoeren van de Commissie betreffende de netto financiële correcties in het kader van artikel 24 van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB 1988, L 374, blz. 1). Het Hof heeft in punt 34 van dat arrest geoordeeld dat deze interne richtsnoeren enkel het voornemen van de Commissie tot uitdrukking brengen om bij de uitoefening van de haar door artikel 24 van verordening nr. 4253/88 verleende bevoegdheid een bepaalde gedragslijn te volgen, zodat zij niet konden worden beschouwd als gericht op het teweegbrengen van rechtsgevolgen.

81 Aangezien de bestreden mededeling de hierboven in punt 77 beschreven kenmerken heeft, kan in de onderhavige zaak niet worden gesteld dat zij niet is gericht op het teweegbrengen van rechtsgevolgen. Anders dan de handeling die aan de orde was in het arrest van 6 april 2000, Spanje/Commissie (C-443/97, EU:C:2000:190), sorteert de bestreden mededeling gevolgen die verder strekken dan de interne sfeer van de Commissie.

82 Het arrest van 20 mei 2010, Duitsland/Commissie (T-258/06, EU:T:2010:214), betrof een beroep tot nietigverklaring een interpretatieve mededeling van de Commissie over de gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen. Het Gerecht heeft er in punt 26 van het arrest op gewezen dat deze mededeling de bekendmaking beoogde van de algemene zienswijze van de Commissie over de toepassing van de basisnormen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten – die rechtstreeks voortvloeien uit de regels en beginselen van het EG-Verdrag, met name het discriminatieverbod en het transparantiebeginsel – op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts ten dele onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen. Het is binnen die context dat het Gerecht daarna in punt 27 van dat arrest heeft geoordeeld dat de mededeling in kwestie, om als voor beroep vatbare handeling te kunnen worden aangemerkt, nieuwe rechtsgevolgen moest sorteren ten opzichte van die welke uit de toepassing van de fundamentele beginselen van het EG-Verdrag voortvloeiden, en dat de inhoud van die mededeling moest wordt onderzocht om na te gaan of dat het geval was. Na een onderzoek in die zin is het Gerecht in punt 162 van het arrest tot de conclusie gekomen dat de mededeling in kwestie geen nieuwe regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten toevoegde aan de uit het bestaande Unierecht voortvloeiende verplichtingen, zodat zij niet kon worden geacht bindende rechtsgevolgen te sorteren die de rechtspositie van de verzoekende en de interveniërende partij aantastten.

83 In de onderhavige zaak kan niet worden gesteld dat de bestreden mededeling een „interpretatieve" mededeling is. De hierboven in punt 77 beschreven kenmerken wijzen er juist op dat die mededeling beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van verzoekers raken doordat hun rechtspositie daardoor aanmerkelijk wordt gewijzigd.

84 De Commissie heeft er in de tweede plaats op gewezen dat artikel 11, lid 4, VEU en verordening nr. 211/2011 de organisatoren van een EBI hoogstens een recht verlenen om de indiening van een voorstel voor een rechtshandeling te eisen. Omdat dit voorstel zelf slechts voorlopig en voorbereidend van aard is, kan de afwijzing van een verzoek tot het indienen van een dergelijk voorstel niet worden geacht een handeling te zijn die erop is gericht voor derden rechtsgevolgen teweeg te brengen. In die context geeft de Commissie te kennen dat een bestreden handeling waarbij het verzoek van de verzoekende partij wordt afgewezen, volgens de Unierechtspraak niet los kan worden beoordeeld van de handeling die expliciet met dit verzoek wordt beoogd, zodat een bestreden handeling pas een voor beroep vatbare handeling vormt wanneer de handeling die met dat verzoek wordt beoogd, ook voorwerp van een door de verzoekende partij ingesteld beroep tot nietigverklaring kan zijn.

85 Uit vaste rechtspraak volgt inderdaad dat een afwijzende handeling van de Commissie moet worden beoordeeld met inachtneming van de aard van het verzoek waarop het een antwoord vormt (zie beschikking van 14 december 2005, Arizona Chemical e.a./Commissie, T-369/03, EU:T:2005:458, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Inzonderheid is een weigering een voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU vatbare handeling, wanneer de handeling die de instelling niet heeft willen verrichten, op grond van deze bepaling had kunnen worden aangevochten (zie arrest van 22 oktober 1996, Salt Union/Commissie, T-330/94, EU:T:1996:154, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Zoals reeds is geoordeeld, is deze rechtspraak evenwel niet van toepassing wanneer de beslissing van de Commissie, zoals in casu, is gegeven in een door een verordening van de Unie nauwkeurig geregelde procedure waarin de Commissie gehouden is te beslissen op een door een particulier krachtens die verordening ingediende aanvraag (zie in die zin arrest van 25 juni 1998, Lilly Industries/Commissie, T-120/96, EU:T:1998:141, punten 62 en 63).

87 Bijgevolg moet het hierboven in punt 84 weergegeven betoog van de Commissie worden afgewezen.

88 Ter ondersteuning van haar stelling dat de bestreden mededeling geen voor beroep vatbare handeling is, heeft de Commissie zich in de derde plaats ter terechtzitting beroepen op het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), over de vatbaarheid voor beroep van een besluit waarbij de commissie verzoekschriften van het Parlement het door de verzoeker in die zaak ingediende verzoekschrift terzijde had gelegd.

89 In het kader van het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), heeft het Hof in punt 22 daarvan geoordeeld dat een besluit waarbij het Parlement constateert dat een bij hem ingediend verzoekschrift niet aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet, vatbaar moet zijn voor toetsing door de rechter, aangezien het besluit het petitierecht van de belanghebbende raakt. Hetzelfde geldt voor het besluit waarbij het Parlement – met miskenning van de wezenlijke inhoud van het petitierecht – weigert of nalaat kennis te nemen van een tot hem gericht verzoekschrift en, bijgevolg, na te gaan of dit aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet.

90 Ten aanzien van een verzoekschrift dat volgens het Parlement wel aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet, heeft het Hof in punt 24 van het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), echter beslist dat het Parlement in dat geval over een ruime – politieke – beoordelingsvrijheid ten aanzien van de verdere behandeling van dat verzoekschrift beschikt. Het Hof is tot de conclusie gekomen dat een beslissing dienaangaande niet aan rechterlijk toezicht is onderworpen, ongeacht of het Parlement met een dergelijk besluit zelf de aangegeven maatregelen treft dan wel van oordeel is dat het daar niet toe in staat is en het verzoekschrift voorlegt aan de bevoegde instelling of dienst, waarna deze instelling of dienst die maatregelen moet treffen.

91 Ter terechtzitting heeft de Commissie in essentie betoogd dat de redenering die is gevolgd in het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), naar de onderhavige zaak kon worden getransponeerd, aangezien zij, zoals het Parlement, over een ruime beoordelingsmarge beschikt ten aanzien van de verdere behandeling van een EBI. Zij heeft bovendien te kennen gegeven dat het recht op deelname aan het democratische bestel van de Unie door middel van een EBI, anders dan het recht een verzoekschrift in te dienen, geen grondrecht vormde, zodat het incoherent zou zijn om dit „meer" rechterlijke bescherming te bieden dan de bescherming die wordt geboden aan het recht een verzoekschrift in te dienen.

