



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. decembra 2019*

„Pritožba – Pravo institucij – Državlјanska pobuda ‚Eden izmed nas‘ – Sporočilo Evropske Komisije, ki podaja zaključke in razloge za nesprejetje ukrepov, predlaganih v državljanski pobudi“

V zadevi C-418/18 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 22. junija 2018,

Patrick Grégor Puppınck, stanujoč v Strasbourgu (Francija),

Filippo Vari, stanujoč v Rimu (Italija),

Josephine Quintavalle, stanujoča v Londonu (Združeno kraljestvo),

Edith Frivaldszky, stanujoča v Tati (Madžarska),

Jakub Baltroszewicz, stanujoč v Krakovu (Poljska),

Alicia Latorre Canizares, stanujoča v Cuenci (Španija),

Manfred Liebner, stanujoč v Zeitlofsu (Nemčija),

ki jih zastopata R. Kiska, solicitor, in P. Diamond, barrister,

pritožniki,

druge stranke v postopku so

European Citizens' Initiative One of Us

tožeča stranka na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopa H. Krämer, agent,

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

Republika Poljska,

Evropski parlament,

* Jezik postopka: angleščina.

Svet Evropske unije,

intervenienti na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (poročevalec), P. G. Xuereb, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, in I. Jarukaitis, predsednik senata, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský in N. Piçarra, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: M. Aleksejev, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. marca 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. julija 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky in Alicia Latorre Canizares s pritožbo predlagajo razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 23. aprila 2018, *One of Us* in drugi/Komisija (T-561/14, EU:T:2018:210, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo njihovo tožbo za razglasitev ničnosti Sporočila Komisije COM(2014) 355 final z dne 28. maja 2014 v zvezi z evropsko državljansko pobudo „Eden izmed nas“ (v nadaljevanju: sporno sporočilo).

Pravni okvir

- 2 V uvodni izjavi 1 Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1, in popravek v UL 2012, L 94, str. 49) je navedeno:

„Pogodba o Evropski uniji (PEU) krepi državljanstvo Unije in nadalje krepi demokratično delovanje Unije, med drugim z zagotavljanjem, da mora vsak državljan imeti pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije prek evropske državljanske pobude. Ta postopek daje državljanom možnost, da se neposredno obrnejo na Komisijo s pozivom, naj predloži zakonodajni predlog za pravni akt Unije za namen izvajanja Pogodb, ki je podobna pravici, podeljeni Evropskemu parlamentu v skladu s členom 225 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Svetu pa v skladu s členom 241 PDEU.“

- 3 V uvodni izjavi 20 te uredbe je navedeno:

„Komisija bi morala proučiti državljansko pobudo ter podati svoje pravne in politične zaključke ločeno. V roku treh mesecev bi tudi morala podati ukrepe, ki jih namerava sprejeti kot odziv na državljansko pobudo. V dokaz, da sta bila državljanska pobuda, ki jo podpira vsaj milijon državljanov Unije, in možno nadaljnje ukrepanje skrbno preučena, bi morala Komisija jasno, razumljivo in natančno pojasniti razloge za svoje načrtovane ukrepe, razloge pa bi morala predložiti tudi, če ne namerava sprejeti nobenih ukrepov. Ko je Komisija prejela državljansko pobudo, ki jo podpira zahtevano število podpisnikov in ki izpolnjuje druge zahteve iz te uredbe, bi morali biti organizatorji upravičeni, da pobudo predstavijo na javni predstavitvi na ravni Unije.“

4 Člen 2, točka 1, navedene uredbe določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚državljska pobuda‘ pomeni pobudo, predloženo Komisiji v skladu s to uredbo, ki Komisijo poziva, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za namen izvajanja Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije, in ki jo je podprlo vsaj milijon upravičenih podpisnikov iz vsaj ene četrte vseh držav članic.“

5 Člen 4(1) in (2) Uredbe št. 211/2011 določa:

„1. Pred začetkom zbiranja izjav podpisnikov o podpori predlagani državljski pobudi organizatorji pobudo pošljejo Komisiji v prijavo in zagotovijo informacije iz Priloge II, zlasti o vsebini in ciljnih predlagane državljske pobude.

Te informacije se v enem od uradnih jezikov Unije vnesejo v spletni register, ki ga v ta namen da na voljo Komisija (v nadaljnjem besedilu: register).

Organizatorji za namene registra in po potrebi na svojem spletnem mestu redno zagotavljajo posodobljene informacije o virih podpore in financiranja predlagane državljske pobude.

Potem ko je prijava potrjena v skladu z odstavkom 2, lahko organizatorji zagotovijo predlagano državljsko pobudo v drugih uradnih jezikih Unije za vključitev v register. Za prevod predlagane državljske pobude v druge uradne jezike Unije so odgovorni organizatorji.

Komisija vzpostavi kontaktno točko za nudenje informacij in pomoči.

2. Komisija v dveh mesecih od prejema informacij, določenih v Prilogi II, prijavi predlagano državljsko pobudo z dodelitvijo enotne evidenčne številke in pošlje potrdilo organizatorjem, pod pogojem, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) ustanovljen je državljski odbor in imenovane so kontaktne osebe v skladu s členom 3(2);
- (b) predlagana državljska pobuda ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb;
- (c) predlagana državljska pobuda ni očitno žaljiva, neresna in provokativna; in
- (d) predlagana državljska pobuda ni v očitnem nasprotju z vrednotami Unije, kot so določene v členu 2 PEU.“

6 Člen 9 te uredbe, naslovljen „Predložitev državljske pobude Komisiji“, v prvem odstavku določa:

„Po prejemu potrdila iz člena 8(2) ter pod pogojem, da so bili izvedeni vsi ustrezni postopki in izpolnjeni vsi ustrezni pogoji iz te uredbe, lahko organizatorji državljsko pobudo predložijo Komisiji in ji priložijo informacije o kakršni koli podpori in financiranju, ki so jih prejeli za pobudo. Te informacije se objavijo v registru.“

7 Člen 10 navedene uredbe določa:

„1. Kadar Komisija prejme državljsko pobudo v skladu s členom 9:

- (a) državljsko pobudo brez odlašanja objavi v registru;

- (b) sprejme organizatorje na ustrezni ravni, da jim omogoči, da podrobno pojasnijo zadeve, ki jih obravnava državljanska pobuda;
- (c) v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične zaključke v zvezi z državljansko pobudo, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev le-teh.

2. O sporočilu iz točke (c) [odstavka 1] se uradno obvesti organizatorje, kakor tudi Evropski parlament in Svet ter se ga objavi.“

8 Člen 11 Uredbe št. 211/2011, naslovljen „Javna predstavitev“, določa:

„Kadar so pogoji iz točk (a) in (b) člena 10(1) izpolnjeni in v roku, določenem v točki (c) člena 10(1), se organizatorjem omogoči, da državljansko pobudo predstavijo na javni predstavitvi. Komisija in Evropski parlament zagotovita, da je predstavitev organizirana v Evropskem parlamentu, po potrebi skupaj z drugimi institucijami in organi Unije, ki morda želijo sodelovati, in da je Komisija zastopana na ustrezni ravni.“

9 V Prilogi II k tej uredbi, naslovljeni „Potrebne informacije za prijavo predlagane državljanske pobude“, je navedeno:

„Za prijavo predlagane državljanske pobude v spletni register Komisije se zagotovijo naslednje informacije:

- 1 naslov predlagane državljanske pobude v največ 100 znakih;
- 2 predmet državljanske pobude v največ 200 znakih;
- 3 opis ciljev predlagane državljanske pobude, na podlagi katere se Komisijo poziva k ukrepanju, v največ 500 znakih;
- 4 določbe Pogodb, za katere organizatorji menijo, da se nanašajo na predlagani ukrep;

[...]

