



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 23 april 2018*

”Institutionell rätt – Europeiskt medborgarinitiativ – Forskningspolitik – Folkhälsa – Utvecklingssamarbete – EU:s finansiering av verksamheter som inbegriper förstörelse av mänskliga embryon – Meddelande från kommissionen enligt artikel 10.1 c i förordning (EU) nr 211/2011 – Talan om ogiltigförklaring – Partshabilitet – Rättsakt mot vilken talan kan väckas – Delvis avvisning – Domstolsprövning – Motiveringsskyldighet – Uppenbart oriktig bedömning”

I mål T-561/14,

European Citizens’ Initiative One of Us, och de övriga sökande vars namn finns upptagna i bilagan,¹ inledningsvis företrädda av C. de La Hougue, därefter av J. Paillot, avocats, och slutligen av P. Diamond, barrister,

sökande,

med stöd av

Republiken Polen, företrädd av M. Szwarc, A. Miłkowska och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Laitenberger och H. Krämer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europaparlamentet, inledningsvis företrädd av U. Rösslein och E. Waldherr, därefter av U. Rösslein och R. Crowe, samtliga i egenskap av ombud,

och av

Europeiska unionens råd, företrädd av E. Rebasti och K. Michoel, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens meddelande COM (2014) 355 final av den 28 maj 2014 om det europeiska medborgarinitiativet ”Uno di noi”,

* Rättegångsspråk: engelska.

¹ Förteckningen över de övriga sökandena är endast bilagd den version som delges parterna.

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. Prek, samt domarna E. Buttigieg (referent), F. Schalin, B. Berke och M.J. Costeira,

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorzcyk,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 maj 2017,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Förfarandet med avseende på medborgarinitiativet "Uno di noi"

- 1 Den 11 maj 2012 registrerade kommissionen, i enlighet med artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, 2011, s. 1), ett förslag till europeiskt medborgarinitiativ med rubriken "Uno di noi" (En av oss) med registreringsnumret ECI(2012) 000005 (nedan kallat det angripna medborgarinitiativet).
- 2 Ämnet för det angripna medborgarinitiativet, såsom det beskrivs i kommissionens onlineregister, 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".
- 3 Målen för det angripna medborgarinitiativet beskrevs på följande sätt i ovannämnda register:
"Det mänskliga embryot förtjänar respekt för dess värdighet och integritet. Detta fastläggs av Europeiska unionens domstol i Brüstle-fallet som definierar det mänskliga embryot som början av utvecklingen av en människa. För att tillförsäkra följdriktighet i de områden där det mänskliga embryots liv står på spel, bör EU införa ett förbud [mot] och upphöra [med] finansiering av verksamhet som förutsätter att mänskliga embryon förstörs, speciellt inom forskning, biståndshjälp och folkhälsa."
- 4 De bestämmelser i fördraget som organisatörerna för det angripna medborgarinitiativet ansåg vara relevanta var artiklarna 2 och 17 FEU samt artiklarna 4.3, 4.4, 168, 180, 182, 209, 210 och 322 FEUF.
- 5 Genom det angripna medborgarinitiativet framfördes förslag till tre ändringar av Europeiska unionens rättsakter.
- 6 För det första föreslogs det att det 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) skulle införas en artikel, i vilken det föreskrevs att det "[inte skulle] tilldel[as några] budgetmedel till finansiering av verksamhet som förstör mänskliga embryon eller förutsätter att de förstörs".
- 7 För det andra föreslogs det 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 en punkt d med ett stycke om att finansiering

inom ramen för detta ramprogram inte skulle utgå till "[f]orskningsverksamhet 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".

- 8 För det tredje föreslogs det att det skulle läggas till en punkt 5 i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 antagen av rådet den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, 2006, s. 41) med följande lydelse:

"Det stöd från unionen som grundar sig på förordningen får inte, vare sig direkt eller indirekt, användas till att finansiera aborter genom finansiering av organisationer som uppmuntrar eller främjar abort. I förordningen omnämns inte att reproduktiv och sexuell hälsa, hälsovård, rättigheter, tjänster, försörjning, utbildning och information i den mening som avses enligt den internationella konferensen om befolkning och utveckling, dess principer och åtgärdsprogram, Kairoprogrammet och millennieutvecklingsmålen, särskilt mål 5, mödravård och mödradödlighet, får tolkas som en rättslig grund för att använda EU-medel till att finansiera abort, vare sig direkt eller indirekt."