92 Gelet op punt 22 van het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), moet worden beoordeeld of de weigering van de Commissie om aan de wetgever van de Unie een voorstel voor een rechtshandeling voor te leggen, die is verwoord in het kader van een op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling, het recht kan aantasten dat de burgers aan artikel 11, lid 4, VEU ontlenen.

93 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het recht dat de burgers aan artikel 11, lid 4, VEU ontlenen, is bedoeld om meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap en om de democratische werking van de Unie te versterken (zie punt 72 hierboven), met als uiteindelijk doel om de deelname van de burgers aan het democratische bestel van de Unie aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken (zie overweging 2 van verordening nr. 211/2011). Wanneer de in een mededeling op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 geformuleerde weigering van de Commissie om bij de Uniewetgever een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, niet ter toetsing aan de rechter zou kunnen worden voorgelegd, zou dit de verwezenlijking van die doelstelling in gevaar brengen, omdat het gevaar van willekeur van de Commissie dan het beroep op het EBI-mechanisme in alle gevallen zou ontmoedigen, mede gelet op de strenge procedures en voorwaarden die voor dit mechanisme gelden.

94 Bovendien moet worden opgemerkt dat het verzoekschriftenmechanisme dat voorwerp van onderzoek was in het kader van het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), en het EBI-mechanisme niet van dezelfde soort zijn.

95 Zoals volgt uit het arrest van 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), wordt een verzoekschrift eerst onderzocht om na te gaan of het, getoetst aan de voorwaarden in artikel 227 VWEU, ontvankelijk is. Daarna hangt het daaraan te geven gevolg van de beoordelingsbevoegdheid van het Parlement af. Tussen die twee stappen hoeft het verzoekschrift niet te voldoen aan enige aanvullende voorwaarde of procedure die de indiener van het verzoekschrift of zijn rechtspositie raakt.

96 Een „ontvankelijk" EBI, in de zin dat het overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening nr. 211/2011 is geregistreerd (eerste stap van het EBI-mechanisme), moet juist aan aanvullende voorwaarden voldoen, wil het aan het onderzoek van de Commissie in het kader van de mededeling op grond van artikel 10 van verordening nr. 211/2011 kunnen worden onderworpen (tweede stap van het EBI-mechanisme). Die aanvullende voorwaarden, die voor de organisatoren gelden, betreffen in wezen de verzameling van steunbetuigingen bij ondertekenaars, waarvan de details nader zijn uitgewerkt in die verordening. Pas wanneer aan die voorwaarden is voldaan, wordt het EBI door de Commissie onderzocht.

97 Bovendien bevat verordening nr. 211/2011 voor de procedure na de registratie van het voorgestelde EBI bepalingen die als procedurele waarborgen voor de organisatoren kunnen worden gekwalificeerd, wat dus inhoudt dat de mededeling op grond van artikel 10 van verordening nr. 211/2011 ten aanzien van hen bindende rechtsgevolgen sorteert (zie in die zin en naar analogie arrest van 12 september 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg e.a./Commissie, T-113/00, EU:T:2002:214, punten 47-55, en beschikking van 14 december 2005, Arizona Chemical e.a./Commissie, T-369/03, EU:T:2005:458 punten 72 en 82). Meer specifiek worden de organisatoren in de eerste plaats overeenkomstig artikel 9

en artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 211/2011 „op een passend niveau" door de Commissie ontvangen om hen de gelegenheid te bieden de in het EBI aan de orde gestelde kwestie in detail uiteen te zetten. In de tweede plaats is in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 uitdrukkelijk voorzien in de verplichting voor de Commissie om de redenen te vermelden waarom zij naar aanleiding van EBI wel of geen maatregelen neemt. Deze verplichting voor de Commissie is nader gepreciseerd in overweging 20 van diezelfde verordening, waarin met name is vermeld dat de Commissie, om aan te tonen dat een EBI zorgvuldig is onderzocht, op heldere, begrijpelijke en uitgebreide wijze de redenen dient toe te lichten voor de actie die zij al dan niet overweegt. In de derde plaats is in artikel 10, lid 2, van verordening nr. 211/2011 bepaald dat de in artikel 10, lid 1, onder c), van de verordening bedoelde mededeling niet alleen moet worden gepubliceerd, maar dat daarvan ook kennis moet worden gegeven aan onder meer de organisatoren.

98 Wegens die aanvullende voorwaarden ten laste van de organisatoren en de procedurele waarborgen ten voordele van hen, die hierboven in de punten 96 en 97 zijn uiteengezet, moet de conclusie luiden dat de weigering van de Commissie om de Uniewetgever een voorstel voor een rechtshandeling voor te leggen, die in de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling wordt geformuleerd, ten aanzien van hen bindende rechtsgevolgen sorteert, in de zin van de rechtspraak die hierboven in punt 68 is aangehaald.

99 Wat voorts het hierboven aan het einde van punt 91 uiteengezette argument van de Commissie betreft, dat er in wezen aan is ontleend dat het recht op het EBI, anders dan het recht om een verzoekschrift in te dienen, geen grondrecht is en dus niet meer rechterlijke bescherming verdient dan de bescherming die het als tweede genoemde recht wordt geboden, moet worden opgemerkt dat dit argument van de Commissie, aangezien het beroep voldoet aan de voorwaarden in artikel 263 VWEU, niet kan afdoen aan de conclusie ten aanzien van de ontvankelijkheid van dit beroep. Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat het recht op het EBI weliswaar niet is opgenomen in het Handvest van de grondrechten, zoals het recht om een verzoekschrift in te dienen dat in artikel 44 van dat Handvest voorkomt, maar dat dit niet wegneemt dat dit recht in het primaire recht van de Unie is opgenomen, te weten artikel 11, lid 4, VEU. Het is bijgevolg opgenomen in een instrument dat dezelfde juridische waarde als het Handvest van de grondrechten heeft.

100 Daaruit volgt dat het argument van de Commissie dat het recht op het EBI meer rechterlijke bescherming zou krijgen dan de bescherming die wordt geboden aan het recht een verzoekschrift in te dienen, in elk geval moet worden afgewezen.

101 Gelet op een en ander moet het door de Commissie aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

Ten gronde

102 Uit het betoog van verzoekers blijkt dat er vijf middelen tot nietigverklaring zijn. Het eerste middel betreft schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 omdat de Commissie in antwoord op het litigieuze EBI geen voorstel voor een rechtshandeling heeft ingediend. Het tweede middel, dat subsidiair ten opzichte van het eerste middel wordt aangevoerd, is ontleend aan schending van artikel 11, lid 4, VEU wegens dat verzuim een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen. Het derde middel ziet op schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 omdat de Commissie haar juridische en politieke conclusies ten aanzien van het litigieuze EBI niet afzonderlijk heeft geformuleerd in de bestreden mededeling. Met het vierde middel wordt niet-nakoming van de motiveringsplicht gesteld. Volgens het vijfde middel heeft de Commissie beoordelingsfouten gemaakt.