Organizatorji lahko zagotovijo podrobnejše informacije o vsebini, ciljih in ozadju predlagane državljanske pobude v prilogi. Po želji lahko priložijo tudi besedilo osnutka pravnega akta.“

Dejansko stanje

10 Dejansko stanje spora je navedeno v točkah od 1 do 30 izpodbijane sodbe in ga je mogoče povzeti tako.

11 Komisija je 11. maja 2012 v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 211/2011 prijavila predlog za evropsko državljansko pobudo z naslovom „Eden izmed nas“ (v nadaljevanju: sporna EDP).

12 Predmet sporne EDP je bil „[p]ravno varstvo dostojanstva, pravic[e] do življenja in integritete vsakega človeškega bitja od spočetja na področjih pristojnosti [Evropske unije], kjer je taka zaščita še posebej pomembna“.

13 Cilji te EDP so bili opisani tako:

„Človeški zarodek zasluži spoštovanje svojega dostojanstva in integritete. To je razglasilo Sodišče Evropske unije v primeru Brüstle proti Greenpeace, kjer je človeški zarodek opredeljen kot začetek razvoja človeškega bitja. Kadar gre za vprašanje človeškega zarodka, bi morala [Unija] za zagotovitev

doslednosti na področjih svoje pristojnosti uvesti prepoved in prenehanje financiranja dejavnosti, ki predvidevajo uničenje človeških zarodkov, zlasti na področju raziskav, razvojne pomoči in javnega zdravja.“

- 14 V prilogi k predlogu za prijavo sporne EDP so bile predlagane tri spremembe veljavnih aktov Unije ali aktov Unije v pripravi. Organizatorji te EDP so na prvem mestu predlagali, da se v Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74) vključi nov člen, ki določa, da se proračunska sredstva Unije ne dodeljujejo za dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke, ali dejavnosti, ki to predpostavljajo. Na drugem mestu so predlagali, da se v člen 16(3) Predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okvirnem programu za raziskave in inovacije Obzorje 2020 (2014–2020) (COM(2011) 809 final) doda nov odstavek, s katerim se bo izključilo kakršno koli financiranje raziskovalnih dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke, vključno s tistimi, ki so namenjene pridobivanju izvornih celic, in raziskav, ki v kasnejših fazah vključujejo uporabo izvornih celic človeških zarodkov za njihovo pridobivanje, na podlagi tega okvirnega programa. Na tretjem mestu so predlagali, da se v člen 2 Uredbe (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL 2006, L 378, str. 41) doda nov odstavek 5, ki bo v bistvu določal, da finančna pomoč Unije ne sme – neposredno ali posredno – služiti financiranju splavov.
- 15 Po mnenju organizatorjev sporne EDP so upoštevene določbe Pogodb člena 2 in 17 PEU ter členu 4(3) in (4), 168, 180, 182, 209, 210 in 322 PDEU.
- 16 Organizatorji sporne EDP so to 28. februarja 2014 v skladu s členom 9 Uredbe št. 211/2011 predložili Komisiji.
- 17 Predstavniki Komisije so 9. aprila 2014 v skladu s členom 10(1)(b) Uredbe št. 211/2011 sprejeli organizatorje sporne EDP. Naslednji dan jim je bila v skladu s členom 11 te uredbe dana možnost, da to EDP predstavijo na javni predstavitvi, ki je bila organizirana v Evropskem parlamentu.
- 18 Komisija je 28. maja 2014 na podlagi člena 10(1)(c) navedene uredbe sprejela sporno sporočilo, razdeljeno na štiri dele, v katerem je navedla, da v odziv na sporno EDP ne namerava izvesti nobenega ukrepa.
- 19 V točki 1 tega sporočila z naslovom „Uvod“ je Komisija med drugim predstavila predmet in cilje sporne EDP ter tri predlagane zakonodajne spremembe.
- 20 Komisija je v točki 2 navedenega sporočila, naslovljeni „Trenutno stanje“, najprej predstavila aktualno stanje zakonodaje Unije glede varstva človekovega dostojanstva in pojasnila pristojnosti Unije na tem področju, pri čemer je med drugim opozorila, da vprašanje, ali Unija lahko izvaja in financira znanstveno raziskovanje, pri katerem se uporablja človeške zarodke, v sodni praksi Sodišča še ni bilo obravnavano.
- 21 Komisija je nato opisala stanje na področju raziskav človeških zarodnih matičnih celic (v nadaljevanju: raziskave hESC), pristojnosti in dejavnosti držav članic ter Unije na tem področju in mehanizme, ki jih je vzpostavila Unija, da bi zagotovila spoštovanje človekovega dostojanstva v okviru financiranja teh raziskav. V zvezi s tem je Komisija glede pristojnosti Unije pojasnila, da raziskave hESC delujejo v strogem etičnem okviru, ki vključuje sistem „trojne varovalke“, v katerem, prvič, morajo biti projekti Unije v skladu z zakonodajo države, v kateri se izvajajo raziskave, drugič, morajo biti vsi projekti znanstveno potrjeni z medsebojnimi strokovnimi pregledi in prestaty strogo etično presojo ter, tretjič, se sredstva Unije ne smejo uporabljati za pridobivanje novih linij matičnih celic ali za raziskave, pri katerih se uničujejo človeški zarodki.

