



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2019*

”Överklagande – Institutionell rätt – Medborgarinitiativet ’En av oss’ – Meddelande från Europeiska kommissionen i vilken den redogör för sina slutsatser och för skälen till att den inte vidtar de åtgärder som begärts i medborgarinitiativet”

I mål C-418/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 22 juni 2018,

Patrick Grégor Puppinck, Strasbourg (Frankrike),

Filippo Vari, Rom (Italien),

Josephine Quintavalle, London (Förenade kungariket),

Edith Frivaldszky, Tata (Ungern),

Jakub Baltroszewicz, Krakow (Polen),

Alicia Latorre Canizares, Cuenca (Spanien),

Manfred Liebner, Zeitlofs (Tyskland),

företrädna av R. Kiska, solicitor, och P. Diamond, barrister,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

European Citizens’ Initiative One of Us,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företräd av H. Krämer, i egenskap av ombud,

svarande i första instans

Republiken Polen,

Europaparlamentet,

* Rättegångsspråk: engelska.

Europeiska unionens råd,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (referent), P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 mars 2019,

och efter att den 29 juli 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky och Alicia Latorre Canizares har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 23 april 2018, *One of Us m.fl./kommissionen* (T-561/14, EU:T:2018:210) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen klagandenas talan om ogiltigförklaring av kommissionens meddelande COM(2014) 355 final av den 28 maj 2014 om det europeiska medborgarinitiativet ”En av oss” (nedan kallat det omtvistade meddelandet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Skäl 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2012, s. 49) har följande lydelse:

”Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) stärker unionsmedborgarskapet och förstärker ytterligare unionens demokratiska funktion, bland annat genom att föreskriva att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv genom ett europeiskt medborgarinitiativ. Detta förfarande ger medborgarna rätt att direkt vända sig till kommissionen med en begäran om att den ska lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen; denna rätt liknar den som tilldelas Europaparlamentet enligt artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och rådet enligt artikel 241 i EUF-fördraget.”

- 3 Skäl 20 i denna förordning har följande lydelse:

”Kommissionen bör granska medborgarinitiativet och redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat. Den bör även inom tre månader redogöra för de åtgärder som den avser att vidta som svar på medborgarinitiativet. För att visa att ett medborgarinitiativ som stöds av minst en miljon unionsmedborgare och uppföljningen av ett sådant initiativ undersöks ingående bör kommissionen på ett klart, begripligt och detaljerat sätt förklara skälen till de åtgärder som den avser att vidta, och även

ange sina skäl om den inte avser att vidta några åtgärder. När kommissionen har mottagit ett medborgarinitiativ som stöds av tillräckligt många undertecknare och som uppfyller de övriga kraven i denna förordning, bör organisatörerna ha rätt att presentera initiativet vid en offentlig utfrågning på unionsnivå.”

4 Artikel 2 led 1 i nämnda förordning har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *medborgarinitiativ*: ett initiativ som lämnas in till kommissionen i enlighet med denna förordning och i vilket kommissionen uppmanas att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där medborgare anser att en unionsrättsakt krävs för att tillämpa fördragen, och som stöds av minst en miljon behöriga undertecknare som kommer från minst en fjärdedel av alla medlemsstater.”

5 I artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 211/2011 föreskrivs följande:

”1. Innan organisatörerna inleder insamlingen av stödförklaringar från undertecknare av ett föreslaget medborgarinitiativ ska de registrera initiativet hos kommissionen och lämna den information som anges i bilaga II, särskilt om dess ämne och mål.

Denna information ska tillhandahållas på ett av unionens officiella språk, i ett onlineregister som kommissionen gör tillgängligt i detta syfte (nedan kallat registret).

Organisatörerna ska, för registret och vid behov på sin webbplats, tillhandahålla regelbundet uppdaterad information om källorna till stöd och finansiering för det föreslagna medborgarinitiativet.

Efter att registreringen har bekräftats i enlighet med punkt 2 får organisatörerna tillhandahålla det föreslagna medborgarinitiativet på andra av unionens officiella språk och föra in dessa versioner i registret. Organisatörerna ska ansvara för översättning av det föreslagna medborgarinitiativet till andra av unionens officiella språk.

Kommissionen ska inrätta en kontaktpunkt som tillhandahåller information och stöd.

2. Kommissionen ska inom två månader räknat från och med den dag då informationen i bilaga II mottogs registrera det föreslagna medborgarinitiativet med ett specifikt registreringsnummer och skicka en bekräftelse till organisatörerna, förutsatt att samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) En medborgarkommitté har bildats och kontaktpersoner har utsetts i enlighet med artikel 3.2.
- b) Det föreslagna medborgarinitiativet faller inte uppenbart utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.
- c) Det föreslagna medborgarinitiativet är inte uppenbart otillbörligt, av okynneskaraktär eller förargelseväckande.
- d) Det föreslagna medborgarinitiativet strider inte uppenbart mot unionens värden enligt artikel 2 i EU-fördraget.”

- 6 Artikel 9 i förordningen har rubriken ”Ingivande av ett medborgarinitiativ till kommissionen”. I första stycket i denna artikel föreskrivs följande:

”Efter att organisatörerna har mottagit de intyg som anges i artikel 8.2, och förutsatt att alla relevanta förfaranden och villkor som föreskrivs i denna förordning har följts, får de överlämna medborgarinitiativet till kommissionen, åtföljt av information om stöd och finansiering som mottagits för initiativet. Denna information ska offentliggöras i registret.”

- 7 I artikel 10 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. När kommissionen mottar ett medborgarinitiativ i enlighet med artikel 9 ska den

- a) utan dröjsmål offentliggöra medborgarinitiativet i registret,
- b) ta emot organisatörerna på lämplig nivå och låta dem mer ingående förklara de frågor som tas upp i medborgarinitiativet,
- c) inom tre månader i ett meddelande redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder.

2. Det meddelande som avses i punkt 1 c ska översändas till såväl organisatörerna som Europaparlamentet och rådet samt ska offentliggöras.”

- 8 I artikel 11 i förordning nr 211/2011, som har rubriken ”Offentlig utfrågning”, föreskrivs följande:

”Om villkoren i artikel 10.1 a och b är uppfyllda ska organisatörerna ges tillfälle att, inom den tidsfrist som anges i artikel 10.1 c presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning. Kommissionen och Europaparlamentet ska se till att denna utfrågning organiseras vid Europaparlamentet, i förekommande fall tillsammans med de övriga institutioner och organ inom unionen som kan tänkas vilja delta, och att kommissionen företräds på lämplig nivå.”

- 9 Bilaga II till denna förordning har rubriken ”Uppgifter som krävs för att registrera ett föreslaget medborgarinitiativ”. Denna bilaga har följande lydelse:

”Följande uppgifter måste lämnas för att ett föreslaget medborgarinitiativ ska kunna registreras i kommissionens onlineregister:

1. Titeln på det föreslagna medborgarinitiativet (högst 100 tecken).
2. Ämnet (högst 200 tecken).
3. En beskrivning av målen för det föreslagna medborgarinitiativ som kommissionen uppmanas lägga fram ett förslag om (högst 500 tecken).
4. De fördragsbestämmelser som organisatörerna anser vara relevanta för de föreslagna åtgärderna.