Eerste middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 wegens het verzuim om in antwoord op het litigieuze EBI een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen

103 Verzoekers betogen dat het recht van de Commissie om naar aanleiding van een EBI geen maatregelen te nemen, restrictief moet worden uitgelegd. Een beslissing in die zin kan namelijk alleen worden genomen wanneer van één van de volgende drie situaties sprake is: in de eerste plaats wanneer de in het kader van het EBI gevraagde maatregelen niet langer noodzakelijk zijn, omdat die maatregelen hangende het EBI zijn vastgesteld of het daarin aan de orde gestelde probleem zich niet langer voordoet of op andere passende wijze is opgelost; in de tweede plaats wanneer de vaststelling van de in het kader van het EBI gevraagde maatregelen na de registratie daarvan onmogelijk is geworden, en in de derde plaats wanneer het burgerinitiatief geen voorstel voor specifieke maatregelen bevat, maar daarin slechts wordt gesignaleerd dat er een probleem is dat moet worden opgelost, waarbij het aan de Commissie wordt overgelaten om in voorkomend geval te bepalen welke maatregelen kunnen worden genomen. Buiten die drie situaties om is de beslissing om geen maatregelen te nemen in strijd met artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011. Volgens verzoekers is in de onderhavige zaak geen sprake van een van die drie situaties.

104 De Commissie bestrijdt het betoog van verzoekers.

105 Volgens artikel 17, lid 1, VEU bevordert de Commissie het algemeen belang van de Unie en neemt zij daartoe passende initiatieven.

106 Ingevolge artikel 17, lid 2, VEU kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op „voorstel van de Commissie" worden vastgesteld, behalve wanneer in de Verdragen iets anders is bepaald.

107 In diezelfde zin behelst de gewone wetgevingsprocedure, waarop alle voorstellen in het litigieuze EBI zien, volgens artikel 289 VWEU de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, „op voorstel van de Commissie".

108 Bovendien bepaalt artikel 17, lid 3, derde alinea, VEU onder meer dat de Commissie haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uitoefent en dat haar leden geen instructies van enige regering, instelling, orgaan of instantie vragen of aanvaarden.

109 De bij de artikel 17, lid 2, VEU en artikel 289 VWEU aan de Commissie verleende bevoegdheid om wetgevende initiatieven te nemen impliceert dat het in beginsel aan de Commissie staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient en in voorkomend geval om het voorwerp, het doel en de inhoud ervan te bepalen (arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punten 70 en 74).

110 De verklaring voor dit quasi-initiatiefmonopolie dat door de Verdragen aan de Commissie is toegekend (conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2014:2470, punt 43), is te vinden in de functie die zij op grond van artikel 17, lid 1, VEU vervult, te weten het algemeen belang van de Unie te bevorderen, en in de onafhankelijkheid die zij op grond van artikel 17, lid 3, derde alinea, VEU in de uitoefening van haar verantwoordelijkheden geniet.

111 Aan het hierboven in punt 110 genoemde quasi-initiatiefmonopolie wordt niet afgedaan door het recht op het EBI dat in artikel 11, lid 4, VEU is neergelegd. Die bepaling voorziet in het recht voor een minimumaantal burgers om de Commissie onder bepaalde voorwaarden te „verzoeken" een passend voorstel in te dienen. Het is duidelijk dat de bewoordingen van die bepaling geen steun kunnen bieden aan een uitlegging die inhoudt dat de Commissie verplicht is om naar aanleiding van een EBI een voorstel voor rechtshandeling voor te leggen.

112 Bovendien, en zoals de Commissie terecht opmerkt, vloeit die conclusie ook voort uit de structuur van artikel 11 VEU en artikel 24 VWEU, die het EBI indelen bij de andere manieren waarop burgers bepaalde vraagstukken onder de aandacht van de instellingen van de Unie kunnen brengen. Die manieren omvatten onder meer het onderhouden van een dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld, het plegen van overleg met de betrokken partijen, het recht om een verzoekschrift in te dienen en het beroep op de ombudsman.

113 Dat de primaire Uniewetgever niet de intentie had om aan het EBI-mechanisme een bevoegdheid op het gebied van wetgevingsinitiatieven te verbinden, wordt bevestigd door overweging 1 van verordening nr. 211/2011, waarin het aan het EBI verleende recht in wezen wordt gelijkgesteld aan het recht dat bij artikel 225 VWEU aan het Parlement en bij artikel 241 VWEU aan de Raad is verleend. Een verzoek dat van het Parlement of de Raad uitgaat, dwingt de Commissie er niet toe een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen (conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2014:2470, punt 48; zie in die zin en naar analogie ook arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, EU:C:1990:217, punt 19).

114 Voor deze intentie van de primaire wetgever kan ook bevestiging worden gevonden in de bewoordingen van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 zelf, waarin onder meer is bepaald dat de Commissie in een mededeling formuleert welke maatregelen zij „eventueel" gaat nemen naar aanleiding van een EBI en waarom zij deze maatregelen „(niet) neemt". Uit die bewoordingen blijkt duidelijk dat het feit dat de Commissie gevolg geeft aan een EBI geen dwingend karakter heeft.

115 In de onderhavige zaak leidt de door verzoekers voorgestelde uitlegging van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011, die hierboven in punt 103 hierboven is uiteengezet, er in wezen toe dat de Commissie elke beoordelingsbevoegdheid wordt ontnomen in het kader van de uitoefening van haar bevoegdheid om naar aanleiding van een EBI wetgevingsinitiatieven te nemen. Indien die uitlegging zou worden bekrachtigd, zou dat betekenen dat de Commissie al met al gehouden zou zijn om de in het EBI voorgestelde „specifieke" (in de woorden van verzoekers, die hierboven in punt 103 zijn aangehaald) maatregel te nemen. Een dergelijke uitlegging verdraagt zich echter niet met het quasi-initiatiefmonopolie dat door de Verdragen aan de Commissie is toegekend of met de vergaande beoordelingsbevoegdheid die haar in de uitoefening van dat monopolie toekomt (zie de punten 109-114 hierboven).

116 Aan de conclusie in het vorige punt dat de Commissie niet verplicht is om de door het EBI voorgestelde specifieke maatregel te nemen, wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de procedure voor de registratie van een voorgesteld EBI als bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 211/2011 er is, zoals verzoekers in essentie te kennen geven.

117 De registratie is namelijk alleen een voorafgaande voorwaarde waaraan de organisatoren moeten voldoen, voordat zij met het verzamelen van steunbetuigingen aanvangen. Zoals de hoofpartijen beamen, is het doel van de registratieprocedure om te voorkomen dat de organisatoren onnodige inspanningen leveren voor een EBI waarvan meteen al duidelijk is dat dit niet tot het gewenste resultaat kan leiden. Niettemin volgt uit de criteria voor de weigering van registratie in artikel 4, lid 2, onder b) tot en met d), van verordening nr. 211/2011 dat het besluit om een voorgesteld EBI al dan niet te registreren – te weten in het geval waarin het voorgestelde EBI zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen in te dienen valt, of in het geval waarin dit EBI misbruik oplevert en lichtzinnig of ergerlijk is, of nog in het geval waarin het zichtbaar indruist tegen de in artikel 2 VEU vastgelegde waarden van de Unie – inhoudt dat een eerste beoordeling op juridisch vlak wordt verricht en dat daarmee niet wordt vooruitgelopen op de beoordeling die de Commissie in het kader van de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling verricht (zie in die zin arrest van 19 april 2016, Costantini e.a./Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 53).