- 22 Komisija je nazadnje predstavila pristojnosti in dejavnosti držav članic in Unije na področju zdravja mater in otrok v okviru razvojnega sodelovanja.
- 23 Komisija je v točki 3 spornega sporočila, naslovljeni „Ocena zahtev [EDP]“, navedla razloge, iz katerih ni nameravala sprejeti nobenega od ukrepov, ki so jih predlagali organizatorji te EDP.
- 24 Najprej je navedla, da finančna uredba že zagotavlja, da morajo biti pri vseh odhodkih Unije, tudi na področjih raziskav, razvojnega sodelovanja in javnega zdravja, spoštovani človekovo dostojanstvo, pravica do življenja in pravica do osebne celovitosti.
- 25 Nato je pojasnila, da so v določbah okvirnega programa Obzorje 2020 o raziskavah hESC že obravnavane številne pomembne zahteve organizatorjev sporne EDP, zlasti zahteva za zagotovitev, da Unija ne financira uničevanja človeških zarodkov in da vzpostavi ustrezen nadzor.
- 26 Nazadnje je navedla, da bi prepoved financiranja splavov, ki se izvajajo v državah v razvoju, h kateri pozivajo organizatorji sporne EDP, omejila zmožnost Unije, da doseže cilje na področju razvojnega sodelovanja.
- 27 Točka 4 spornega sporočila, naslovljena „Sklepne ugotovitve“, vsebuje povzetek ugotovitev, navedenih v prejšnjih točkah tega sporočila.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 28 Subjekt, imenovan „European Citizens’ Initiative One of Us“, in sedem fizičnih oseb, ki so organizatorji sporne EDP in ki sestavljajo državljanski odbor te EDP, so 25. julija 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo za razglasitev ničnosti spornega sporočila in, podredno, za razglasitev ničnosti člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011.
- 29 Splošno sodišče je s sklepom z dne 26. novembra 2015, One of Us in drugi/Komisija (T-561/14, neobjavljen, EU:T:2015:917), to tožbo zavrglo kot nedopustno v delu, v katerem se nanaša na člen 10(1)(c) te uredbe. Ker Parlamenta in Sveta ni bilo več mogoče šteti za toženi stranki v postopku, je predsednik prvega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 30. novembra 2015 v skladu z njunim predlogom dovolil njuno intervencijo.
- 30 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo zavrnilo.
- 31 Splošno sodišče je, potem ko je v točkah od 53 do 65 te sodbe ugotovilo, da je tožba nedopustna v delu, v katerem jo je vložil subjekt European Citizens’ Initiative One of Us, v točkah od 68 do 101 navedene sodbe preučilo izpodbojnost spornega sporočila v smislu člena 263 PDEU. V točki 77 te sodbe je ugotovilo, da to sporočilo ustvarja zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese pritožnikov tako, da bistveno spremenijo njihov pravni položaj. Splošno sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da je morala Komisija v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 predložiti sporočilo, kot je sporno sporočilo, v katerem je podala svoje pravne in politične zaključke v zvezi s sprejeto državljansko pobudo. Ugotovilo je torej, da je tožba, vložena zoper to sporočilo, dopustna.
- 32 Kar zadeva vsebinsko preučitev te tožbe, je Splošno sodišče v točkah od 105 do 118 izpodbijane sodbe zavrnilo prvi tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 zaradi nepredložitve predloga pravnega akta v odgovor na sporno EDP, ker je Komisija na podlagi te določbe ter členov 11 PEU in 24 PDEU pristojna ukrepati v odziv na EDP. Splošno sodišče je v zvezi s tem navedlo, da Pogodbi Komisiji podelujeta kvazimonopol nad zakonodajno pobudo.
- 33 Iz istih razlogov je v točkah od 122 do 125 izpodbijane sodbe zavrnilo drugi tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev člena 11(4) PEU.

- 34 V točkah od 128 do 132 te sodbe je Splošno sodišče zavrnilo tretji tožbeni razlog, ki se je nanašal na to, da naj bi Komisija kršila člen 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 v povezavi z njeno uvodno izjavo 20 s tem, da ni ločeno podala svojih pravnih in političnih zaključkov v zvezi s sporno EDP. V zvezi s tem je pojasnilo, da čeprav je v tej uvodni izjavi navedeno, da Komisija pravne in politične zaključke poda ločeno, pa ni mogoče šteti, da navedena uvodna izjava določa obveznost Komisije v zvezi s tem, saj preambula akta Unije ni pravno zavezujoča. Poleg tega, ker iz besedila tega člena 10 ne izhaja, da je Komisiji naložena obveznost take podaje, ji ni mogoče očitati, da svojih predlogov ni podala ločeno. Podredno je Splošno sodišče pojasnilo, da četudi bi taka obveznost obstajala, njena kršitev ne bi mogla povzročiti razglasitve ničnosti spornega sporočila.
- 35 Splošno sodišče je v točkah od 141 do 158 izpodbijane sodbe zavrnilo tudi četrti tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve, in navedlo, da so elementi iz spornega sporočila zadoščali, da so tožeče stranke lahko razumele razloge, iz katerih je Komisija zavrnila ukrepanje v odziv na sporno EDP. Poleg tega je Splošno sodišče ugotovilo, da je argument, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve s tem, da v spornem sporočilu ni niti opredelila niti razjasnila pravnega statusa človeškega zarodka, brezpredmeten in ga je treba zavrniti, saj je treba zadostnost obrazložitve presojati le glede na cilj sporne EDP.
- 36 Nazadnje je Splošno sodišče v točkah od 168 do 183 izpodbijane sodbe zavrnilo peti tožbeni razlog v zvezi z napakami pri presoji, ki naj bi jih Komisija storila v spornem sporočilu.
- 37 V zvezi s tem je ugotovilo, da je treba glede na široko diskrecijsko pravico, ki jo ima Komisija pri izvajanju svoje pristojnosti zakonodajne pobude, kar zadeva njeno odločitev, da zakonodajalcu ne predloži nobenega predloga pravnega akta, opraviti omejen nadzor.
- 38 Splošno sodišče je, prvič, v točkah od 172 do 175 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji s tem, da je ugotovila, da sodba Sodišča z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), za presojo zakonitosti spornega sporočila ni upoštevana, saj se ta sodba nanaša le na vprašanje, ali je mogoče patentirati biotehnoške izume, ne obravnava pa vprašanja financiranja raziskovalnih dejavnosti, ki vključujejo ali predpostavljajo uničenje človeških zarodkov.
- 39 Splošno sodišče je, drugič, v točki 176 izpodbijane sodbe presodilo, da pritožniki niso dokazali obstoja očitne napake pri presoji, kar zadeva etični pristop Komisije v zvezi z raziskavami hESC. Prav tako je zavrnilo njihovo trditev, da te raziskave niso bile potrebne, z obrazložitvijo, da ni dovolj dodelana.
- 40 Tretjič, Splošno sodišče je v točki 180 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija prav tako ni storila očitne napake pri presoji s tem, da se je oprla na publikacijo Svetovne zdravstvene organizacije, v skladu s katero obstaja povezava med nestrokovno opravljenimi splavi in umrljivostjo mater, ter iz tega sklepala, da bi prepoved financiranja splavov ovirala zmožnost Unije doseči cilj zmanjšanja umrljivosti mater.
- 41 Četrtič in nazadnje, Splošno sodišče je v točki 182 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija s tem, da je odločila, da zakonodajalcu Unije ne predloži predloga za spremembo finančne uredbe, s katerim bi se prepovedalo financiranje dejavnosti, ki so v nasprotju z človekovim dostojanstvom in človekovimi pravicami, ni storila nobene očitne napake pri presoji.

Predlogi strank pred Sodiščem

- 42 Pritožniki Sodišču predlagajo, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
 - sporno sporočilo razglasi za nično;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

43 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne in
- pritožnikom naloži plačilo stroškov.