...

Organisatörer får lämna mer ingående information om ämnet och målen för samt bakgrunden till det föreslagna medborgarinitiativet i en bilaga. Om de så önskar får de också ge in ett utkast till rättsakt.”

Bakgrund till tvisten

- 10 Tvistens bakgrund beskrivs i punkterna 1–30 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.
- 11 Den 11 maj 2012 registrerade kommissionen i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 ett förslag till europeiskt medborgarinitiativ med rubriken ”En av oss” (nedan kallat det omtvistade medborgarinitiativet).
- 12 Ämnet för det omtvistade medborgarinitiativet var ”[j]uridiskt beskydd av varje människas värdighet, rätt till liv och integritet från befruktningsskedet, inom [Europeiska unionens] kompetensområden där sådant skydd är av särskild vikt”.
- 13 Målen för detta medborgarinitiativ beskrevs på följande sätt:
- ”Det mänskliga embryot förtjänar respekt för dess värdighet och integritet. Detta fastläggs av Europeiska unionens domstol i [domen i målet Brüstle mot Greenpeace] som definierar mänskliga embryon som början av utvecklingen av en människa. För att tillförsäkra följdriktighet i de områden där det mänskliga embryots liv står på spel, bör [unionen] införa ett förbud [mot] och upphöra [med] finansiering av verksamhet som förutsätter att mänskliga embryon förstörs, speciellt inom forskning, biståndshjälp och folkhälsa.”
- 14 I en bilaga till ansökan om registrering av det omtvistade medborgarinitiativet föreslogs tre ändringar i befintliga eller planerade unionsrättsakter. Organisatörerna av detta medborgarinitiativ begärde i första hand att det skulle införas en ny artikel i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1), i vilken det skulle föreskrivas att det inte fick avsättas några medel ur unionsbudgeten till finansiering av verksamhet som förstör mänskliga embryon eller förutsätter att de förstörs. För det andra föreslog de att det i artikel 16.3 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (KOM(2011) 809 slutlig) skulle införas ett nytt stycke om att finansiering inom ramen för detta ramprogram inte skulle utgå till forskningsverksamhet som förstör mänskliga embryon, även när syftet är att få tillgång till stamceller, och forskning som inbegriper användning av mänskliga embryonala stamceller i senare skeden med inriktning på att få tillgång till sådana celler. För det tredje föreslog de att det skulle läggas till en punkt 5 i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, 2006, s. 41), enligt vilken unionens ekonomiska stöd inte skulle få användas, vare sig direkt eller indirekt, för att finansiera aborter.
- 15 De fördragsbestämmelser som organisatörerna av det omtvistade medborgarinitiativet ansåg vara relevanta var artiklarna 2 och 17 FEU samt artiklarna 4.3, 4.4, 168, 180, 182, 209, 210 och 322 FEUF.
- 16 Den 28 februari 2014 ingav organisatörerna, i enlighet med artikel 9 i förordning nr 211/2011, det omtvistade medborgarinitiativet till kommissionen.
- 17 Den 9 april 2014 tog företrädare för kommissionen, i enlighet med artikel 10.1 b i förordning nr 211/2011, emot organisatörerna av det omtvistade medborgarinitiativet. Följande dag gavs organisatörerna tillfälle att presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning organiserad vid Europaparlamentet, i enlighet med artikel 11 i förordning nr 211/2011.
- 18 Den 28 maj 2014 antog kommissionen, med stöd av artikel 10.1 c i samma förordning, det omtvistade meddelandet, som var uppdelat i fyra delar. Kommissionen förklarade i meddelandet att den inte avsåg att vidta några åtgärder med anledning av det omtvistade medborgarinitiativet.

- 19 I punkt 1 i detta meddelande, med rubriken "Inledning", redogjorde kommissionen bland annat för ämnet och målen för det omtvistade medborgarinitiativet och för de tre föreslagna ändringarna av lagstiftningen.
- 20 I punkt 2 i nämnda meddelande, med rubriken "Nuläget", redogjorde kommissionen först för det aktuella läget beträffande skyddet för människans värdighet i unionens lagstiftning och preciserade unionens befogenheter i detta avseende. I samband därmed påpekade kommissionen bland annat frågan huruvida vetenskaplig forskning i vilken mänskliga embryon används får bedrivas och finansieras av unionen inte hade prövats av EU-domstolen.
- 21 Därefter redogjorde kommissionen för forskningen på mänskliga embryonala stamceller (nedan kallad forskningen på stamceller från mänskliga embryon), medlemsstaternas och unionens befogenheter och verksamhet på detta område samt de mekanismer som inrättats av unionen för att säkerställa respekten för människans värdighet i samband med finansieringen av denna forskning. Vad gäller unionens befogenheter påpekade kommissionen att forskningen på stamceller från mänskliga embryon omgärdades av en strikt etisk ram och innehöll ett system med "tre kontrollnivåer" bestående av följande delar. För det första måste EU-projekt följa lagstiftningen i det land där forskningen bedrivs. För det andra måste alla projekt godkännas vetenskapligt på grundval av en bedömning gjord av sakkunniga på området samt genomgå en rigorös etisk granskning. För det tredje fick EU-medel inte användas för att ta fram nya stamcellslinjer, eller för forskning som innebär att mänskliga embryon förstörs.
- 22 Slutligen redogjorde kommissionen för medlemsstaternas och unionens befogenheter och verksamhet på mödra- och barnavårdsområdet inom ramen för utvecklingsarbetet.
- 23 Punkt 3 i det omtvistade meddelandet har rubriken "Bedömning av framställningar inom ramen för [medborgarinitiativet]". Kommissionen redogjorde där för skälen till att den inte avsåg att vidta någon av de åtgärder som föreslagits av organisatorerna av detta medborgarinitiativ.
- 24 Enligt kommissionen säkerställde budgetförordningen redan att alla EU-utgifter, inklusive på områdena forskning, utvecklingsarbete och folkhälsa, är förenliga med kraven på respekt för människans värdighet och människans rätt till liv och integritet.
- 25 Vidare förklarade kommissionen att de bestämmelser i ramprogrammet Horisont 2020 som rörde forskning på stamceller från mänskliga embryon redan tillgodosåg ett antal viktiga krav som framförts av organisatorerna av det omtvistade medborgarinitiativet, bland annat kravet på att unionen inte ska finansiera destruktion av mänskliga embryon och kravet på att ändamålsenliga kontroller ska inrättas.
- 26 Kommissionen uppgav slutligen att ett förbud mot att finansiera abort i utvecklingsländer, såsom det som förespråkats av organisatorerna av det omtvistade medborgarinitiativet, skulle begränsa unionens förmåga att uppnå de mål som fastställts för utvecklingsarbetet.
- 27 Punkt 4 i det omtvistade meddelandet har rubriken "Slutsatser" och innehåller en sammanfattning av vad som anförts i de föregående punkterna i meddelandet.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 28 Genom ansökan som inkom den 25 juli 2014 väckte enheten European Citizens' Initiative One of Us samt de sju fysiska personer som är organisatorer för det omtvistade medborgarinitiativet och som bildar dess medborgarkommitté talan om ogiltigförklaring av det omtvistade meddelandet och, i andra hand, ogiltigförklaring av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011.