118 Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat de door verzoekers voorgestelde uitlegging van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 rechtens onjuist is. Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

Tweede, subsidiair aangevoerde, middel: schending van artikel 11, lid 4, VEU wegens het verzuim om in antwoord op het litigieuze EBI een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen

119 Voor het geval dat de door hen voorgestelde uitlegging van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 (zie punt 103 hierboven) niet zou worden aanvaard, voeren verzoekers aan dat die bepaling in strijd is met artikel 11, lid 4, VEU. Volgens verzoekers moet dat laatste artikel zodanig worden uitgelegd dat het echt waarde toevoegt aan de mogelijkheid voor de burgers om de beleidsgebieden van de Unie te beïnvloeden en dat rekening wordt gehouden met de grote inspanning die het verzamelen van meer dan één miljoen handtekeningen vergt.

120 Verzoekers geven ook te kennen dat de Commissie, als bestuursorgaan, niet de legitimiteit heeft om een besluit vast te stellen dat voorrang krijgt boven een wetsvoorstel dat op de rechtstreekse en uitdrukkelijke goedkeuring van meer dan één miljoen burgers kan rekenen. Deze aan de Commissie geboden mogelijkheid is in strijd met de grondwettelijke tradities van de lidstaten.

121 De Commissie bestrijdt verzoekers' betoog.

122 Er dient aan te worden herinnerd dat noch de bewoordingen van artikel 11, lid 4, VEU noch het stelsel van de Verdragen zoals dat hierboven in de punten 105 tot en met 112 is uiteengezet, steun bieden aan verzoekers' stelling dat de Commissie gedwongen is om de door het EBI voorgestelde specifieke maatregel te nemen.

123 Gelet op het feit dat de rol en de bevoegdheden van het EBI en die van de instellingen van de Unie in het kader van het proces dat tot de vaststelling van een rechtshandeling leidt, bovendien op volstrekt duidelijke wijze zijn gedefinieerd in de Verdragen van de Unie, is het argument dat verzoekers ter ondersteuning van hun stelling aanvoeren, namelijk dat de grondwettelijke stelsels van sommige lidstaten een echte bevoegdheid inzake wetgevingsinitiatieven toekennen aan door burgers georganiseerde initiatieven op nationaal niveau, irrelevant. Bijgevolg kan die niet worden aanvaard.

124 Ook moet worden verduidelijkt dat de afwijzing van verzoekers' stelling er niet toe leidt dat elk nuttig effect aan het EBI-mechanisme wordt ontnomen, zoals verzoekers stellen. Zoals reeds is vermeld in punt 76 hierboven, is het doel van dit mechanisme erin gelegen de Commissie te verzoeken, in het kader van haar bevoegdheden een voorstel voor een handeling in te dienen (zie in die zin arrest van 19 april 2016, Costantini e.a./Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 31). Het feit dat de Commissie over een vergaande beoordelingsbevoegdheid kan beschikken in de uitoefening van haar bevoegdheid tot het nemen van wetgevingsinitiatieven doet geen afbreuk aan dat doel.

125 Gelet op een en ander moet het tweede middel tot nietigverklaring van verzoekers worden afgewezen.

Derde middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 omdat de Commissie haar juridische en politieke conclusies ten aanzien van het litigieuze EBI niet afzonderlijk heeft geformuleerd in de bestreden mededeling

126 Verzoekers geven te kennen dat uit het onderzoek van overweging 20 van verordening nr. 211/2011 blijkt dat de Commissie op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van die verordening gehouden was haar juridische en politieke conclusies afzonderlijk te formuleren. Deze verplichting is een vormvoorschrift. De bestreden mededeling bevat echter geen dergelijke afzonderlijke conclusies.

127 De Commissie betwist met name het feit dat haar bij verordening nr. 211/2011 een dergelijke verplichting zou zijn opgelegd.

128 Volgens vaste rechtspraak heeft de preambule van een Uniehandeling geen bindende kracht en kan hij niet worden aangevoerd om van de bepalingen van die handeling af te wijken of om deze bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met de bewoordingen (arresten van 19 november 1998, Nilsson e.a., C-162/97, EU:C:1998:554, punt 54; 25 november 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, punt 30, en 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punt 32).

129 In de onderhavige zaak is inderdaad in overweging 20 van verordening nr. 211/2011 vermeld dat de Commissie een burgerinitiatief dient te behandelen en haar juridische en politieke conclusies over het initiatief „afzonderlijk" dient te formuleren. Die verplichting om de juridische en politieke conclusies afzonderlijk te formuleren is echter niet opgenomen in artikel 10, lid 1, onder c), van die verordening, waarin is bepaald dat de Commissie „haar juridische en politieke conclusies over het burgerinitiatief [in een mededeling] mee[deelt], waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt".

130 Gelet op de rechtspraak die in punt 128 hierboven is vermeld, betekent het feit dat de in overweging 20 van verordening nr. 211/2011 vermelde verplichting om de juridische en politieke conclusie afzonderlijk te formuleren niet is overgenomen in de corpus van artikel 10, lid 1, onder c), van genoemde verordening, dat de inhoud van dat artikel moet primeren. Daaruit volgt dat de Commissie niet aan een dergelijke verplichting is onderworpen bij de redactie van de in die bepaling bedoelde mededeling.

131 Zelfs gesteld dat de Commissie er rechtens toe verplicht zou zijn om de juridische en politieke conclusies afzonderlijk te formuleren in het kader van de mededeling die op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 wordt vastgesteld, is die verplichting hoe dan ook van louter formele aard, zodat de schending ervan niet tot de nietigverklaring van bedoelde mededeling kan leiden (zie in die zin en naar analogie arresten van 21 april 1983, Ragusa/Commissie, 282/81, EU:C:1983:105, punt 22, en 5 mei 1983, Ditterich/Commissie, 207/81, EU:C:1983:123, punt 19).

132 Gelet op een en ander moet het onderhavige middel worden afgewezen.

Vierde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

133 Verzoekers geven te kennen dat de Commissie in het kader van de op haar rustende motiveringsplicht had moeten aantonen dat er voldoende ethische en juridische waarborgen waren die het litigieuze EBI overbodig maakten. Zij heeft dit echter niet gedaan.

134 In die context betogen verzoekers in de eerste plaats dat de fundamentele these van het litigieuze EBI dat het menselijk embryo een mens is (door het gebruik van de uitdrukking „één van ons"), zodat het menselijke waardigheid in zich draagt, onbeantwoord is gebleven in de bestreden mededeling. In die mededeling is er geen duidelijke verklaring, of die nu in positieve of negatieve zin is, over de juridische status die het menselijk embryo in het Unierecht geniet of zou moeten genieten. De Commissie heeft zich weliswaar achter het standpunt van de ondertekenaars geschaard dat het embryo juridisch zou moeten worden beschermd, maar zij heeft tegelijkertijd vermeden om daaruit de logische gevolgen te trekken.

135 Verzoekers betogen in de tweede plaats dat de ethische redenering van de Commissie ten aanzien van onderzoek op MES fouten bevat en dat het „driesluizenstelsel" dat in de bestreden mededeling is gepresenteerd (zie punt 18 hierboven), tekortschiet en geen afdoend antwoord is op de ethische zorgen die in het litigieuze EBI tot uitdrukking zijn gebracht.

136 Verzoekers voeren in de derde plaats aan dat het antwoord van de Commissie ook ontoereikend is voor zover het de vraagstukken op het gebied van het ontwikkelingsbeleid van de Unie betreft. De weigering van de Commissie om naar aanleiding van het litigieuze EBI te handelen, is niet terug te voeren op het doel de moedersterfte terug te brengen maar op het eigen institutionele belang van de Commissie.