Pritožba

44 Pritožniki v utemeljitev pritožbe navajajo pet pritožbenih razlogov.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 45 Pritožniki s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točkah 118 in 125 izpodbijane sodbe zavrnilo njihov argument v zvezi z razlago člena 11(4) PEU in Uredbe št. 211/2011. Menijo, da Splošno sodišče s tem, da je v točkah 111 in 113 izpodbijane sodbe presodilo, da uvedba mehanizma EDP ni vplivala na kvazimonopol zakonodajne pobude Komisije, ni upoštevalo specifične narave navedenega mehanizma.
- 46 Pritožniki menijo, da čeprav člen 17(2) PEU določa, da se lahko zakonodajni akt Unije sprejme le na predlog Komisije, pa naj te določbe ne bi bilo mogoče razlagati tako, da daje Komisiji neomejeno diskrecijsko pravico glede zakonodajnih predlogov v zvezi z vprašanji, ki so bila predmet državljanske pobude, ki je pridobila zahtevano podporo v smislu člena 2, točka 1, Uredbe št. 211/2011. Pritožniki iz sodbe z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217), sklepajo, da mora biti diskrecijska pravica, ki jo ima Komisija glede svoje zakonodajne pobude, omejena, kadar se odloči, da v odziv na EDP ne bo predložila predloga zakonodajnega akta, tako da bi bilo izvajanje njene diskrecijske pravice za oviranje ciljev neke EDP treba šteti za nezakonito.
- 47 Na eni strani trdijo, da mora biti odločitev Komisije, da v odziv na EDP ne predloži zakonodajnega predloga, obrazložena, pri čemer mora biti obrazložitev utemeljena s prepričljivimi dokazi, ki niso v nasprotju z namenom zadevne EDP. Na drugi strani menijo, da je treba diskrecijsko pravico Komisije izvajati v skladu s splošnimi politikami in cilji javne politike ter pod nadzorom sodišča. Po mnenju pritožnikov pa Splošno sodišče ni niti obravnavalo niti opredelilo ciljev javne politike sporne EDP in medsebojne odvisnosti med Naslovom III Pogodbe EU in členom 24 PDEU, ki izhaja iz Uredbe št. 211/2011.
- 48 Pritožniki menijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 124 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ima mehanizem EDP za cilj le, da se Komisija „pozove“, naj predloži predlog. Ker člen 11(4) PEU ne določa, da lahko samo osebe, ki so prejele vsaj milijon podpisov, Komisijo „pozovejo“, naj sprejme ustrezne ukrepe, pritožniki ocenjujejo, da lahko vsaka oseba ali vsaka skupina „pozove“ Komisijo, naj sprejme take ukrepe. Menijo, da EDP ob upoštevanju njenih značilnosti, stroškov in organizacijskih težav, ki so z njo povezani, ni mogoče enačiti s preprostim „pozivom“ Komisije, naj sprejme ustrezne ukrepe.
- 49 Pritožniki trdijo, da razlaga mehanizma EDP, ki jo je Splošno sodišče podalo v točkah 111, 113 in 124 izpodbijane sodbe, mehanizmu EDP povsem odvzema polni učinek in ne omogoča odprave demokratičnega primanjkljaja Unije.

- 50 Ocenjujejo, da bi glede na vpliv Sveta in Parlamenta na Komisijo morale Splošno sodišče skupini vsaj milijon državljanov, ki so podprli EDP, priznati enako moč, kot jo imata ti instituciji. Menijo, da mora pristojnost Komisije, da ukrepa v odziv na EDP ali ne, temeljiti na merilih presoje, katerih spoštovanje lahko presoja sodišče. Po njihovem mnenju presoja, ki jo je Splošno sodišče opravilo v izpodbijani sodbi, ni dosledna, ker sam obstoj nadzora nad zakonitostjo spornega sporočila, ki ga je Splošno sodišče opravilo v tej sodbi, podkrepljuje njihovo argumentacijo, da Komisija ne more svobodno izbirati, ali ukrepa v odziv na EDP ali ne.
- 51 Nazadnje, pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da je treba Uredbo št. 211/2011 razlagati tako, da Komisiji omogoča, da državljanom odvzame pravico, da v okviru EDP dosežejo, da njihove predloge zakonodajnih aktov preuči Parlament.
- 52 Komisija ponavlja, da je pred Splošnim sodiščem navedla, da sporno sporočilo ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo, v smislu člena 263 PDEU. Zato meni, da je treba prvi pritožbeni razlog vsebinsko zavrniti.

Presoja Sodišča

- 53 S členom 11(4) PEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo, je državljanom Unije priznana pravica, da pod določenimi pogoji s svojo pobudo Komisijo pozovejo, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog o vprašanjih, o katerih ti državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 23).
- 54 Pravica do EDP – tako kot med drugim pravica nasloviti peticijo na Parlament – pomeni instrument v zvezi s pravico državljanov do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije, določeno v členu 10(3) PEU, saj jim omogoča, da se obrnejo neposredno na Komisijo z vložitvijo predloga, s katerim jo pozovejo, naj za izvajanje Pogodb vloži predlog pravnega akta Unije (sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 24).
- 55 V skladu s členom 24, prvi odstavek, PDEU so bili postopki in pogoji, ki se zahtevajo za vložitev EDP, natančneje določeni v Uredbi št. 211/2011.
- 56 Pritožniki s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da Komisiji na podlagi člena 11(4) PEU in Uredbe št. 211/2011 ni bilo treba predložiti predloga zakonodajnega akta v odziv na sporno EDP.
- 57 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da je iz samega besedila člena 11(4) PEU razvidno, da je namen EDP „pozvati“ Komisijo, da predloži ustrezen predlog za izvajanje Pogodb, ne pa, kot trdijo pritožniki, od te institucije zahtevati, da izvede ukrep ali ukrepe, predlagane v zadevni EDP. Ta jezikovna razlaga je podkrepljena z besedilom člena 2, točka 1, Uredbe št. 211/2011, v katerem je „državljska pobuda“ opredeljena kot pobuda, predložena Komisiji v skladu s to uredbo, ki to institucijo „poziva“, naj predloži predlog, kot je ta iz člena 11(4) PEU. Poleg tega iz besedila člena 10(1)(c) in uvodne izjave 20 navedene uredbe izhaja, da Komisija, ko prejme EDP, poda morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev razlogov za izvedbo ali neizvedbo ukrepov, kar potrjuje, da je to, da Komisija v odziv na EDP predloži predlog akta Unije, fakultativno.
- 58 Na drugem mestu glede konteksta mehanizma EDP iz sodbe z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217) – ki se je nanašala na umik predloga akta Unije med zakonodajnim postopkom s strani Komisije – kot trdi Komisija, ni mogoče sklepati, da je ta institucija zavezana predložiti predlog akta Unije v odziv na EDP.