- 9 Den 28 februari 2014 ingav organisatörerna, i enlighet med artikel 9 i förordning nr 211/2011, det angripna medborgarinitiativet till kommissionen.
- 10 Den 9 april 2014 tog företrädare för kommissionen, i enlighet med artikel 10.1 b i förordning nr 211/2011, emot organisatörerna för det angripna medborgarinitiativet.
- 11 Den 10 april 2014 gavs organisatörerna av det angripna medborgarinitiativet tillfälle att presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning organiserad vid Europaparlamentet, i enlighet med artikel 11 i förordning nr 211/2011.
- 12 Kommissionen antog den 28 maj 2014, med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, meddelandet COM(2014) 355 final som avsåg det angripna medborgarinitiativet (nedan kallat det angripna meddelandet). I detta meddelande intog kommissionen ståndpunkten att inte vidta några åtgärder med anledning av det angripna medborgarinitiativet.

Innehållet i det angripna meddelandet

- 13 Det angripna meddelandet var uppdelat i fyra delar.
- 14 Under punkt 1, med rubriken "Inledning" redogjorde kommissionen bland annat för ämnet och målen för det angripna medborgarinitiativet och för de tre föreslagna ändringarna av lagstiftningen.
- 15 Punkt 2 i det angripna meddelandet hade rubriken "Nuläget".
- 16 I punkt 2.1 i det angripna meddelandet, med rubriken "Människovärdet i EU-lagstiftningen", redogjorde kommissionen bland annat för den unionsrätt som rör skyddet av människovärdet och angav att all EU-lagstiftning och alla EU:s anslag måste vara förenliga med fördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och följaktligen respektera människans värdighet, rätten till liv och människans rätt till integritet. Detta gällde också EU:s lagstiftning och anslag till forskning på stamceller från mänskliga embryon och utvecklingssamarbete inom detta område. Kommissionen påpekade vidare att EU-domstolen i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), som organisatörerna hade åberopat i samband med beskrivningen av det angripna medborgarinitiativets målsättningar, hade slagit 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)] inte [hade] till syfte att reglera användningen av mänskliga embryon för vetenskaplig

- forskning” och att ”[s]yftet [var] avgränsat till patenterbarheten av biotekniska uppfinningar”. Kommissionen noterade att domstolen inte tog upp frågan huruvida sådan forskning får utföras eller finansieras.
- 17 Punkt 2.2 i det angripna meddelandet hade rubriken ”Forskning på stamceller från mänskliga embryon”. Under denna punkt redogjorde kommissionen för stamcellsforskningen (punkt 2.2.1) och för medlemsstaternas och unionens befogenheter och verksamhet på området (punkterna 2.2.2 och 2.2.3).
- 18 När det gäller unionens befogenheter presenterade kommissionen unionens ramprogram för forskning och innovation Horisont 2020, som fastställdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 2013, s. 104), och förklarade att detta ramprogram omgärdades av en strikt etisk ram och innehöll ett system med tre ”kontrollnivåer” bestående av följande delar. För det första skulle den nationella lagstiftningen respekteras. EU-projekt måste följa lagstiftningen i det land där forskningen bedrevs. För det andra måste alla projekt godkännas vetenskapligt och bedömas 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 förstör embryon – inte heller om syftet är att erhålla stamceller.
- 19 Punkt 2.3 i det angripna meddelandet hade rubriken ”Utvecklingsamarbete”. Efter ett inledande stycke om mödra- och barnavård i utvecklingsländer (punkt 2.3.1) redogjordes i denna punkt för medlemsstaternas (punkt 2.3.2) och unionens (punkt 2.3.3) befogenheter och verksamhet inom området för mödra- och barnavård.
- 20 Kommissionen angav att EU-ländernas utvecklingsamarbete styrdes av millenietvecklingsmålen och åtgärdsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling. Kommissionen konstaterade att åtgärdsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling identifierade osäkra aborter som ett stort folkhälsoproblem och framhöll att preventiva insatser mot oönskade graviditeter borde få högsta prioritet. Abort borde under inga omständigheter främjas som en metod för familjeplanering och abortvården behövde utövas inom ramen för varje lands juridiska kontext. Vid konferensen betonades vikten av att de aborter som kan utföras utan att strida mot lagen är säkra. Kommissionen angav vidare att millenietvecklingsmålen blivit riktmärket för den globala utvecklingspolitiken. Mål 4 syftade till att minska dödligheten bland barn under fem år med två tredjedelar och mål 5 till att minska dödligheten bland mödrar med tre fjärdedelar mellan 1990 och 2015 och uppnå allmän tillgång till reproduktiv hälsa.
- 21 När det gäller unionens behörighet och verksamhet redogjorde kommissionen för bestämmelserna i EUF-fördraget om utvecklingsamarbete och för de viktigaste instrumenten för att finansiera detta samarbete. Kommissionen redogjorde även för prioriteringarna för EU:s finansiering inom hälso- och sjukvårdssektorn, inbegripet sexuell och reproduktiv hälsa, och för kontrollerna av hur EU:s medel för utvecklingsbistånd används.
- 22 Punkt 3 i det angripna meddelandet hade rubriken ”Bedömning av framställningar inom ramen för det europeiska medborgarinitiativet”.
- 23 I punkt 3.1 i det angripna meddelandet, med rubriken ”Allmänna iakttagelser” erinrade kommissionen om målen med det angripna medborgarinitiativet och tog upp framställningen om ändring av förordning nr 1605/2002. Kommissionen påpekade i detta hänseende att alla EU:s utgifter enligt artikel 87 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen) måste vara förenliga med EU-fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt

kommissionen säkerställde budgetförordningen således redan att alla EU-utgifter, inklusive på områdena forskning, utvecklingssamarbete och folkhälsa, måste vara förenliga med kraven på respekt för den mänskliga värdigheten, rätten till liv och till individers rätt till integritet. Kommissionen tillade att budgetförordningen syftade till att tillhandahålla budgetbestämmelser i generell bemärkelse och inte för ett visst EU-politikområde. I första hand reglerade budgetförordningen fastställandet och genomförandet av EU-budgeten.

- 24 I punkt 3.2 i det angripna meddelandet, med rubriken "Forskning på mänskliga embryonala stamceller" tog kommissionen upp det angripna medborgarinitiativets andra förslag till ändring av lagstiftning. Kommissionen påpekade i detta hänseende att lagstiftningen om ramprogrammet Horisont 2000 innehöll detaljerade bestämmelser om EU-stöd till stamcellsforskning på mänskliga embryon. Kommissionen angav också att denna lagstiftning nyligen fastställts och att unionens två medlagstiftare, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, hade beaktat etiska hänsyn, europeiskt mervärde och potentiella hälsovinster med alla typer av stamcellsforskning. Kommissionen erinrade även om att det fanns ett system med tre "kontrollnivåer" (se punkt 18 ovan). Kommissionen drog i denna punkt slutsatsen att Horisont 2020-bestämmelserna om forskning på mänskliga embryonala stamceller redan reglerade ett antal viktiga punkter i organisatörernas begäran, bland annat att EU inte skulle finansiera destruktion av mänskliga embryon och att ändamålsenliga kontroller skulle inrättas. Kommissionen ansåg emellertid att den inte kunde tillmötesgå organisatörernas begäran om att EU inte skulle finansiera forskning som äger rum efter det att mänskliga embryoniska stamcellslinjer har tagits fram. Kommissionen förklarade i detta hänseende att den hade utformat sitt förslag till ramprogram Horisont 2020 med hänsyn till etiska överväganden, potentiella hälsovinster och mervärdet av stöd på EU-nivå för alla typer av stamcellsforskning och att detta förslag hade antagits av unionens medlagstiftare på grundval av en överenskommelse som nåddes i demokratisk ordning under de interinstitutionella förhandlingarna.
- 25 I punkt 3.3 i det angripna meddelandet, med rubriken "Utvecklingssamarbete" tog kommissionen upp det angripna medborgarinitiativets tredje förslag till ändring av lagstiftning. Kommissionen noterade först att det underliggande målet med medborgarinitiativet var att få till stånd en minskning av antalet aborter i utvecklingsländer. Kommissionen påpekade att EU-stödet inom hälso- och sjukvårdsområdet till partnerutvecklingsländer bestod i att antingen stödja ett integrerat tillhandahållande av tjänster som inbegrep såväl sexuell och reproduktiv hälsa som hälsa för mödrar, nyfödda och barn inom hela sjukvårdscykeln, eller att tillhandahålla finansiellt stöd för att bistå länder med att förbättra den nationella hälsovården. Enligt kommissionen bidrog detta omfattande EU-stöd i hög grad till en minskning av antalet aborter, eftersom det förbättrade tillgången till säkra och kvalitativa tjänster, däribland familjeplanering av god kvalitet, ett brett spektrum av metoder för att förebygga oönskade graviditeter, preventivmedel för akutsituationer och övergripande sexualundervisning. Kommissionen angav att unionen, när den beviljade stöd, fullt ut respekterade partnerländernas egna beslut om vilka hälso- och sjukvårdstjänster som skulle tillhandahållas och hur de skulle vara utformade, så länge de överensstämde med fastställda principer när det gäller mänskliga rättigheter. Kommissionen preciserade att den därför inte ville öronmärka stöd för vissa typer av tjänster, eftersom det skulle göra det svårare att på ett övergripande och effektivt sätt stödja ett lands hälso- och sjukvårdsstrategi.
- 26 Punkt 4 i det angripna meddelandet hade rubriken "Slutsatser" och innehöll i huvudsak en sammanfattning av ovanstående argument.
- 27 I punkt 4.1 i det angripna meddelandet, med rubriken "Allmänt", drog kommissionen slutsatsen att den inte fann något behov av att föreslå några ändringar av budgetförordningen.
- 28 I punkt 4.2 i det angripna meddelandet, med rubriken "Forskning på mänskliga embryonala stamceller" menade kommissionen att Horisont 2020-bestämmelserna redan reglerade ett antal viktiga punkter i organisatörernas begäran, bland annat att EU inte skulle finansiera destruktion av mänskliga embryon