137 Verzoekers stellen in de vierde plaats dat de weigering van de Commissie om het Financieel Reglement te wijzigen ontoereikend is gemotiveerd en ongegrond is.

138 De Commissie bestrijdt verzoekers' betoog.

139 De Commissie geeft in dat verband onder meer te kennen dat de motivering van de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 uitgebrachte mededeling een eventueel publiek debat mogelijk moet maken, zodat het Parlement en uiteindelijk de burgers politieke controle over haar kunnen uitoefenen. In het licht van die doelstelling moet worden beoordeeld wat de precieze inhoud en omvang van de verplichting tot motivering van het besluit om geen voorstel voor een rechtshandeling in te dienen is. De Commissie betoogt ook dat de toereikendheid van de motivering moet worden afgewogen aan het voorwerp van het EBI in kwestie, wat uiteindelijk wil zeggen het voorwerp van de rechtshandeling waarop dat EBI is gericht. Volgens de Commissie kan zij alleen in extreme gevallen van kennelijke onjuiste feitelijke veronderstellingen of een kennelijk onjuiste juridische uitlegging in de mededeling in kwestie worden geacht niet aan haar motiveringsplicht krachtens artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 te hebben voldaan.

140 De Commissie voert aan dat de motivering in de bestreden mededeling in dit geval een politiek debat mogelijk maakt, zodat zij in overweging geeft het onderhavige middel af te wijzen.

141 Er dient aan te worden herinnerd dat de motiveringsplicht dient te gelden voor iedere voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling (arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 42). Daaruit volgt dat voor de bestreden mededeling, waarin het besluit van de Commissie is vervat om de wetgever van de Unie naar aanleiding van het litigieuze EBI geen voorstel voor rechtshandeling voor te leggen, een dergelijke motiveringsplicht geldt.

142 Volgens vaste rechtspraak heeft de bij artikel 296, tweede alinea, VWEU gestelde verplichting om een individueel besluit te motiveren tot doel de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of het besluit gegrond is dan wel eventueel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan kan worden betwist, en de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid van dat besluit te onderzoeken (arresten van 18 september 1995, Tiercé Ladbroke/Commissie, T-471/93, EU:T:1995:167, punt 29; 27 september 2012, J/Parlement, T-160/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:503, punt 20, en 19 april 2016, Costantini e.a./Commissie, T-44/14, EU:T:2016:223, punt 68).

143 De verplichting voor de Commissie om in de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling uiteen te zetten waarom zij naar aanleiding van een EBI maatregelen neemt of niet, is een specifieke uitdrukking van de in het kader van die bepaling opgelegde motiveringsplicht.

144 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering tevens beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechterlijke instantie haar toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de

vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

145 Bovendien moet worden opgemerkt dat de naleving van de motiveringsplicht en de overige formele en procedurele eisen waaraan voor de uitvaardiging van de betrokken handeling moet zijn voldaan, van nog fundamenteler belang is wanneer de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. De Unierechter kan alleen zo nagaan of de feitelijke en juridische elementen waarvan het gebruik van de beoordelingsvrijheid afhangt, voorhanden zijn (zie in die zin arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14, en 13 december 2007, Angelidis/Parlement, T-113/05, EU:T:2007:386, punt 61). Zoals volgt uit de punten 109 tot en met 115 hierboven en zoals hieronder nog zal worden vastgesteld in punt 169, beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid om te beslissen of zij wel of geen maatregelen naar aanleiding van een EBI neemt.

146 Voorts moet een onderscheid worden gemaakt tussen de motiveringsplicht als wezenlijk vormvoorschrift, dat kan worden aangevoerd in het kader van een middel waarmee tegen een ontoereikende of ontbrekende motivering van een besluit kan worden opgekomen, en het toezicht op de gegrondheid van de motivering, dat onderdeel is van het toezicht op de wettigheid van de handeling ten gronde en dat veronderstelt dat de rechter nagaat of de gronden waarop de handeling berust onjuistheden bevatten of niet. Het betreft immers twee verschillende vormen van toezicht die tot onderscheiden beoordelingen van het Gerecht kunnen leiden (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punten 66-68).

147 In het licht van het bovenstaande moet worden beoordeeld of de Commissie in de onderhavige zaak aan haar motiveringsplicht heeft voldaan. Overigens blijkt uit het bovenstaande dat de stelling van de Commissie dat de motivering van de in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 bedoelde mededeling als enige doel heeft om een publiek debat mogelijk te maken (zie punt 139 hierboven), rechtens onjuist is voor zover het de onderhavige zaak betreft, in het kader waarvan de bestreden mededeling een voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling vormt. Aangezien de bestreden mededeling een dergelijke handeling vormt, geldt daarvoor immers de motiveringsplicht in artikel 296 VWEU en moet zij bijgevolg verzoekers in staat stellen te achterhalen of zij een gebrek vertoont en de Unierechter in staat stellen zijn toezicht uit te oefenen. Met name moet de Commissie de juridische, politieke of andere redenen uiteenzetten die haar tot het besluit hebben gebracht om geen gevolg te geven aan de drie voorstellen tot wijziging van rechtshandelingen die bij het litigieuze EBI waren gedaan.

148 Ter herinnering: de bestreden mededeling is vastgesteld naar aanleiding van het litigieuze EBI, dat was gericht op een verbod en de beëindiging van financiering van de Unie voor activiteiten waarbij de vernietiging van embryo's kan worden verondersteld, met name op de gebieden onderzoek, ontwikkelingshulp en volksgezondheid, teneinde de menselijke waardigheid en integriteit te eerbiedigen (zie punt 3 hierboven). Met het oog daarop werden door het litigieuze EBI drie voorstellen tot wijziging van Uniehandelingen gedaan, te weten de wijziging van het Financieel Reglement, de wijziging van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon 2020 – Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) [COM(2011) 809 final] en de wijziging van verordening nr. 1905/2006 (zie de punten 5-8 hierboven).

149 Bij de bestreden mededeling heeft de Commissie in essentie geweigerd om de in het litigieuze EBI gevraagde maatregelen te nemen.

150 Wat het voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement betreft, heeft de Commissie haar weigering gemotiveerd in de punten 3.1 en 4.1 van de bestreden mededeling. Zij heeft opgemerkt dat alle EU-uitgaven ingevolge artikel 87 van het Financieel Regelement in overeenstemming moeten zijn met de Verdragen van de Unie en met het Handvest van de grondrechten. Volgens de Commissie waarborgde het Financieel Reglement van de EU derhalve reeds dat alle uitgaven van de Unie, met inbegrip van die op het gebied van onderzoek, ontwikkelingssamenwerking en volksgezondheid, de menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit eerbiedigen. De Commissie heeft daaraan toegevoegd dat het Financieel Reglement ertoe strekte algemene financiële regels vast te stellen en geen financiële regels voor een specifiek terrein van het Uniebeleid, in het bijzonder met betrekking tot de vaststelling en de uitvoering van de begroting van de Unie. Op grond van die twee overwegingen is de Commissie tot de slotsom gekomen dat zij niet de noodzaak zag om een voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement in te dienen.