- 29 Genom beslut av den 26 november 2015, *One of Us* m.fl./kommissionen (T-561/14, ej publicerat, EU:T:2015:917) avvisade tribunalen talan i den del den avsåg artikel 10.1 c i denna förordning. Eftersom parlamentet och rådet inte längre kunde betraktas som svarande i målet, ansökte de om tillstånd att intervensera i målet, vilket beviljades genom beslut av ordföranden på tribunalens första avdelning av den 30 november 2015.
- 30 Tribunalen ogillade talan genom den överklagade domen.
- 31 Efter att i punkterna 53–65 i domen ha funnit att talan inte kunde tas upp till prövning i den mån den hade väckts av enheten *European Citizens' Initiative One of Us*, prövade tribunalen, i punkterna 68–101, huruvida det omtvistade meddelandet var en rättsakt mot vilken talan kunde väckas enligt artikel 263 FEUF. Tribunalen ansåg, i punkt 77 i samma dom, att detta meddelande hade bindande rättsverkningar som kunde påverka klagandenas intressen genom att klart förändra deras rättsliga ställning. Tribunalen påpekade i detta sammanhang att kommissionen enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 var skyldig att offentliggöra ett sådant meddelande som det omtvistade meddelandet och däri redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet. Tribunalen ansåg därför att talan mot detta meddelande kunde tas upp till prövning.
- 32 Vad gäller prövningen av talan i sak, fann tribunalen, i punkterna 105–118 i den överklagade domen, att talan inte kunde vinna bifall på den första grunden, enligt vilken kommissionen hade åsidosatt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 genom att inte lägga fram ett förslag till rättsakt som svar på det omtvistade medborgarinitiativet, eftersom kommissionen enligt såväl denna bestämmelse som artiklarna 11 FEU och 24 FEUF har befogenhet att vidta åtgärder med anledning av ett medborgarinitiativ. Tribunalen erinrade i detta sammanhang om att kommissionen genom fördragen ges en så gott som exklusiv rätt att ta initiativ till lagstiftning.
- 33 Av samma skäl fann tribunalen, i punkterna 122–125 i den överklagade domen, att talan inte kunde vinna bifall på den andra grunden, avseende åsidosättande av artikel 11.4 FEU.
- 34 I punkterna 128–132 i den överklagade domen fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall på den tredje grunden, enligt vilken kommissionen hade åsidosatt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, jämförd med skäl 20 i samma förordning, genom att inte redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande det omtvistade medborgarinitiativet separat. Tribunalen erinrade härvidlag om att även om det i detta skäl anges att kommissionen ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat, kan detta inte anses ålägga kommissionen en skyldighet, eftersom ingressen till en unionsrättsakt inte är juridiskt bindande. Eftersom det inte framgår av lydelsen av artikel 10 att kommissionen har en sådan skyldighet, kan kommissionen inte klandras för att den inte har redogjort för sina slutsatser separat. Tribunalen preciserade för fullständighetens skull att även om det antogs att en sådan skyldighet förelåg, skulle ett åsidosättande av denna skyldighet inte ha kunnat medföra att det omtvistade meddelandet ogiltigförklarades.
- 35 I punkterna 141–158 i den överklagade domen fann tribunalen att talan inte heller kunde vinna bifall på den fjärde grunden, avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, eftersom de uppgifter som lämnats i det omtvistade meddelandet var tillräckliga för att klagandena skulle kunna förstå skälen till att kommissionen beslutat att inte vidta några åtgärder med anledning av det omtvistade medborgarinitiativet. Tribunalen fann vidare att argumentet att kommissionen hade åsidosatt motiveringsskyldigheten, genom att i det omtvistade meddelandet inte ha definierat eller klargjort vilken rättslig status ett mänskligt embryo har, var verkningslöst och inte kunde godtas, eftersom bedömningen av huruvida motiveringen var tillräcklig endast skulle bedömas i förhållande till det mål som eftersträvades med det omtvistade medborgarinitiativet.

- 36 Tribunalen fann slutligen, i punkterna 168–183 i den överklagade domen, att talan inte kunde vinna bifall på den femte grunden, enligt vilken kommissionen hade gjort oriktiga bedömningar i det omtvistade meddelandet.
- 37 Mot bakgrund av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogar över vid utövandet av sin befogenhet att ta initiativ till lagstiftning fann tribunalen att kommissionens beslut att inte lägga fram något förslag till rättsakt för lagstiftaren endast kunde bli föremål för en begränsad prövning.
- 38 Tribunalen ansåg för det första, i punkterna 172–175 i den överklagade domen, att kommissionen inte hade gjort någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att domstolens dom av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), inte var relevant för bedömningen av huruvida det omtvistade meddelandet var lagenligt, eftersom denna dom endast rörde patenterbarheten av biotekniska uppfinningar och inte behandlade frågan om finansiering av forskningsverksamhet som innebär eller förutsätter att mänskliga embryon förstörs.
- 39 Tribunalen fann för det andra, i punkt 176 i den överklagade domen, att klagandena inte hade visat att kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning vad gäller kommissionens etiska synsätt i fråga om forskning på stamceller från mänskliga embryon. Tribunalen avfärdade även deras påstående om att denna forskning inte var nödvändig, med motiveringen att detta påstående inte var tillräckligt underbyggt.
- 40 För det tredje fann tribunalen, i punkt 180 i den överklagade domen, att kommissionen inte heller hade gjort någon uppenbart oriktig bedömning när den grundade sig på en publikation från Världshälsoorganisationen, enligt vilken det fanns ett samband mellan osäkra aborter och mödradödlighet, för att dra slutsatsen att ett förbud mot att finansiera aborter skulle begränsa unionens förmåga att uppnå målet att minska mödradödligheten.
- 41 Tribunalen fann slutligen, i punkt 182 i den överklagade domen, att kommissionen inte hade gjort någon uppenbart oriktig bedömning när den beslutade att inte lägga fram något förslag till ändring av budgetförordningen för unionslagstiftaren för att förbjuda finansieringen av verksamhet som förefaller strida mot människans värdighet och mot de mänskliga rättigheterna.

Parternas yrkanden i målet vid domstolen

- 42 Klagandena har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogiltigförklara det omtvistade meddelandet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 43 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 44 Klagandena har till stöd för överklagandet åberopat fem grunder.