- 59 Nasprotno, kot je Sodišče opozorilo v tej sodbi, tako člen 17(2) PEU kot tudi člen 289 PDEU Komisiji dajeta pristojnost zakonodajne pobude, ki pomeni, da se lahko ta institucija odloči, ali bo predložila predlog zakonodajnega akta, razen kadar bi na podlagi prava Unije tak predlog morala predložiti. Na podlagi te pristojnosti v primeru predložitve predloga zakonodajnega akta prav tako Komisija, ki v skladu s členom 17(1) PEU spodbuja splošni interes Unije in za to sprejema ustrezne pobude, določi predmet, namen in vsebino tega predloga (sodba z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, ZOdl., EU:C:2015:217, točka 70).
- 60 Ta pristojnost zakonodajne pobude je eden od izrazov načela institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da vsaka od institucij izvaja svoje pristojnosti ob upoštevanju pristojnosti drugih institucij (glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 61 V zvezi s tem je treba navesti, da je, kot izhaja iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 211/2011, namen EDP državljanom Unije podeliti pravico, primerljivo s pravico, ki jo imata na podlagi členov 225 in 241 PDEU Evropski parlament in Svet, da od Komisije zahtevata predložitev ustreznih predlogov za izvajanje Pogodb. Iz teh členov pa izhaja, da pravica, ki je s tem priznana Parlamentu in Svetu, ne posega v pristojnost zakonodajne pobude Komisije, ki lahko svobodno izbere, da ne bo predložila predloga, če o razlogih obvesti zadevno institucijo. Zato EDP, ki je vložena na podlagi člena 11(4) PEU in Uredbe št. 211/2011, prav tako ne more poseči v to pristojnost.
- 62 Poleg tega bi trditev pritožnikov, da mora Komisija v vseh primerih ugoditi predlogom iz EDP, ki je bila prijavljena in je prejela zahtevano podporo, ne bila združljiva z diskrecijsko pravico, ki jo ima Komisija na podlagi člena 17(1) PEU pri svoji nalogi, da spodbuja splošni interes Unije in da v ta namen sprejema ustrezne pobude, ter s splošno obveznostjo, ki jo ima ta institucija na podlagi odstavka 3 tega člena, da pri izvajanju svoje pravice do pobude deluje popolnoma neodvisno.
- 63 Zato je Splošno sodišče v točki 111 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da pravica do EDP, določena v členu 11(4) PEU, ne vpliva na kvazimonopol zakonodajne pobude, ki je Komisiji podeljena s Pogodbama.
- 64 Na tretjem mestu v zvezi z argumentom pritožnikov, da razlaga mehanizma EDP, ki jo je Splošno sodišče podalo v izpodbijani sodbi, temu mehanizmu povsem odvzema polni učinek, je treba navesti, da v skladu s členom 10(1) PEU delovanje Unije temelji na predstavniki demokraciji, ki udejanja vrednoto demokracije. Ta vrednota pa je v skladu s členom 2 PEU ena od vrednot, na katerih temelji Unija.
- 65 Ta sistem predstavnike demokracije je bil z Lizbonsko pogodbo dopolnjen z instrumenti participativne demokracije, kot je mehanizem EDP, katerih cilj je spodbujati sodelovanje državljanov v demokratičnem procesu in spodbujati dialog med državljani in institucijami Unije. Kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 71 sklepnih predlogov, pa se ta cilj vključuje v prej obstoječe institucionalno ravnovesje in se izvaja v mejah pristojnosti, ki jih vsaki instituciji Unije podeljuje Pogodba, saj avtorji teh pristojnosti z uvedbo tega mehanizma niso nameravali Komisiji odvzeti pristojnosti zakonodajne pobude, ki ji je priznana s členom 17 PEU.
- 66 Glede na to, dejstvo, da Komisiji v odziv na EDP ni treba izvesti ukrepov, ne pomeni, da je taki pobudi odvzet polni učinek.
- 67 EDP, ki je bila prijavljena v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 211/2011 in ki upošteva vse postopke in pogoje, določene s to uredbo, namreč sproži vrsto posebnih obveznosti Komisije, naštetih v členih 10 in 11 te uredbe.

- 68 Najprej, kadar Komisija prejme EDP, jo mora na podlagi člena 10(1)(a) te uredbe brez odlašanja objaviti v registru, ki je za to določen, da se javnost seznanj z vprašanji iz te EDP, za katere državljani menijo, da je treba sprejeti pravni akt Unije. Dalje, v skladu s točko (b) te določbe mora Komisija na ustrezni ravni sprejeti organizatorje EDP, ki je zbrala podporo vsaj milijona podpisnikov, da jim omogoči, da podrobno predstavijo zadeve, ki jih obravnava ta EDP. Nazadnje, točka (c) navedene določbe določa, da Komisija v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične zaključke v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev razlogov za izvedbo ali neizvedbo ukrepov.
- 69 Poleg tega je iz člena 11 Uredbe št. 211/2011 razvidno, da se organizatorjem EDP, ki izpolnjuje pogoje iz člena 10(1)(a) in (b) te uredbe, omogoči, da to pobudo predstavijo na javni predstavitvi, ki je organizirana v Parlamentu, po potrebi skupaj z drugimi institucijami in organi Unije, ki morda želijo sodelovati, in ob prisotnosti Komisije, kar jim zagotavlja privilegiran dostop do institucij Unije.
- 70 Splošno sodišče je torej v točki 124 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da zavrnitev trditve pritožnikov glede obveznosti Komisije, da izvede ukrepe v odziv na sporno EDP, mehanizmu EDP ne odvzema polnega učinka. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 78 sklepnih predlogov, posebna dodana vrednost tega mehanizma ni povezana z gotovostjo njegovega izida, temveč z možnostmi in priložnostmi, ki jih ustvarja za državljane Unije, da v institucijah Unije sprožijo politično razpravo, ne da bi bilo treba počakati na začetek zakonodajnega postopka.
- 71 Glede na zgornje navedbe je Splošno sodišče v točkah od 105 do 118 izpodbijane sodbe utemeljeno ugotovilo, da je razlaga člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, na katero se sklicujejo pritožniki, pravno napačna. Prav tako je v točkah od 122 do 125 izpodbijane sodbe upravičeno zavrnilo argumentacijo tožečih strank, da člen 11(4) PEU povzroča obveznost Komisije, da začne zakonodajni postopek v odziv na EDP, ki je bila prijavljena in je prejela zahtevano podporo.
- 72 Iz tega izhaja, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 73 Pritožniki z drugim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točkah 128 in 132 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisiji na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 pravnih in političnih zaključkov glede EDP, ki so ji predložene, ni bilo treba predstaviti ločeno. Trdijo, da je treba to določbo razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 20 te uredbe, iz katere izhaja, da bi morala Komisija svoje „pravne“ in „politične“ zaključke podati ločeno.
- 74 Komisija meni – sklicujoč se na presojo Splošnega sodišča, v skladu s katero preambula akta Unije ni pravno zavezujoča in se nanjo ni mogoče sklicevati niti za odstopanje od neke določbe niti za razlago te določbe v smislu, ki je očitno v nasprotju z njenim besedilom – da je treba ta drugi pritožbeni razlog zavrniti.

Presoja Sodišča

- 75 Preambula akta Unije lahko pojasni vsebino določb navedenega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, točka 76). Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 93 sklepnih predlogov, so uvodne izjave akta Unije pomembni elementi razlage, ki lahko razjasnijo voljo avtorja tega akta.