151 Wat het voorstel tot wijziging van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon 2020 – Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) [COM(2011) 809 final] betreft, heeft de Commissie haar weigering gemotiveerd in de punten 3.2 en 4.2 van de bestreden mededeling. De Commissie heeft daarbij gerefereerd aan het „druisluizenstelsel" dat wordt gevormd door de bepalingen van het Horizon 2020-programma, dat door de Uniewetgever is vastgesteld, en geoordeeld dat met die bepalingen reeds werd ingegaan op een aantal belangrijke verzoeken van de organisatoren, met name de verzoeken die ertoe strekken dat de Unie niet de vernietiging van menselijke embryo's financiert en dat zij adequate controles invoert. De Commissie meende echter dat zij niet kon voldoen aan het verzoek van de organisatoren dat de Unie geen onderzoek financiert in de fase volgend op de formatie van menselijke embryonale stamcellijnen. De Commissie heeft die conclusie gerechtvaardigd met het argument dat zij bij de formulering van haar voorstel voor een verordening rekening heeft gehouden met de ethische overwegingen, de potentiële gezondheidswinst en de meerwaarde van steun op het niveau van de Unie voor alle soorten stamcelonderzoek. De Commissie heeft in essentie aangevoerd dat haar voorstel voor een verordening het resultaat van een afweging van meerdere overwegingen was. Bovendien heeft de Commissie uiteengezet dat haar voorstel door de medewetgevers (het Parlement en de Raad) was goedgekeurd op basis van een tijdens de interinstitutionele onderhandelingen democratisch tot stand gekomen akkoord.

152 Wat het voorstel tot wijziging van verordening nr. 1905/2006 betreft, heeft de Commissie haar weigering gemotiveerd in punten 3.3 en 4.3 van de bestreden mededeling. De Commissie heeft in essentie te kennen gegeven dat de steun van de Unie voor de gezondheidssector in de partnerlanden in het kader van de ontwikkelingssamenwerking aanzienlijk bijdroeg tot de vermindering van het aantal gevallen van abortus (een vermindering die volgens de Commissie de onderliggende doelstelling van het litigieuze EBI was) omdat door die steun de toegang tot veilige en kwalitatief hoogwaardige diensten werd verbeterd, met inbegrip van gedegen gezinsplanning, een breed scala aan anticonceptiemethoden, noodanticonceptiemiddelen en uitgebreide seksuele voorlichting. De Commissie preciseerde dat het volgens haar geen goed idee was om steun uitsluitend voor bepaalde diensten te bestemmen, omdat daardoor de omvangrijke en doeltreffende ondersteuning van de gezondheidszorgstrategie van een land zou worden bemoeilijkt. De Commissie verduidelijkte tot slot dat een verbod om abortussen in ontwikkelingslanden te financieren, een beperking zou betekenen van het vermogen van de Unie om de doelstellingen die deel uitmaken van de MDO's te verwezenlijken, met name die inzake de gezondheid van moeders, alsook die in het actieprogramma van de ICPD, die onlangs zowel op internationaal niveau als op Unieniveau waren herbevestigd.

153 Aan de hand van bovenvermelde toelichtingen kunnen verzoekers bepalen of de weigering van de Commissie om een voorstel tot wijziging van bepaalde handelingen van de Unie voor te leggen, zoals zij in het litigieuze EBI werd verzocht te doen, gegrond is of dat die gebreken vertoont. Bovendien stellen die toelichtingen de Unierechter in staat zijn toezicht op de wettigheid van de bestreden mededeling uit te oefenen. Bijgevolg moet de conclusie luiden dat deze mededeling rechtens genoegzaam is gemotiveerd.

154 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door verzoekers' betoog.

155 Meteen al moet worden verduidelijkt dat, gelet op de rechtspraak die hierboven in punt 146 is aangehaald, alleen de grieven die hierboven in de punten 134 en 137 zijn vermeld, onder het toezicht op de motivering van de bestreden mededeling vallen. De overige grieven vallen onder het toezicht op de gegrondheid van de motivering en zullen in het kader van het onderzoek van het vijfde middel worden onderzocht, dat aan beoordelingsfouten van de Commissie is ontleend.

156 Wat de hierboven in punt 134 vermelde grief betreft, inzake het verzuim om in de bestreden mededeling duidelijkheid te verschaffen over de juridische status van het menselijke embryo, moet er met de Commissie op worden gewezen dat er voor de Commissie geen noodzaak tot een dergelijke definitie of verduidelijking was om de drie voorstellen tot wijziging van rechtshandelingen in het litigieuze EBI voldoende gemotiveerd af te wijzen in het kader van de bestreden mededeling. Het volstaat immers eraan te herinneren dat de toereikendheid van de motivering aan de hand van de doelstelling van het litigieuze EBI moet worden beoordeeld en dat die doelstelling niet de definitie of verduidelijking van de juridische status van het menselijke embryo was, maar het voorleggen van die drie voorstellen aan de Uniewetgever door de Commissie (zie punt 147 hierboven). Hieruit volgt dat bovenvermelde grief geen doel treft.

157 Wat de hierboven in punt 137 vermelde grief betreft, inzake de bondigheid van de toelichtingen bij de weigering het Financieel Reglement te wijzigen, blijkt uit hetgeen hierboven in punt 150 is uiteengezet dat de motivering toereikend is. Bijgevolg is verzoekers' grief ongegrond.

158 Gelet op een en ander moet het onderhavige middel worden afgewezen.

Vijfde middel: beoordelingsfouten van de Commissie

159 Verzoekers voeren een aantal beoordelingsfouten in de bestreden mededeling aan.

160 In de eerste plaats verwijten verzoekers de Commissie dat zij in de bestreden mededeling heeft geoordeeld dat het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), irrelevant was voor het vraagstuk dat voorwerp van het litigieuze EBI was. In die context geven zij te kennen dat de Commissie, door te suggereren dat de Unie onderzoeksprojecten zou moeten financieren die van octrooieerbaarheid zijn uitgesloten op grond van artikel 6 van richtlijn 98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (PB 1998, L 213, blz. 13), afbreuk doet aan het beginsel dat voor coherentie moet worden gezorgd in artikel 7 VWEU.

161 In de tweede plaats formuleren verzoekers een reeks grieven ten aanzien van de overwegingen van de Commissie op het punt van onderzoek op MES (die kort zijn beschreven in punt 135 hierboven).

162 Verzoekers geven ten eerste te kennen dat de ethische redenering van de Commissie op het punt van onderzoek op MES een aantal gebreken vertoont. Zij bestrijden met name de overweging van de Commissie dat onderzoek op MES moreel aanvaardbaar is, omdat dit veelbelovend is in termen van nieuwe therapieën „voor veel aandoeningen" en zij stellen, onder aanvoering van een document dat door het litigieuze EBI en een stichting is opgesteld, dat het onderzoek op MES niet nodig is en dat er alternatieve oplossingen zijn die nog veelbelovender zijn. Verzoekers verwijten de Commissie ook dat de ondertoon van haar benadering een utilitaristische is, die inhoudt dat wetenschappelijke voortuitgang de vernietiging van menselijke embryo's rechtvaardigt.