Den första grunden

Parternas argument

- 45 Klagandena har som första grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 118 och 125 i den överklagade domen, fann att talan inte kunde vinna bifall med stöd av deras argument avseende tolkningen av artikel 11.4 FEU och förordning nr 211/2011. Klagandena anser att tribunalen, när den i punkterna 111 och 113 i den överklagade domen slog fast att införandet av systemet med europeiska medborgarinitiativ inte påverkade kommissionens så gott som exklusiva rätt att ta initiativ till lagstiftning, missuppfattade detta systems specifika karaktär.
- 46 Klagandena anser att även om det i artikel 17.2 FEU föreskrivs att en unionslagstiftningsakt endast får antas på förslag av kommissionen, kan denna bestämmelse emellertid inte tolkas så, att den ger kommissionen ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller förslag till lagstiftning rörande frågor som har varit föremål för ett medborgarinitiativ som har det stöd som krävs enligt artikel 2 led 1 i förordning nr 211/2011. Klagandena har av domen av den 14 april 2015, rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), dragit slutsatsen att det måste finnas gränser för kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om initiativ till lagstiftning, när kommissionen beslutar att inte lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ. Det kan inte anses lagenligt att kommissionen i ett sådant fall utnyttjar sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att förhindra att de mål som eftersträvas med ett europeiskt medborgarinitiativ uppnås.
- 47 De har gjort gällande att kommissionens beslut att inte lägga fram något förslag till lagstiftning med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ måste motiveras, och att motiveringen måste ha stöd i övertygande uppgifter som inte är oförenliga med det mål som eftersträvas med det europeiska medborgarinitiativet i fråga. De anser dessutom att kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning ska utövas med iakttagande av den allmänna politiken och de offentliga politiska målen, och vara underställt domstolens kontroll. Enligt klagandena har tribunalen emellertid varken behandlat eller identifierat de offentliga politiska mål som eftersträvas med det omtvistade medborgarinitiativet eller det samspel mellan avdelning III i EU-fördraget och artikel 24 FEUF som följer av förordning nr 211/2011.
- 48 Klagandena anser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 124 i den överklagade domen konstaterade att syftet med systemet med europeiska medborgarinitiativ endast var att medborgarna skulle kunna "uppmäna" kommissionen att lägga fram ett förslag. Eftersom det i artikel 11.4 FEU inte föreskrivs att det endast är de som har samlat in minst en miljon underskrifter som får "uppmäna" kommissionen att vidta lämpliga åtgärder, anser klagandena att varje person eller grupp får "uppmäna" kommissionen att vidta sådana åtgärder. Med hänsyn till beskaffenheten av ett europeiskt medborgarinitiativ, kostnaderna för ett sådant och svårigheterna att organisera det, kan ett sådant initiativ enligt dem inte likställas med endast en "uppmaning" till kommissionen att vidta lämpliga åtgärder.
- 49 Klagandena har gjort gällande att den tolkning av systemet med europeiska medborgarinitiativ som tribunalen gjorde i punkterna 111, 113 och 124 i den överklagade domen innebär att detta system förlorar all ändamålsenlig verkan och inte gör det möjligt att avhjälpa unionens demokratiska underskott.
- 50 De anser att tribunalen, med hänsyn till rådets och parlamentets inflytande över kommissionen, borde ha gett en grupp på minst en miljon medborgare som stöder ett europeiskt medborgarinitiativ samma inflytande som dessa institutioner har. De anser att kommissionens befogenhet att besluta om huruvida åtgärder ska vidtas med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ måste grundas på bedömningskriterier som en domstol kan kontrollera efterlevnaden av. Enligt klagandena är

tribunalens bedömning i den överklagade domen inkonsekvent, eftersom redan den omständigheten att tribunalen i domen prövade huruvida det omtvistade meddelandet var lagenligt ger stöd för deras argument att kommissionen inte fritt kan besluta om huruvida åtgärder ska vidtas med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ eller inte.

- 51 Klagandena har slutligen gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att förordning nr 211/2011 skulle tolkas så, att den tillät kommissionen att beröva medborgarna deras rätt att, inom ramen för ett europeiskt medborgarinitiativ, få sina förslag till lagstiftningsakter behandlade i parlamentet.
- 52 Kommissionen har erinrat om att den vid tribunalen gjorde gällande att det omtvistade meddelandet inte utgjorde en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF. Vad gäller prövningen i sak, anser kommissionen att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Domstolens bedömning

- 53 Enligt artikel 11.4 FEU, som införts genom Lissabonfördraget, har unionsmedborgare rätt att på vissa villkor ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 23).
- 54 Rätten att ta ett europeiskt medborgarinitiativ är, i likhet med bland annat rätten att göra framställningar till parlamentet, ett instrument som syftar till att medborgarna ska kunna utnyttja sin rätt att delta i unionens demokratiska liv, vilken föreskrivs i artikel 10.3 FEU. Medborgarna får nämligen därigenom möjlighet att direkt vända sig till kommissionen med en begäran, i vilken den uppmanas att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen (dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 24).
- 55 De förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett europeiskt medborgarinitiativ har i enlighet med artikel 24 första stycket FEUF preciserats i förordning nr 211/2011.
- 56 Klagandena har som första grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen enligt artikel 11.4 FEU och förordning nr 211/2011 inte var skyldig att lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt med anledning av det omtvistade medborgarinitiativet.
- 57 Det ska i detta sammanhang för det första påpekas att det av själva ordalydelsen i artikel 11.4 FEU framgår att ett europeiskt medborgarinitiativ syftar till att ”uppmana” kommissionen att lägga fram ett lämpligt förslag för att tillämpa fördragen, och inte, såsom klagandena har hävdad, till att tvinga kommissionen att vidta den eller de åtgärder som föreslås i det aktuella europeiska medborgarinitiativet. Denna bokstavstolkning bekräftas av lydelsen av artikel 2 led 1 i förordning nr 211/2011, i vilken ett ”medborgarinitiativ” definieras som ett initiativ som lämnas in till kommissionen i enlighet med denna förordning och i vilket denna institution ”uppmanas” att lägga fram ett sådant förslag som avses i artikel 11.4 FEU. Det framgår vidare av ordalydelsen i artikel 10.1 c och skäl 20 i nämnda förordning att kommissionen, när den mottagit ett europeiskt medborgarinitiativ, ska redogöra för eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder. Detta bekräftar att kommissionen har en möjlighet att välja huruvida ett förslag till unionsrättsakt ska läggas fram med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ.