och att ändamålsenliga kontroller skulle inrättas. Kommissionen ansåg emellertid att den inte kunde tillmötesgå organisatörernas begäran om att EU inte skulle finansiera forskning som äger rum efter det att mänskliga embryoniska stamcellslinjer har tagits fram.

- 29 I punkt 4.3 i det angripna meddelandet, med rubriken "Utvecklingssamarbete", drog kommissionen slutsatsen att ett förbud mot att finansiera aborter i utvecklingsländer skulle begränsa unionens förmåga att uppfylla vissa av målsättningarna i millennieutvecklingsmålen, särskilt i fråga om mödravård, och i åtgärdsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling, målsättningar som nyligen har bekräftats på nytt, både internationellt och på EU-nivå.
- 30 I punkt 4.3 femte stycket i det angripna meddelandet uppgav kommissionen att meddelandet, i enlighet med artikel 10.2 i förordning nr 211/2011, skulle delges såväl organisatörerna av det angripna medborgarinitiativet som Europaparlamentet och rådet och att det skulle offentliggöras.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 31 Sökandena är enheten "European Citizens' Initiative One of Us" samt de sju fysiska personer som är organisatörer för det angripna medborgarinitiativet och som bildar dess medborgarkommitté, i den mening som avses i artikel 2 led 3 och artikel 3.2 första stycket i förordning nr 211/2011.
- 32 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 juli 2014 väckte sökandena förevarande talan. Talan avsåg inte endast ogiltigförklaring av det angripna meddelandet, utan även, i andra hand, ogiltigförklaring av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011. Som svarande angavs parlamentet, rådet och kommissionen.
- 33 Kommissionen ingav svaromål den 29 januari 2015.
- 34 Genom separata handlingar, som inkom till tribunalens kansli den 6 respektive den 9 februari 2015, framställde parlamentet och rådet invändningar om rättegångshinder med stöd av artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991. De yrkade att talan skulle avvisas i den del den avsåg dem.
- 35 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 6 respektive den 9 februari 2015 ansökte parlamentet och rådet om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden för det fall talan skulle avvisas i den del den avsåg dem.
- 36 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 17 mars 2015 ansökte International Planned Parenthood Federation om att få intervensera till stöd för de yrkanden som framställts av kommissionen, parlamentet och rådet.
- 37 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 3 april 2015, ansökte Marie Stopes International om att få intervensera till stöd för de yrkanden som framställts av kommissionen, parlamentet och rådet.
- 38 Den 14 april 2015 ingav sökandena en replik, i vilken de även framförde sina synpunkter på de invändningar om rättegångshinder som gjorts gällande.
- 39 Den 4 juni 2015 ingav kommissionen en duplik.
- 40 Genom beslut av den 26 november 2015, One of Us m.fl./kommissionen (T-561/14, ej publicerat, EU:T:2015:917) avvisade tribunalens första avdelning talan i den del den avsåg artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, vilket innebar att parlamentet och rådet inte längre kunde anses vara svarande vid tribunalen.