- 76 Vendar preambula akta Unije ni pravno zavezujoča in se nanjo ni mogoče sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od samih določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom (glej v tem smislu sodbo z dne 24. novembra 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 77 Splošno sodišče je v obravnavani zadevi, potem ko je v točki 128 izpodbijane sodbe navedlo ustaljeno sodno prakso v zvezi s pravnim pomenom preambule, v točkah 129 in 130 te sodbe ugotovilo, da Komisiji njenih pravnih in političnih zaključkov ni treba podati ločeno, saj ta obveznost, ki je navedena v uvodni izjavi 20 Uredbe št. 211/2011, ni ponovljena v členu 10(1)(c) navedene uredbe. Splošno sodišče je ob tem v točki 131 izpodbijane sodbe dodalo, da četudi bi bila Komisija na podlagi te določbe zavezana svoje pravne in politične zaključke podati ločeno, bi bila ta obveznost zgolj formalna, zato kršitev te obveznosti ne bi povzročila razglasitve ničnosti spornega sporočila.
- 78 Ugotoviti je treba, da se besedili člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 in uvodne izjave 20 te uredbe razlikujeta le v tem, da je zgolj v tej uvodni izjavi navedeno, da Komisija svoje pravne in politične zaključke poda „ločeno“. Taka navedba tako pojasni obveznost, ki jo ima Komisija na podlagi navedene določbe.
- 79 V zvezi s tem je treba pojem „ločeno“, uporabljen v uvodni izjavi 20 navedene uredbe, razlagati tako, da morajo biti v sporočilu o EDP tako pravni kot politični zaključki Komisije navedeni tako, da je mogoče razumeti pravno in politično naravo razlogov, ki jih to sporočilo vsebuje.
- 80 Navedenega izraza pa ni mogoče razumeti tako, da nalaga obveznost formalne ločitve pravnih zaključkov na eni in političnih zaključkov na drugi strani, katere kršitev bi bila lahko sankcionirana z razglasitvijo ničnosti zadevnega sporočila.
- 81 V obravnavanem primeru je, kot je navedel tudi generalni pravobranilec v točki 104 sklepnih predlogov, iz točk od 13 do 30 izpodbijane sodbe razvidno, da sporno sporočilo izpolnjuje zahtevo iz točke 79 te sodbe.
- 82 Iz tega izhaja, da argumentacija, ki so jo pritožniki navedli v okviru drugega pritožbenega razloga, nikakor ne more uspeti.
- 83 Zato je treba ta drugi pritožbeni razlog zavriniti kot brezpredmeten.

Tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

- 84 Pritožniki s tretjim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče v točki 170 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da mora Splošno sodišče glede spornega sporočila opraviti omejen nadzor, omejen na očitne napake pri presoji. Menijo, prvič, da se je Splošno sodišče oprlo na sodno prakso, ki se ne uporablja za mehanizem EDP, in drugič, da ni predlagalo nobenega merila, na podlagi katerega bi bilo mogoče razlikovati med „očitnimi“ napakami in napakami, ki niso očitne.
- 85 Pritožniki natančneje trdijo, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da ima Komisija pri pripravi sporočila v odziv na EDP široko diskrecijsko pravico, primerljivo z diskrecijsko pravico, ki jo ima na področju socialno-ekonomske politike. Dodajajo, da Splošno sodišče ni navedlo razlogov, iz katerih se je po analogiji oprlo na sodbo z dne 14. julija 2005, Rica Foods/Komisija (C-40/03 P, EU:C:2005:455), čeprav je ni mogoče uporabiti za mehanizem EDP.

86 Komisija meni, da tretji pritožbeni razlog ni utemeljen.

Presoja Sodišča

- 87 Splošno sodišče je v točki 169 izpodbijane sodbe presodilo, da mora imeti Komisija v okviru izvajanja svoje pristojnosti zakonodajne pobude široko diskrecijsko pravico, ker mora z njenim izvajanjem v skladu s členom 17(1) PEU spodbujati splošni interes Unije in morebiti opravljati težko nalogo usklajevanja različnih interesov. Zato je v točki 170 te sodbe ugotovilo, da je treba glede spornega sporočila opraviti omejen sodni nadzor.
- 88 V zvezi s tem, kakor je bilo poudarjeno v okviru preučitve prvega pritožbenega razloga, odločitev Komisije, da v odziv na EDP, ki je bila prijavljena in je prejela zahtevano podporo, ne sprejme ukrepov, spada v okvir pristojnosti zakonodajne pobude te institucije, določene v členu 17 PEU.
- 89 Ker pa ima Komisija, kot je Splošno sodišče upravičeno poudarilo v točki 169 izpodbijane sodbe, pri izvajanju te pristojnosti široko diskrecijsko pravico, je v točki 170 navedene sodbe prav tako pravilno presodilo, da se glede spornega sporočila opravi omejen sodni nadzor, ne pa celovit nadzor, kot so trdili pritožniki.
- 90 Poleg tega je treba v zvezi s tem pojasniti, da čeprav je res, kot je poudarila Komisija, da je Sodišče v sodbi z dne 9. decembra 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, točka 24), presodilo, da se o odločbi Parlamenta o nadaljnjih ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi s peticijo, ki izpolnjuje pogoje iz člena 227 PDEU, ne opravi nadzor sodišča Unije, pa se sporočilo Komisije, sprejeto na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011, od take odločbe razlikuje z več vidikov.
- 91 V nasprotju s tako peticijo namreč za EDP, ki je bila prijavljena na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 211/2011, v skladu s to uredbo veljajo strogi pogoji in natančno določena postopkovna jamstva. Poleg tega, medtem ko odločba Parlamenta, kot je navedena v prejšnji točki, spada v okvir diskrecijske pravice „politične narave“ (sodba z dne 9. decembra 2014, Schönberger/Parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, točka 24), pa je iz člena 10(1)(c) te uredbe razvidno, da mora Komisija v sporočilu podati svoje tako pravne kot tudi politične zaključke v zvezi z zadevno EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev razlogov za izvedbo ali neizvedbo ukrepov.
- 92 Namen takih zahtev ni le jasno, razumljivo in podrobno obvestiti organizatorje EDP o stališču Komisije glede njihove pobude, ampak tudi sodišču Unije omogočiti nadzor nad sporočili Komisije, sprejetimi v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011.
- 93 Glede obsega tega nadzora je Splošno sodišče v točki 170 izpodbijane sodbe presodilo, da je treba v okviru navedenega nadzora poleg zadostnosti obrazložitve spornega sporočila zlasti preveriti obstoj očitnih napak pri presoji, vsebovanih v tem sporočilu.
- 94 V zvezi s tem je treba, prvič, navesti, da mora obveznost obrazložitve načeloma veljati za vsak akt Unije, ki ima pravne učinke (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, točka 52). Obrazložitev mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko na eni strani zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejete odločitve, da bi lahko zaščitile svoje pravice, in da lahko na drugi strani sodišče Unije opravi nadzor nad zakonitostjo te odločitve (glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 28).