- 58 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket systemet med medborgarinitiativ ingår är det, såsom kommissionen har gjort gällande, inte möjligt att av domen av den 14 april 2015, rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), som avsåg kommissionens återkallelse av ett förslag till unionsrättsakt under lagstiftningsprocessen, sluta sig till att denna institution skulle vara tvungen att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ.
- 59 Tvärtom ger såväl artikel 17.2 FEU som artikel 289 FEUF kommissionen befogenheten att ta initiativ till lagstiftning, såsom domstolen erinrade om i den domen, vilket innebär att det ankommer på kommissionen att besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt eller inte, förutom i det fall där den enligt unionsrätten är skyldig att lägga fram ett sådant förslag. Om kommissionen med utövande av denna befogenhet lägger fram ett förslag till lagstiftningsakt, ankommer det även på denna institution, som enligt artikel 17.1 FEU ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte, att fastställa förslaget föremål, syfte och innehåll (dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70).
- 60 Denna befogenhet att ta initiativ till lagstiftning är ett uttryck för principen om institutionell jämvikt, som är kännetecknande för unionens institutionella uppbyggnad. Enligt denna princip ska varje institution vid utövandet av sina befogenheter respektera de övriga institutionernas befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 61 Såsom framhålls i skäl 1 i förordning nr 211/2011 syftar det europeiska medborgarinitiativet till att ge unionsmedborgare en rättighet som är jämförbar med den rätt som Europaparlamentet och rådet har, enligt artikel 225 FEUF respektive artikel 241 FEUF, att anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag för att genomföra fördragen. Av dessa två artiklar framgår emellertid att den rätt som parlamentet och rådet har i detta avseende inte inkräktar på kommissionens befogenhet att ta initiativ till lagstiftning, och att kommissionen har frihet att inte lägga fram något förslag under förutsättning att den underrättat den berörda institutionen om skälen till detta. Ett europeiskt medborgarinitiativ som läggs fram med stöd av artikel 11.4 FEU och förordning nr 211/2011 kan således inte heller inverka på denna befogenhet.
- 62 Vidare är klagandenas påstående, att kommissionen är skyldig att i samtliga fall vidta åtgärder med anledning av förslagen i ett europeiskt medborgarinitiativ som har det stöd som krävs, oförenligt med det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen, enligt artikel 17.1 FEU, har i sitt uppdrag att främja unionens allmänna intresse och att ta lämpliga initiativ i detta syfte samt med kommissionens allmänna skyldighet, enligt punkt 3 i denna artikel, att agera självständigt vid utövandet av sin initiativrätt.
- 63 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den, i punkt 111 i den överklagade domen, fann att den så gott som exklusiva rätt att ta initiativ till lagstiftning som kommissionen getts genom fördragen inte påverkas av den rätt att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ som föreskrivs i artikel 11.4 FEU.
- 64 Vad, för det tredje, gäller klagandenas argument att tribunalens tolkning i den överklagade domen av systemet med europeiska medborgarinitiativ innebär att detta system förlorar all ändamålsenlig verkan, erinrar domstolen om att det i artikel 10.1 FEU stadgas att unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati, som är ett konkret uttryck för värdet demokrati. Demokrati utgör enligt artikel 2 FEU ett av de värden som unionen bygger på.
- 65 Detta system med representativ demokrati kompletterades genom Lissabonfördraget med olika instrument för deltagandedemokrati, såsom systemet med europeiska medborgarinitiativ, vilka syftar till att främja medborgarnas deltagande i den demokratiska processen och att främja dialogen mellan medborgarna och unionsinstitutionerna. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande ska detta syfte emellertid ses mot bakgrund av den redan befintliga institutionella

jämvikten och ska eftersträvas inom gränserna för de befogenheter som varje unionsinstitution har tilldelats genom fördragen. Fördragens upphovsmän har nämligen inte haft för avsikt att genom införandet av detta system frånta kommissionen den befogenhet att ta initiativ till lagstiftning som den tillerkänns genom artikel 17 FEU.

- 66 Den omständigheten att kommissionen inte är skyldig att vidta åtgärder med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ innebär emellertid inte att ett sådant initiativ saknar all ändamålsenlig verkan.
- 67 Ett europeiskt medborgarinitiativ som har registrerats i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 211/2011, och som uppfyller samtliga relevanta förfarandekrav och andra villkor som föreskrivs i denna förordning, ger nämligen upphov till ett antal specifika skyldigheter för kommissionen, vilka anges i artiklarna 10 och 11 i denna förordning.
- 68 För det första ska kommissionen, så snart den mottagit ett europeiskt medborgarinitiativ, med tillämpning av artikel 10.1 a i denna förordning, utan dröjsmål offentliggöra initiativet i det register som föreskrivs för detta ändamål, för att ge allmänheten kännedom om de frågor i detta europeiska medborgarinitiativ som medborgarna anser kräver att en unionsrättsakt antas. Enligt led b i denna bestämmelse är kommissionen dessutom skyldig att på lämplig nivå ta emot organisatörer av ett europeiskt medborgarinitiativ som stöds av minst en miljon personer som har undertecknat detta, och låta dem mer ingående förklara de frågor som tas upp i medborgarinitiativet. Slutligen föreskrivs i led c i nämnda bestämmelse att kommissionen i ett meddelande ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder.
- 69 Av artikel 11 i förordning nr 211/2011 framgår även att organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ som uppfyller de villkor som anges i artikel 10.1 a och b i denna förordning har möjlighet att presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning, som organiseras vid parlamentet, i förekommande fall tillsammans med de övriga institutioner och organ inom unionen som önskar delta, i närvaro av kommissionen, vilket ger dem en privilegierad tillgång till unionsinstitutionerna.
- 70 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den, i punkt 124 i den överklagade domen, fann att den omständigheten att kommissionen, till skillnad från vad klagandena påstått, inte var skyldig att vidta åtgärder med anledning av det omtvistade medborgarinitiativet inte innebar att systemet med europeiska medborgarinitiativ förlorade all ändamålsenlig verkan. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande består detta systems särskilda mervärde inte i att det råder visshet om medborgarinitiativets utgång, utan i de möjligheter och tillfällen som det skapar för unionsmedborgarna att utlösa en politisk debatt inom unionsinstitutionerna utan att behöva invänta att ett lagstiftningsförfarande inleds.
- 71 Mot bakgrund av det ovan anförda hade tribunalen fog för att i punkterna 105–118 i den överklagade domen anse att klagandenas tolkning av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 var rättsligt felaktig. Tribunalen gjorde även en riktig bedömning när den, i punkterna 122–125 i den överklagade domen, fann att talan inte kunde vinna bifall med stöd av klagandenas argument att artikel 11.4 FEU innebär en skyldighet för kommissionen att inleda ett lagstiftningsförfarande när det har lagts fram ett registrerat europeiskt medborgarinitiativ som har det stöd som krävs.
- 72 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

- 73 Klagandena har som andra grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 128 och 132 i den överklagade domen, fann att kommissionen enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 inte var skyldig att redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande europeiska medborgarinitiativ separat. De har hävdat att denna bestämmelse ska läsas mot bakgrund av skäl 20 i förordningen, enligt vilket kommissionen ska redogöra för sina ”juridiska” och ”politiska” slutsatser separat.
- 74 Kommissionen har anslutit sig till tribunalens bedömning, enligt vilken ingressen till en unionsrättsakt inte är juridiskt bindande och inte kan åberopas vare sig för att göra avsteg från en bestämmelse eller för att tolka denna bestämmelse på ett sätt som uppenbart strider mot dess lydelse, och anser att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 75 Ingressen till en unionsrättsakt kan precisera innehållet i bestämmelserna i denna rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 76). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 93 i sitt förslag till avgörande utgör skälen i en unionsrättsakt nämligen viktiga tolkningsdata, som kan belysa lagstiftarens avsikt.
- 76 Ingressen till en unionsrättsakt är däremot inte juridiskt bindande och kan inte åberopas för att göra avsteg från själva bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 77 I förevarande fall slog tribunalen, efter att i punkt 128 i den överklagade domen ha erinrat om fast rättspraxis avseende en ingress rättsliga status, i punkterna 129 och 130 i domen fast att kommissionen inte var skyldig att redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat, eftersom denna skyldighet, som nämns i skäl 20 i förordning nr 211/2011, inte återges i artikel 10.1 c i nämnda förordning. För fullständighetens skull tillade tribunalen, i punkt 131 i den överklagade domen, att även om det antogs att kommissionen enligt denna bestämmelse var skyldig att redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat, var denna skyldighet endast av formell karaktär, varför ett åsidosättande av densamma inte skulle kunna föranleda att det omtvistade meddelandet ogiltigförklarades.
- 78 Domstolen konstaterar att den enda skillnaden mellan lydelsen av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 och av skäl 20 i denna förordning är att det i skälet anges att kommissionen ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser ”separat” medan detta inte anges i den nämnda bestämmelsen. Omnämmandet härav innebär således en precisering av den skyldighet som åligger kommissionen enligt nämnda bestämmelse.
- 79 Ordet ”separat” som används i skäl 20 i förordningen ska förstås så, att både kommissionens juridiska slutsatser och dess politiska slutsatser ska anges, i meddelandet om det aktuella europeiska medborgarinitiativet, på ett sådant sätt att det är möjligt att förstå den juridiska och politiska karaktären av de skäl som meddelandet innehåller.
- 80 Nämnda ord kan däremot inte förstås så, att det ålägger en skyldighet att formellt separera de juridiska slutsatserna från de politiska slutsatserna, vid äventyr av att meddelandet i fråga ogiltigförklaras.