163 Ten tweede betogen verzoekers dat het „driesluizenstelsel" waarnaar in de bestreden mededeling wordt verwezen (zie punt 18 hierboven), tekortschiet en geen passend antwoord vormt op de ethische zorgen die door het litigieuze EBI tot uitdrukking zijn gebracht. Het eerste bestanddeel daarvan, namelijk de

verbintenis dat de nationale wetgeving wordt nageleefd, is geen vaststelling van ethische normen maar uitsluitend een waarborg dat de nationale wetten moeten worden geëerbiedigd, los van de inhoud daarvan. Het tweede bestanddeel, te weten het peer review van het onderzoeksproject, is niet gericht op de implementatie van ethische normen, maar uitsluitend bedoeld om aan te tonen dat een experiment volgens erkende wetenschappelijke beginselen wordt uitgevoerd. Dit is geen antwoord op het door het litigieuze EBI aan de orde gestelde vraagstuk. Het derde bestanddeel, te weten de verbintenis dat de middelen van de Unie niet worden aangewend voor het afleiden van nieuwe stamcellijnen of voor onderzoek waarbij embryo's worden vernietigd, ook niet wanneer het daarbij gaat om het verkrijgen van stamcellen, houdt weliswaar een ethische verbintenis is, maar gaat niet ver genoeg, aangezien dit geen betrekking heeft op de financiering van onderzoeksprojecten waarbij de vernietiging van menselijke embryo's kan worden verondersteld.

164 Verzoekers formuleren ten derde een reeks grieven ten aanzien van de overwegingen van de Commissie op het punt van de ontwikkelingssamenwerking. Verzoekers geven in dat verband te kennen dat er geen internationale consensus over is wat de woorden „seksuele en reproductieve gezondheid", waarnaar de Commissie in de bestreden mededeling verwijst, inhouden, en dat er geen consensus over is dat die woorden ook het beroep op abortus omvatten. Volgens verzoekers bevat het internationale recht geen verplichting voor de staten om abortus toe te staan. Verzoekers stellen ook dat de OMD's en het actieprogramma van de ICDP geen juridisch bindende verbintenissen zijn maar beleidsdoelstellingen. De in die instrumenten opgenomen doelstelling om moedersterfte te verminderen is legitiem en lovenswaardig, maar zij rechtvaardigt niet het beroep op abortus. Bovendien is in de bestreden mededeling niet aangetoond waarom de financiering van abortussen met middelen van de Unie bijdraagt tot een vermindering van de moedersterfte. Volgens verzoekers zijn er andere, minder controversiële maatregelen die kunnen worden genomen om moedersterfte te verminderen. Verzoekers komen tot de conclusie dat de overweging van de Commissie dat een financieringsverbod een beperking zou betekenen van het vermogen van de Unie om de doelstellingen die deel uitmaken van de MDO's te verwezenlijken, ongerechtvaardigd blijkt te zijn en dat de weigering van de Commissie om de door het litigieuze EBI voorgestelde maatregel te nemen eerder in haar eigen institutionele belang is.

165 Ten vierde bestrijden verzoekers de conclusie van de Commissie in de bestreden mededeling dat er geen noodzaak is voor een voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement. Volgens verzoekers doen de verwijzingen naar de menselijke waardigheid en de mensenrechten in het primaire recht niet de noodzaak verdwijnen om in het Financieel Reglement een uitdrukkelijke, concrete en nauwkeurig omschreven bepaling op te nemen, op grond waarvan de financiering van activiteiten die met die waarden in strijd blijken te zijn, wordt verboden.

166 De Commissie bestrijdt in wezen dat de krachtens artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling aan een inhoudelijke toetsing kan worden onderworpen. In die context geeft zij te kennen dat de omstandigheid dat een andere instelling, of zelfs de organisatoren of de ondertekenaars van het EBI in kwestie, het niet eens zijn met de door haar gehanteerde feitelijke veronderstellingen of uitlegging van het recht of de politieke beoordeling die zij heeft verricht, als grondslag voor haar keuze om geen voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, irrelevant is voor de beoordeling of zij aan de krachtens artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 op haar rustende verplichting heeft voldaan. De vraag of die feitelijke veronderstellingen of die uitlegging van het recht of die politieke beoordelingen overtuigend zijn, is eerder een van de punten die na het uitbrengen van een mededeling op grond van eerdergenoemde bepaling eventueel voer voor het politieke debat zal zijn.

167 Gelet daarop geeft de Commissie in overweging om alle grieven van verzoekers als irrelevant te beschouwen, aangezien daarmee de door haar geformuleerde feitelijke veronderstellingen, uitlegging van het recht, politieke beoordelingen en waardeoordelen in de bestreden mededeling worden bestreden.

168 Voordat aan de beoordeling van het onderhavige middel kan worden toegekomen, moet eerst worden bepaald hoe intensief de inhoud van de bestreden mededeling door de rechter moet worden getoetst.

169 In dat verband moet worden opgemerkt dat de Commissie in het kader van de uitoefening van haar bevoegdheid tot het nemen van wetgevingsinitiatieven over een ruime beoordelingsbevoegdheid moet beschikken, aangezien zij krachtens artikel 17, lid 1, VEU door de uitoefening van die bevoegdheid het algemene belang van de Unie moet bevorderen, waarbij zij in voorkomend geval moeilijke afwegingen van uiteenlopende belangen moet maken. Dit betekent dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid moet beschikken voor haar beslissing om naar aanleiding van een EBI wel of geen maatregelen te nemen.

170 Uit het bovenstaande volgt dat de bestreden mededeling, waarin het definitieve besluit van de Commissie is vervat om de Uniewetgever geen voorstel voor een rechtshandeling voor te leggen, beperkt moet worden getoetst door het Gerecht, om niet alleen na te gaan of zij toereikend is gemotiveerd, maar ook en met name om na te gaan of daarin geen beoordelingsfouten zijn gemaakt die de wettigheid van dat besluit aantasten (zie in die zin en naar analogie arrest van 14 juli 2005, Rica Foods/Commissie, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punten 53-55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

171 Aan de hand van die overwegingen moeten de door verzoekers in het kader van dit middel geformuleerde grieven worden onderzocht.

172 Wat in de eerste plaats de grief inzake de door de Commissie gehanteerde uitlegging van het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), betreft (zie punt 160 hierboven), moet worden opgemerkt dat het Hof in dit arrest, dat na een prejudiciële verwijzing is gewezen, uitlegging diende te geven aan artikel 6, lid 2, onder c), van richtlijn 98/44, waarin was bepaald dat het gebruik van menselijke embryo's voor industriële of commerciële doeleinden niet-octrooieerbaar was.

173 Het Hof heeft inderdaad, zoals verzoekers stellen, in punt 35 van het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), verklaard dat elke menselijke eicel, zodra deze is bevrucht, moest worden aangemerkt als „menselijk embryo" in de zin en voor de toepassing van artikel 6, lid 2, onder c), van de richtlijn, aangezien deze bevruchting het proces van ontwikkeling tot een mens in gang zette. Tegelijkertijd heeft het Hof in punt 40 van het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), verduidelijkt dat richtlijn 98/44 niet tot doel had het gebruik van menselijke embryo's in het kader van wetenschappelijk onderzoek te regelen en dat haar doel beperkt was tot de octrooieerbaarheid van biotechnologische uitvindingen. Daaruit volgt dat de conclusie van de Commissie aan het einde van punt 2.1 van de bestreden mededeling dat in het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), niet is ingegaan op de vraag of dergelijk onderzoek mocht worden uitgevoerd of mocht worden gefinancierd, niet getuigt van een kennelijke beoordelingsfout. De Commissie heeft dus, zonder een dergelijke fout te begaan, in essentie geoordeeld dat het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), niet relevant was voor de beoordeling van het litigieuze EBI, dat via het tweede voorstel tot wijziging van een Uniehandeling was gericht op een financieringsverbod voor onderzoeksactiviteiten waarbij menselijke embryo's worden vernietigd of die vernietiging kan worden verondersteld.