- 95 Drugič, kadar imajo institucije Unije, kakor Komisija v obravnavani zadevi, široko diskrecijsko pravico in predvsem kadar sprejemajo zlasti politične odločitve in kompleksne presoje, mora sodni nadzor presoje, opravljene v okviru te diskrecijske pravice, obsegati preveritev odsotnosti bistvenih napak (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točki 123 in 124 ter navedena sodna praksa).
- 96 Zato Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točkah 169 in 170 izpodbijane sodbe presodilo, da sporno sporočilo spada v okvir izvajanja široke diskrecijske pravice Komisije in da se mora zato v zvezi z njim opraviti omejen sodni nadzor, pri katerem se zlasti preveri zadostnost obrazložitve tega sporočila in neobstoj očitnih napak pri presoji.
- 97 Iz tega izhaja, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Četrty pritožbeni razlog

Trditve strank

- 98 Pritožniki s četrty pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče, prvič, napačno uporabilo pravo s tem, da je opravilo omejen nadzor diskrecijske pravice Komisije, in drugič, da je opravilo nepopoln nadzor nad spornim obvestilom.
- 99 Natančneje, pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče v točkah od 159 do 165 izpodbijane sodbe ugotovilo napake pri presoji, ki so bile zatrjevane, nato pa v točkah od 166 do 177 navedene sodbe omejilo svoj nadzor na opredelitev očitnosti teh napak. Vendar je po mnenju pritožnikov iz točk od 172 do 183 izpodbijane sodbe razvidno, da je Splošno sodišče ta nadzor izvedlo le glede nekaterih zatrjevanih napak pri presoji.
- 100 V zvezi s tem trdijo, na prvem mestu, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, prvič, s tem, da ni ugotovilo neskladja med prepovedjo patentiranja izumov, ki predpostavljajo uničenje človeških zarodkov, določeno v sodbi z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), in financiranjem raziskav v zvezi s takimi izumi, in drugič, s tem, da iz te sodbe ni sklepalo, da ima človeški zarodek lahko status človeškega bitja. Menijo, da je v točkah 33 in 34 navedene sodbe ugotovljeno, da je človekovo dostojanstvo pravno načelo, ki prevladuje nad patentnim pravom in ki ga je prav tako treba „upoštevati pri presoji gospodarskega in finančnega prispevka Unije k uničenju človeških zarodkov“.
- 101 Na drugem mestu pritožniki menijo, da Splošno sodišče ni ugotovilo, da bi morala Komisija najprej navesti pravni status človeškega zarodka, da bi lahko opredelila ravnovesje med interesom raziskav hESC in dostojanstvom človeškega zarodka. Po njihovem mnenju bi Komisiji, če bi priznala človekovo dostojanstvo zarodka, to onemogočilo opredeljevanje ravnovesja med tem dostojanstvom in kakršnim koli konkurenčnim družbenim interesom, saj sam pojem človekovega dostojanstva prepoveduje tako tehtanje.
- 102 Na tretjem mestu pritožniki glede raziskav hESC trdijo, da je trditev, da je z etičnega vidika sistem „trojne varnosti“ primerno merilo za presoji raziskovalnih projektov, očitno napačna, saj tak sistem ne preprečuje financiranja nezakonitih raziskovalnih projektov in pomeni celo spodbudo za države članice, da omilijo svoje etične standarde. Trdijo, da ugotovitev Splošnega sodišča v točki 176 izpodbijane sodbe, da etični pristop Komisije, ki se razlikuje od etičnega pristopa v sporni EDP, ne pomeni očitne napake pri presoji, pomeni napačno uporabo prava. Po mnenju pritožnikov Splošno sodišče ni pristojno za ugotavljanje upravičenosti konkurenčnih družbeno-etičnih prednosti, saj je taka ugotovitev politične, in ne pravne narave. Pritožniki dodajajo, da je nadzor, ki ga je opravilo Splošno sodišče,

nepopoln, saj ni preučilo vseh zatrjevanih napak pri presoji. V zvezi s tem trdijo, da Splošno sodišče ni niti preučilo očitne nepravilnosti trditev Komisije v zvezi s sistemom „trojne varnosti“ niti navedlo dodatnih ugotovitev v zvezi s takimi trditvami.

- 103 Na četrtem mestu pritožniki trdijo, da je očitno paradoksalno trditi, ne da bil v zvezi s tem predložen kakršen koli dokaz, da zagotavljanje storitev splavov, ki se financirajo iz proračuna Unije, zmanjšuje število splavov.
- 104 Na petem mestu pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče v točki 164 izpodbijane sodbe izkrivilo njihove argumente, saj naj bi se ti dejansko nanašali na dejstvo, da je Komisija zaveze, sprejete v okviru „Razvojnih ciljev tisočletja“ (v nadaljevanju: RCT) in akcijskega programa Mednarodne konference o prebivalstvu in razvoju (v nadaljevanju: ICPD) napačno opredelila za zavezujoče pravne obveznosti.
- 105 Komisija trdi, da je treba četrty pritožbeni razlog zavrni, ker ni utemeljen.

Presoja Sodišča

- 106 Na prvem mestu je treba zavrni argument pritožnikov, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je v točkah od 173 do 175 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se vprašanje, ali se lahko znanstveno raziskovanje, ki vključuje uporabo človeških zarodkov, financira iz sredstev Unije, jasno razlikuje od vprašanja, ki je privedlo do razglasitve sodbe z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Kot je namreč razvidno iz točke 40 te sodbe, je Sodišče poudarilo, da namen Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/44/ES z dne 6. julija 1998 o pravnem varstvu biotehnoloških izumov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 395), razlaga katere je bila predmet te sodbe, ni urediti uporabe človeških zarodkov v okviru znanstvenih raziskav, temveč je ta namen omejen na patentiranje biotehnoloških izumov (glej v tem smislu tudi sodbo z dne 18. decembra 2014, International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, točka 22). Sodba z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), poleg tega ne vsebuje nobene presoje Sodišča, da Unija v nobenem primeru ne bi smela financirati znanstvenih raziskav, pri katerih se uporabljajo človeški zarodki.
- 108 Ker torej ta argument temelji na napačnem razumevanju sodbe z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je ugotovilo, da se pritožniki ne morejo sklicevati na to sodbo, da bi dokazali nedoslednost pristopa Komisije glede uporabe človeških zarodkov v okviru znanstvenih raziskav.
- 109 Na drugem mestu argument pritožnikov v zvezi z obveznostjo razjasnitve pravnega statusa človeškega zarodka se, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 136 sklepnih predlogov, nanaša na točko 156 izpodbijane sodbe, ki zadeva četrty tožbeni razlog pred Splošnim sodiščem v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija.
- 110 V teh okoliščinah in ob tem, da se s tem argumentom zgolj ponavlja argument, ki je bil zoper sporno sporočilo uveljavljan v postopku pred Splošnim sodiščem, se z navedenim argumentom ne more učinkovito utemeljiti četrty pritožbeni razlog, saj Splošno sodišče ni ugotovilo zatrjevanih očitnih napak Komisije pri presoji v tem sporočilu.
- 111 Na tretjem mestu je treba glede argumentov v zvezi z raziskavami hESC, v skladu s katerimi naj bi Splošno sodišče v točkah 176 in 177 izpodbijane sodbe ugotovilo upravičenost konkurenčnih družbeno-etičnih prednosti, poudariti, da ti temeljijo na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe.