- 81 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 104 i sitt förslag till avgörande framgår det av punkterna 13–30 i den överklagade domen att det omtvistade meddelandet i förevarande fall uppfyller det krav som anges i punkt 79 i förevarande dom.
- 82 Härav följer att klagandena under alla omständigheter inte kan vinna framgång med de argument som de framfört inom ramen för den andra grunden för överklagandet.
- 83 Den andra grunden är följaktligen verkningslös och kan inte leda till bifall för överklagandet.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 84 Klagandena har som tredje grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning, i punkt 170 i den överklagade domen, när den fann att dess prövning av det omtvistade meddelandet skulle begränsas till huruvida det innehöll några uppenbart oriktiga bedömningar. De anser att tribunalen grundade sig på en rättspraxis som inte är tillämplig på systemet med europeiska medborgarinitiativ och att tribunalen inte angav något kriterium som gör det möjligt att skilja mellan ”uppenbara” fel och andra fel.
- 85 Klagandena har särskilt gjort gällande att tribunalen felaktigt har tillerkänt kommissionen ett stort utrymme för skönsässig bedömning när den offentliggör ett meddelande med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ, som är jämförbart med det utrymme som kommissionen förfogar över på området för socioekonomisk politik. Klagandena har tillagt att tribunalen inte redogjorde för skälen till att den, analogt, hänvisade till domen av den 14 juli 2005, Rica Foods/kommissionen (C-40/03 P, EU:C:2005:455), trots att resonemanget i den domen inte kan tillämpas på ett europeiskt medborgarinitiativ.
- 86 Kommissionen anser att överklagandet inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

Domstolens bedömning

- 87 Tribunalen ansåg, i punkt 169 i den överklagade domen, att kommissionen måste ha ett stort utrymme för skönsässig bedömning när den utövar sin befogenhet att ta initiativ till lagstiftning, eftersom den vid utövandet av denna befogenhet ska främja unionens allmänna intresse enligt artikel 17.1 FEU, eventuellt genom att göra svåra val mellan konkurrerande intressen. Tribunalen fann därför, i punkt 170 i den överklagade domen, att det omtvistade meddelandet skulle bli föremål för en begränsad domstolsprövning.
- 88 Såsom framhållits i samband med prövningen av den första grunden för överklagandet omfattas kommissionens beslut att inte vidta åtgärder med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ, som har registrerats och som har det stöd som krävs, av dess befogenhet att ta initiativ till lagstiftning enligt artikel 17 FEU.
- 89 Eftersom kommissionen, såsom tribunalen korrekt påpekade i punkt 169 i den överklagade domen, har ett stort utrymme för skönsässig bedömning vid utövandet av denna befogenhet, gjorde tribunalen även en riktig bedömning när den i punkt 170 i nämnda dom slog fast att det omtvistade meddelandet skulle bli föremål för en begränsad domstolsprövning och inte en fullständig prövning, såsom klagandena gjort gällande.