174 Anders dan verzoekers beweren, is de redenering van de Commissie bovendien niet incoherent, gelet op het feit dat de vraag of wetenschappelijke onderzoek waarbij menselijke embryo's worden gebruikt (en vernietigd) mag worden gefinancierd met middelen van de Unie, zich duidelijk onderscheidt van de vraag naar de octrooieerbaarheid van een biotechnologische uitvinding die dergelijk gebruik inhoudt, waarop in richtlijn 98/44 en het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), wordt ingegaan.

175 Hieruit volgt dat verzoekers' grief inzake de door de Commissie gehanteerde uitlegging van het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), moet worden afgewezen.

176 Wat in de tweede plaats verzoekers' grief inzake de overwegingen van de Commissie ten aanzien van onderzoek op MES (zie punten 161-163 hierboven) betreft, moet worden opgemerkt dat verzoekers met hun betoog in wezen opkomen tegen de ethische benadering van de Commissie. De ethische benadering in het litigieuze EBI is dat een menselijk embryo een mens is die menselijke waardigheid en het recht op leven moet genieten, terwijl in de ethische benadering van de Commissie, zoals die uit de bestreden mededeling naar voren komt, rekening wordt gehouden met het recht op leven en de menselijke waardigheid van menselijke embryo's, maar tegelijk ook met de noden van het onderzoek op MES, dat kan dienen voor de behandeling van aandoeningen die nu nog onbehandelbaar of levensbedreigend zijn, zoals de ziekte van Parkinson, diabetes, beroertes, hart- en vaatziekten en blindheid (zie punt 2.2.1, eerste alinea, van de bestreden mededeling). Derhalve blijkt niet dat de Commissie met de door haar gevolgde ethische benadering een kennelijke beoordelingsfout op dit punt heeft begaan en ook verzoekers' argumenten, die op een andere ethische benadering zijn gebaseerd, tonen niet aan dat van een dergelijke fout sprake is.

177 Ten aanzien van verzoekers' specifieke stelling dat onderzoek op MES niet nodig is en dat er alternatieven zijn die nog veelbelovender zijn, die is onderbouwd met een document dat door henzelf en een stichting is opgesteld (zie punt 162 hierboven), moet worden opgemerkt dat die stelling onvoldoende is uitgewerkt. Bovendien beperken verzoekers zich tot een eenvoudige verwijzing naar genoemd document, zonder uit te leggen waarom dit document, dat van vakinhoudelijke aard is, steun biedt aan hun stelling. Hieruit volgt dat deze stelling niet voldoet aan de eisen die worden gesteld bij artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991, zodat zij moet worden verworpen.

178 Uit het bovenstaande volgt dat verzoekers' grieven inzake de overwegingen van de Commissie ten aanzien van onderzoek op MES moeten worden afgewezen.

179 Wat in de derde plaats verzoekers' grieven inzake de overwegingen van de Commissie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking betreft (zie punt 164 hierboven), moet er allereerst op worden gewezen dat verzoekers noch de realiteit van het feit dat de Unie met haar optreden het doel van vermindering van moedersterfte nastreeft, noch de legitimiteit en lovenswaardigheid daarvan bestrijden.

180 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de Commissie in punt 3.3 van de bestreden mededeling op basis van een publicatie van de Wereldgezondheidsorganisatie van 2012 heeft toegelicht dat onveilige abortussen een van de oorzaken van moedersterfte is en dat de algemene en niet op alleen bepaalde diensten gerichte ondersteuning door de Unie aanzienlijk bijdroeg tot de vermindering van het aantal gevallen van abortus omdat door die steun de toegang tot veilige en kwalitatief hoogwaardige diensten werd verbeterd, met inbegrip van gedegen gezinsplanning, een breed scala aan anticonceptiemethoden, noodanticonceptiemiddelen en uitgebreide seksuele voorlichting. Volgens diezelfde publicatie van de Wereldgezondheidsorganisatie, die opnieuw door de Commissie werd ingeroepen, kon het sterfte- en ziektecijfer voor moeders onder andere worden teruggebracht door de veiligheid van de diensten in verband met abortus te verbeteren. Gelet op het door de Commissie aangetoonde verband tussen onveilige abortussen en moedersterfte, blijkt de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout te hebben begaan door in punt 4.3 van de bestreden mededeling tot de conclusie te komen dat het verbod van de financiering van abortussen een beperking zou betekenen van het vermogen van de Unie om de doelstelling van de vermindering van moedersterfte te verwezenlijken en ook verzoekers' argumenten, die hierboven in punt 164 zijn beschreven, tonen niet het bestaan van een dergelijke fout aan.

181 Hieruit volgt dat verzoekers' grieven inzake de overwegingen van de Commissie ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking moeten worden afgewezen.

182 In de vierde plaats moet worden opgemerkt dat verzoekers' betoog ten aanzien van de conclusie van de Commissie betreffende het voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement (zie punt 165 hierboven), waarmee zij in wezen opkomen tegen de opportuniteit van de door de Commissie

gemaakte keuze om de Uniewetgever naar aanleiding van het litigieuze EBI geen dergelijk voorstel voor te leggen, er evenmin toe kan leiden dat de door de Commissie gemaakte beoordeling als kennelijk onjuist moet worden beschouwd.

183 Gelet op een en ander moet het vijfde middel tot nietigverklaring worden afgewezen. Het beroep moet derhalve in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

184 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

185 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van datzelfde Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten. Daaruit volgt dat de Republiek Polen, het Parlement en de Raad hun eigen kosten zullen dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) European Citizens' Initiative One of Us en de overige verzoekende partijen van wie de namen zijn vermeld in de bijlage, zullen hun eigen kosten en die van de Europese Commissie dragen.

3) De Republiek Polen, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie zullen hun eigen kosten dragen.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 april 2018.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geschil 2

Procedure inzake het Europees burgerinitiatief met de titel „Uno di noi” 2

Inhoud van de bestreden mededeling 3

Procesverloop en conclusies van partijen 6

In rechte 8

Ontvankelijkheid 8

Ontvankelijkheid van het beroep voor zover het is ingesteld door de entiteit met de naam „European Citizens' Initiative One of Us” 8

Vatbaarheid voor beroep van de bestreden mededeling in de zin van artikel 263 VWEU 10

Ten gronde 15

Eerste middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 wegens het verzuim om in antwoord op het litigieuze EBI een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen 16

Tweede, subsidiair aangevoerde, middel: schending van artikel 11, lid 4, VEU wegens het verzuim om in antwoord op het litigieuze EBI een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen 18

Derde middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 omdat de Commissie haar juridische en politieke conclusies ten aanzien van het litigieuze EBI niet afzonderlijk heeft geformuleerd in de bestreden mededeling 18

Vierde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht 19

Vijfde middel: beoordelingsfouten van de Commissie 23

Kosten 27