- 112 Iz točke 176 izpodbijane sodbe je namreč razvidno, da je Splošno sodišče predstavilo etična pristopa v zvezi z raziskavami hESC, ki jima sledita sporna EDP in Komisija. Ugotovilo je, da pristop te institucije ne pomeni očitne napake pri presoji. Poleg tega je v točki 177 navedene sodbe argument pritožnikov v zvezi z obstojem rešitev, ki so alternativa raziskavam hESC in zaradi katerih naj bi bile te raziskave zastarele, zavrnilo kot ne dovolj dodelan.
- 113 S tem Splošno sodišče nikakor ni preučilo upravičenosti konkurenčnih družbeno-etičnih pristopov. Splošno sodišče je namreč zgolj preverilo, ali Komisija pri izbiri pristopa, ki se ga je odločila uporabiti, ni storila očitne napake pri presoji.
- 114 Iz tega izhaja, da je treba argumente pritožnikov, ki se nanašajo na raziskave hESC, zavrnilo kot neutemeljene.
- 115 Na četrtem mestu glede argumenta v zvezi z napako, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo v točkah 179 in 180 izpodbijane sodbe, v skladu s katerima naj bi opravljanje storitev splavov, ki se financirajo iz proračuna Unije, zmanjšalo število splavov, je treba ugotoviti, da ta temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe.
- 116 Splošno sodišče je namreč v točki 180 izpodbijane sodbe upravičeno navedlo, da se je Komisija v spornem sporočilu na podlagi publikacije Svetovne zdravstvene organizacije sklicevala na dejstvo, da izboljšanje varnosti zdravstvenih storitev, med drugim povezanih s splavom, prispeva k zmanjšanju umrljivosti in bolezni mater, eden od vzrokov za katere je nestrokovno opravljanje splavov.
- 117 Zato je Splošno sodišče upravičeno ugotovilo, da Komisija ni storila nobene očitne napake pri presoji s tem, da je ocenila, da to, da Unija financira več varnih in učinkovitih zdravstvenih storitev, med drugim na področju splavov, prispeva k zmanjšanju števila nestrokovnih splavov in s tem tveganja umrljivosti in bolezni mater. Iz tega izhaja, da je treba argument pritožnikov zavrnilo kot očitno neutemeljen.
- 118 Na petem mestu v zvezi z argumentom izkrivljenja argumentacije pritožnikov, navedene v točki 164 izpodbijane sodbe, ki se nanaša na RCT in akcijski program ICPD, zadostuje ugotoviti, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 146 sklepnih predlogov, da navedenega argumenta nikakor ni mogoče sprejeti, saj sporno sporočilo ne vsebuje navedbe, da RCT in akcijski program ICPD vsebujeta zavezujoče pravne obveznosti.
- 119 Iz vseh zgornjih ugotovitev je razvidno, da je treba četrti pritožbeni razlog zavrnilo.

Peti pritožbeni razlog

Trditve strank

- 120 Pritožniki s petim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 156 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni treba razjasniti pravnega statusa človeškega zarodka, da bi se lahko zavrnilo trije predlogi za spremembo veljavnih aktov Unije ali aktov Unije v pripravi, navedene v sporni EDP. Cilj sporne EDP naj se ne bi nanašal le na sprejetje treh ukrepov, predlaganih Komisiji, temveč naj bi zadeval predvsem pravno varstvo dostojanstva, pravice do življenja in pravice do osebne celovitosti vseh človeških bitij od spočetja. Pritožniki menijo, da je bila Komisija zavezana sodelovati z organizatorji sporne EDP in v odziv nanjo predložiti predlog zakonodajnega akta. Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo s tem, da ni upoštevalo posebnega cilja te EDP, ko je presodilo, da Komisija ni bila zavezana sprejeti ukrepov v odziv na to EDP.
- 121 Komisija meni, da je treba peti pritožbeni razlog zavrnilo.

Presoja Sodišča

- 122 Pritožniki s tem petim pritožbenim razlogom v bistvu trdijo, da je Splošno sodišče v točki 156 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da je Komisija sporno EDP upravičeno razlagala tako, da se nanaša le predložitev treh zakonodajnih predlogov, opisanih v tej EDP, ki jo opravi ta institucija, ne pa tudi na opredelitev ali pojasnitev pravnega statusa človeškega zarodka.
- 123 V zvezi s tem iz člena 4(1) Uredbe št. 211/2011 izhaja, da morajo organizatorji EDP za prijavo te EDP zagotoviti informacije iz Priloge II k navedeni uredbi. Med zahtevami, naštetimi v tej prilogi, je naslov predlagane EDP, predmet navedene EDP, opis ciljev te EDP ter določbe Pogodb, za katere organizatorji menijo, da se nanašajo na predlagani ukrep. Poleg tega lahko organizatorji k predlogu za prijavo priložijo podrobnejše informacije o vsebini, ciljnih in ozadju navedene EDP ali osnutek pravnega akta.
- 124 V obravnavanem primeru je iz točk od 2 do 4 izpodbijane sodbe razvidno, da je v skladu z navedbami v registru, ki ga je Komisija dala na splet za prijave EDP, prvič, predmet sporne EDP pravno varstvo dostojanstva, pravice do življenja in integritete vsakega človeškega bitja od spočetja na področjih pristojnosti Unije, na katerih je taka zaščita še posebej pomembna.
- 125 Drugič, cilj te EDP je bil varstvo dostojanstva in integritete človeškega zarodka na podlagi sodbe z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), v kateri je po mnenju organizatorjev človeški zarodek opredeljen kot začetek razvoja človeškega bitja. Organizatorji so v zvezi s tem navedli, da bi Unija morala za zagotovitev doslednosti na področjih svoje pristojnosti uvesti prepoved in prenehanje financiranja dejavnosti, ki predvidevajo uničenje človeških zarodkov, zlasti na področju raziskav, razvojne pomoči in javnega zdravja.
- 126 Tretjič, organizatorji so navedli, da so upoštevne določbe člena 2 in 17 PEU ter členi 4(3) in (4), 168, 180, 182, 209, 210 in 322 PDEU.
- 127 Organizatorji sporne EDP so k svojemu predlogu za prijavo priložili tri predloge za spremembo veljavnih aktov Unije ali aktov Unije v pripravi.
- 128 Natančneje, kot je bilo navedeno v točki 14 te sodbe, so zahtevali, prvič, da se v finančno uredbo, ki se uporablja za proračun Unije, vstavi določba, da Unija ne sme financirati dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke ali ki to predpostavljajo, drugič, da se v predlog uredbe Unije o okvirnem programu za raziskave in inovacije doda določba, s katero bi se iz področja tega okvirnega programa izključilo kakršno koli financiranje raziskovalnih dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke, vključno s tistimi, ki so namenjene pridobivanju izvornih celic, in raziskav, ki v kasnejših fazah vključujejo uporabo izvornih celic človeških zarodkov za njihovo pridobivanje, in tretjič, da se v predpise Unije o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja doda določba, ki v bistvu določa, da finančna pomoč Unije ne sme – neposredno ali posredno – služiti financiranju splavov.
- 129 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Splošno sodišče v točki 156 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da je bil cilj sporne EDP Komisijo pozvati, naj predloži tri zakonodajne predloge za spremembo veljavnih aktov Unije ali aktov Unije v pripravi, ki se nanašajo na proračun Unije, na raziskave in inovacije ter na razvojno sodelovanje, ne pa je pozvati, naj predloži tudi predlog za opredelitev ali razjasnitev pravnega statusa človeškega zarodka.
- 130 Zato je treba peti pritožbeni razlog zavrnil, prav tako pa tudi pritožbo.

Stroški

- 131 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.

- 132 Člen 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 133 Ker je Komisija predlagala, naj se plačilo stroškov naloži pritožnikom, in ker ti s pritožbenimi predlogi niso uspeli, se jim naloži, da poleg svojih stroškov nosijo tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky in Alicia Latorre Canizares nosijo svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.

Podpisi