- 90 Det ska i detta sammanhang preciseras att även om det är riktigt, såsom kommissionen påpekat, att domstolen i sin dom av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 24), fann att ett beslut av parlamentet om vilka åtgärder som skulle vidtas med anledning av en framställning som uppfyllde villkoren i artikel 227 FEUF inte kunde prövas av unionsdomstolen, skiljer sig ett meddelande från kommissionen som antas med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 emellertid från ett sådant beslut i olika avseenden.
- 91 Till skillnad från en sådan framställning omfattas nämligen ett europeiskt medborgarinitiativ, som har registrerats med stöd av artikel 4.2 i förordning nr 211/2011, av stränga villkor och tydliga processuella garantier. Medan ett sådant beslut av parlamentet som avses i föregående punkt omfattas av ett utrymme för skönsmässig ”politisk” bedömning (dom av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 24), framgår det av artikel 10.1 c i denna förordning att kommissionen är skyldig att i ett meddelande redogöra för sina slutsatser, såväl juridiska som politiska, beträffande det aktuella europeiska medborgarinitiativet och för eventuella åtgärder som den avser att vidta samt, i förekommande fall, för skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder.
- 92 Dessa krav syftar inte enbart till att organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ ska erhålla tydlig, begriplig och detaljerad information om kommissionens inställning till deras initiativ, utan även till att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva de meddelanden som kommissionen antar i enlighet med artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011.
- 93 Vad gäller omfattningen av nämnda prövning slog tribunalen, i punkt 170 i den överklagade domen, fast att den vid denna prövning, förutom att kontrollera att det omtvistade meddelandets motivering är tillräcklig, även bland annat ska pröva huruvida meddelandet innehåller uppenbart oriktiga bedömningar.
- 94 Domstolen erinrar om att motiveringsskyldigheten i princip omfattar alla unionsrättsakter som har rättsverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 52). Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för det beslut som fattats för att kunna tillvarata sina rättigheter och så att unionsdomstolen ges möjlighet att pröva beslutets lagenlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28).
- 95 När unionsinstitutionerna, såsom kommissionen i förevarande fall, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och i synnerhet när de har att göra val av bland annat politisk karaktär och komplicerade bedömningar, ska domstolsprövningen av de bedömningar som ligger till grund för utövandet av denna befogenhet endast avse en kontroll av att det inte har förekommit uppenbara fel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkterna 123 och 124 och där angiven rättspraxis).
- 96 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 169 och 170 i den överklagade domen, slog fast att det omtvistade meddelandet omfattas av kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning och följaktligen ska bli föremål för en begränsad domstolsprövning, som särskilt avser en kontroll av att meddelandets motivering är tillräcklig och att det inte har gjorts några uppenbart oriktiga bedömningar.
- 97 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 98 Klagandena har som fjärde grund gjort gällande att tribunalen dels gjorde en felaktig rättstillämpning i olika avseenden när den gjorde sin begränsade prövning av hur kommissionen utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning, dels gjorde en ofullständig prövning av det omtvistade meddelandet.
- 99 Klagandena har närmare bestämt gjort gällande att tribunalen, i punkterna 159–165 i den överklagade domen, konstaterade att det förekommit oriktiga bedömningar, vilka hade gjorts gällande av klagandena, men begränsat sin prövning, i punkterna 166–177 i nämnda dom, till frågan huruvida bedömningarna var uppenbart oriktiga. Enligt klagandena framgår det emellertid av punkterna 172–183 i den överklagade domen att tribunalen gjort denna prövning endast med avseende på vissa av de oriktiga bedömningar som gjorts gällande.
- 100 De har för det första gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att dels underlåta att konstatera att det förbud som framgår av domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) mot att patentera uppfinningar som förutsätter att mänskliga embryon förstörs var oförenligt med finansiering av forskning avseende sådana uppfinningar, dels underlåta att av den domen dra slutsatsen att mänskliga embryon kan anses vara människor. De anser att det av punkterna 33 och 34 i nämnda dom framgår att människans värdighet är en rättsprincip som har företrädare framför patenträtten och som även ska beaktas vid bedömningen av unionens ekonomiska och finansiella bidrag till förstörelsen av mänskliga embryon.
- 101 Klagandena anser för det andra att tribunalen underlät att konstatera att kommissionen var skyldig att först klargöra vilken rättslig status som ett mänskligt embryo har, innan den kunde göra en avvägning mellan intresset av att bedriva forskning på stamceller från mänskliga embryon och dessa embryons värdighet. Enligt dem skulle kommissionen, om den hade erkänt embryons mänskliga värdighet, inte ha kunnat göra en avvägning mellan denna värdighet och därmed konkurrerande samhällsintressen, eftersom själva begreppet mänsklig värdighet utesluter att en sådan avvägning görs.
- 102 För det tredje har klagandena, vad gäller forskning på stamceller från mänskliga embryon, gjort gällande att påståendet att systemet med tre ”kontrollnivåer” utgör ett ur etisk synvinkel lämpligt kriterium för att bedöma forskningsprojekt är uppenbart oriktigt, eftersom ett sådant system inte hindrar finansiering av illegala forskningsprojekt och till och med ger medlemsstaterna ett incitament att mildra sina etiska regler. Klagandena har gjort gällande att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 176 i den överklagade domen, konstaterade att kommissionens etiska synsätt, som skiljer sig från det synsätt som anläggs i det omtvistade medborgarinitiativet, inte innefattar en uppenbart oriktig bedömning. Enligt klagandena ankommer det inte på tribunalen att bedöma de konkurrerande sociala och etiska fördelarna, eftersom ett sådant konstaterande är av politisk och inte juridisk karaktär. Klagandena har tillagt att tribunalens prövning är ofullständig, eftersom tribunalen inte prövat alla de oriktiga bedömningar som gjorts gällande. Klagandena har i detta avseende gjort gällande att tribunalen varken prövade huruvida kommissionens påståenden angående systemet med tre ”kontrollnivåer” var uppenbart oriktiga eller kommenterade dessa påståenden närmare.
- 103 För det fjärde har klagandena gjort gällande att det är uppenbart paradoxalt att hävda att tillhandahållandet av abortrelaterade tjänster som finansieras med medel ur unionens budget medför att antalet aborter minskar, utan att tillhandahålla någon bevisning till stöd för detta.
- 104 Klagandena har för det femte gjort gällande att tribunalen, i punkt 164 i den överklagade domen, missuppfattade deras argument, eftersom dessa i själva verket rörde den omständigheten att kommissionen felaktigt hade ansett att de åtaganden som gjorts inom ramen för de så kallade

millennietvecklingsmålen (nedan kallade millenniemålen) och handlingsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling (nedan kallad ICPD) var bindande rättsliga skyldigheter.

- 105 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden, eftersom det saknas stöd för denna.

Domstolens bedömning

- 106 Det kan för det första konstateras att klagandena inte kan vinna framgång med sitt argument att tribunalen gjorde fel när den, i punkterna 173–175 i den överklagade domen, slog fast att frågan huruvida vetenskaplig forskning som innebär användning av mänskliga embryon kan finansieras med hjälp av unionens medel klart skiljer sig från den fråga som prövades i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Såsom framgår av punkt 40 i den domen slog domstolen nämligen fast att Europaparlamentets och rådets direktiv 98/44/EG av den 6 juli 1998 om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar (EGT L 213, 1998, s. 13), vars tolkning var i fråga i nämnda dom, inte reglerar användningen av mänskliga embryon i samband med vetenskaplig forskning, eftersom detta direktiv endast avser frågan om tekniska uppfinningars patenterbarhet (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, punkt 22). Domstolen har för övrigt i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), inte gjort någon bedömning som innebär att vetenskaplig forskning som innebär att mänskliga embryon används inte i något fall skulle kunna finansieras av unionen.
- 108 Eftersom detta argument grundar sig på en missuppfattning av domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), gjorde tribunalen inte någon felaktig rättstillämpning när den slog fast att denna dom inte kan åberopas av klagandena för att visa att kommissionens tillvägagångssätt var motsägelsefullt, vad gäller användningen av mänskliga embryon i samband med vetenskaplig forskning.
- 109 För det andra riktar sig klagandenas argument avseende skyldigheten att klargöra mänskliga embryons rättsliga status, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 136 i sitt förslag till avgörande, mot punkt 156 i den överklagade domen, som rör den fjärde grunden i målet vid tribunalen, avseende åsidosättande av kommissionens motiveringsskyldighet.
- 110 Under dessa omständigheter kan detta argument, som dessutom endast utgör en upprepning av ett argument som framförts mot det omtvistade meddelandet i målet vid tribunalen, inte med framgång åberopas till stöd för den fjärde grunden för överklagandet, enligt vilken tribunalen har underlåtit att fastställa att kommissionen gjort vissa uppenbart oriktiga bedömningar i detta meddelande, vilka gjorts gällande av klagandena.
- 111 Vad, för det tredje, gäller argumenten avseende forskningen på stamceller från mänskliga embryon, enligt vilka tribunalen, i punkterna 176 och 177 i den överklagade domen, bedömde de konkurrerande sociala och etiska fördelarna, ska det påpekas att dessa argument grundar sig på en missuppfattning av den överklagade domen.
- 112 Det framgår nämligen av punkt 176 i den överklagade domen att tribunalen har redovisat de etiska synsätt som anlagts i det omtvistade medborgarinitiativet respektive av kommissionen, vad gäller forskningen på stamceller från mänskliga embryon. Tribunalen ansåg att kommissionens synsätt inte innefattade en uppenbart oriktig bedömning. Vidare underkände tribunalen, i punkt 177 i nämnda

dom, klagandenas argument, att det fanns alternativa lösningar i stället för forskning på stamceller från mänskliga embryon som gjorde att denna typ av forskning var föråldrad, på grund av att detta argument inte var tillräckligt underbyggt.

- 113 Tribunalen har härigenom inte på något sätt bedömt de konkurrerande sociala och etiska synsättens förtjänster. Den har nämligen endast prövat huruvida kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den valde det synsätt som den beslutade att följa.
- 114 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall med stöd av klagandenas argument avseende forskningen på stamceller från mänskliga embryon.
- 115 Vad, för det fjärde, gäller argumentet att tribunalen gjorde en oriktig bedömning i punkterna 179 och 180 i den överklagade domen, när den angav att tillhandahållandet av abortrelaterade tjänster som finansieras med medel ur unionens budget medför att antalet aborter minskar, konstaterar domstolen att detta argument grundar sig på en missuppfattning av den överklagade domen.
- 116 I punkt 180 i den överklagade domen påpekade tribunalen nämligen korrekt att kommissionen i det omtvistade meddelandet, med hänvisning till en publikation från Världshälsoorganisationen, hade anfört att säkrare hälso- och sjukvårdstjänster, bland annat avseende aborter, bidrar till att minska dödligheten och sjukdomsfrekvensen bland mödrar, där osäkra aborter utgör en av orsakerna.
- 117 Tribunalen hade följaktligen fog för att anse att kommissionen inte hade gjort någon uppenbart oriktig bedömning när den bedömde att unionens finansiering av ett antal säkra och effektiva hälso- och sjukvårdstjänster, bland annat på abortområdet, bidrog till en minskning av antalet osäkra aborter och följaktligen till en minskad risk för dödlighet och sjukdom bland mödrar. Härav följer att det är uppenbart att överklagandet inte kan vinna bifall med stöd av klagandenas argument.
- 118 Vad, för det femte, gäller argumentet om att tribunalen i punkt 164 i den överklagade domen missuppfattat klagandenas argument avseende millenniemålen och ICPD:s handlingsprogram, räcker det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 146 i sitt förslag till avgörande, att konstatera att detta argument under alla omständigheter inte kan vinna framgång, eftersom det omtvistade meddelandet inte innehåller något påstående om att millenniemålen och ICPD:s handlingsprogram innehåller bindande rättsliga skyldigheter.
- 119 Av vad som anförts följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den fjärde grunden för överklagandet.

Den femte grunden

Parternas argument

- 120 Klagandena har som femte grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 156 i den överklagade domen, förklarade att det inte var nödvändigt att klargöra vilken rättslig status ett mänskligt embryo har för att kunna förkasta de tre förslag till ändringar av befintliga eller föreslagna unionsrättsakter som framförts i det omtvistade medborgarinitiativet. Det mål som eftersträvas med det omtvistade medborgarinitiativet består inte enbart i antagandet av de tre åtgärder som föreslås för kommissionen, utan avser i huvudsak juridiskt beskydd av varje människas värdighet och rätt till liv och integritet från befruktningsskedet. Klagandena anser att kommissionen var skyldig att samarbeta med organisatorerna av det omtvistade medborgarinitiativet och att lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt med anledning av detta initiativ. Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte beakta det särskilda ämnet för detta medborgarinitiativ när den fann att kommissionen inte var skyldig att vidta åtgärder med anledning av detta medborgarinitiativ.

121 Enligt kommissionen kan överklagandet inte vinna bifall på den femte grunden.

Domstolens bedömning

- 122 Klagandena har som femte grund i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den, i punkt 156 i den överklagade domen, fann att kommissionen hade fog för att förstå det omtvistade medborgarinitiativet så, att det endast syftade till att denna institution skulle lägga fram de tre lagstiftningsförslag som beskrevs i detta medborgarinitiativ, och inte även till att mänskliga embryons rättsliga status skulle definieras eller klargöras.
- 123 Av artikel 4.1 i förordning nr 211/2011 framgår att organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ ska lämna de uppgifter som anges i bilaga II till nämnda förordning för registrering av initiativet. Till de uppgifter som ska lämnas enligt denna bilaga hör titeln på det föreslagna europeiska medborgarinitiativet, ämnet för medborgarinitiativet, beskrivningen av målen för detta initiativ samt de fördragsbestämmelser som organisatörerna anser vara relevanta för de föreslagna åtgärderna. Vidare får organisatörerna i en bilaga till registreringsansökan lämna mer ingående information om ämnet och målen för samt bakgrunden till det föreslagna medborgarinitiativet eller ge in ett utkast till rättsakt.
- 124 Enligt punkterna 2–4 i den överklagade domen framgick det av uppgifterna i kommissionens onlineregister, avseende registreringen av europeiska medborgarinitiativ, för det första att ämnet för det omtvistade medborgarinitiativet var juridiskt beskydd av varje människas värdighet och rätt till liv och integritet från befruktningsskedet, inom de av unionens kompetensområden där sådant skydd är av särskild vikt.
- 125 För det andra hade detta medborgarinitiativ till syfte att skydda mänskliga embryons värdighet och integritet till följd av domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), som enligt organisatörerna definierar det mänskliga embryot som början av utvecklingen av en människa. Organisatörerna har i detta sammanhang angett att unionen, för att säkerställa att dess behörighet utövas på ett konsekvent sätt, borde införa ett förbud mot och upphöra med finansiering av verksamhet som förutsätter att mänskliga embryon förstörs, speciellt inom områdena forskning, utvecklingsstöd och folkhälsa.
- 126 För det tredje har organisatörerna hänvisat till artiklarna 2 och 17 FEU samt artiklarna 4.3, 4.4, 168, 180, 182, 209, 210 och 322 FEUF, vilka enligt dem är relevanta i målet.
- 127 Organisatörerna av det omtvistade medborgarinitiativet hade till registreringsansökan bifogat tre förslag om ändring av befintliga eller föreslagna unionsrättsakter.
- 128 Närmare bestämt hade de, såsom påpekats i punkt 14 ovan, begärt för det första att det i unionens budgetförordning skulle införas en bestämmelse om förbud mot unionsfinansiering av verksamhet som förstör mänskliga embryon eller förutsätter att de förstörs, för det andra att det i ett förslag till unionsförordning om inrättande av ramprogrammet för forskning och innovation skulle införas en bestämmelse om att finansiering enligt detta ramprogram inte skulle utgå till forskningsverksamhet som förstör mänskliga embryon, inklusive när syftet är att få tillgång till stamceller, och forskning som inbegriper användning av mänskliga embryonala stamceller i senare skeden med inriktning på att få tillgång till sådana celler, och för det tredje att det i unionslagstiftningen om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete skulle införas en bestämmelse enligt vilken unionens ekonomiska stöd inte fick användas, vare sig direkt eller indirekt, för att finansiera aborter.
- 129 Det framgår av det ovan anförda att tribunalen hade fog för att, i punkt 156 i den överklagade domen, anse att det mål som eftersträvades med det omtvistade medborgarinitiativet var att uppmana kommissionen att lägga fram tre förslag till lagstiftning om ändring av befintliga eller föreslagna

unionsrättsakter avseende unionens budget, forskning och innovation samt utvecklingssamarbete och att det inte hade som mål att kommissionen även skulle lägga fram ett förslag för att definiera eller klargöra mänskliga embryons rättsliga status.

130 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall på den femte grunden och ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

131 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

132 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

133 Kommissionen har yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska de bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Patrick Grégor Puppincq, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky och Alicia Latorre Canizares ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

Underskrifter