- 41 Genom beslut av den 30 november 2015 biföll ordföranden vid tribunalens första avdelning parlamentets och rådets interventionsansökningar och angav att intervenienterna hade de rättigheter som föreskrivs i artikel 116.6 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991.
- 42 Republiken Polen ansökte, genom handling som inkom till tribunalens kansli den 16 januari 2016, om att få intervensera till stöd för sökandenas yrkanden.
- 43 Genom beslut av den 16 mars 2016, One of Us m.fl./kommissionen (T-561/14, EU:T:2016:173) avslog ordföranden vid tribunalens första avdelning de interventionsansökningar som ingetts av International Planned Parenthood Federation och Marie Stopes International. Ordföranden fann dessutom att sökandena hade använt sig av de interventionsansökningar som ingetts av dessa enheter på ett otillbörligt sätt och därmed gjort sig skyldiga till rättegångsmissbruk. Detta missbruk beaktades vid fördelningen av rättegångskostnaderna enligt artikel 135.2 i tribunalens rättegångsregler.
- 44 Genom beslut av den 17 mars 2016 biföll ordföranden vid tribunalens första avdelning Republiken Polens interventionsansökan och angav att intervenienten hade de rättigheter som föreskrivs i artikel 116.6 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991.
- 45 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på andra avdelningen och målet tilldelades följaktligen, enligt artikel 27.5 i rättegångsreglerna, denna avdelning.
- 46 På förslag av referenten ställde tribunalen (andra avdelningen), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, den 28 november 2016 ett antal skriftliga frågor till parterna. Frågorna besvarades av parterna inom den angivna fristen.
- 47 På förslag av andra avdelningen beslutade tribunalen den 14 december 2016, i enlighet med artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 48 På referentens förslag beslutade tribunalen (andra avdelningen i utökad sammansättning) den 11 januari 2017 att inleda den muntliga delen av förfarandet.
- 49 Genom beslut av den 9 mars 2017 biföll ordföranden vid tribunalens andra avdelning sökandenas begäran om att skjuta upp förhandlingen.
- 50 Rättegångsdeltagarna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 16 maj 2017.
- 51 Sökandena har, med stöd av Republiken Polen, yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna meddelandet,
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 52 Kommissionen har, med stöd av parlamentet och rådet, yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan eller i vart fall ogilla densamma,
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till prövning

Huruvida talan kan tas upp till prövning i den del den väckts av enheten ”European Citizens’ Initiative One of Us”

- 53 Tribunalen erinrar inledningsvis om att frågan om sökandens talerätt och tillgång till domstolsprövning kan prövas av unionsdomstolen ex officio, eftersom det rör sig om ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2007, *Au Lys de France/kommissionen*, T-458/04, ej publicerad, EU:T:2007:195, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 54 I förevarande fall är den fråga som ska prövas ex officio huruvida enheten ”European Citizens’ Initiative One of Us” kan väcka talan vid unionsdomstolen och, med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF, yrka att det angripna meddelandet ska ogiltigförklaras.
- 55 Parterna har beretts tillfälle att yttra sig angående denna fråga i samband med sina svar på tribunalens skriftliga frågor (se punkt 46 ovan). Denna fråga diskuterades även vid den muntliga förhandlingen.
- 56 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att talan kan tas upp till prövning i den del den väckts av European Citizens’ Initiative One of Us och har till stöd för detta påstående åberopat domen av den 3 februari 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/kommissionen* (T-646/13, EU:T:2017:59). De har, i andra hand, gjort gällande att talan under alla omständigheter kan tas upp till prövning i den del den väckts av de sju fysiska personer som utgjorde organisatörerna av det angripna medborgarinitiativet och bildade dess medborgarkommitté.
- 57 Kommissionen har gjort gällande att enheten ”European Citizens’ Initiative One of Us” inte har talerätt vid unionsdomstolen, utan att endast de sju fysiska personer som nämnts ovan är behöriga att väcka talan.
- 58 Det framgår av artikel 263 fjärde stycket FEUF att endast fysiska personer och enheter som är juridiska personer kan väcka talan om ogiltigförklaring enligt denna bestämmelse.
- 59 Det har emellertid, i vissa speciella fall, medgetts att en enhet som inte är en juridisk person enligt lagstiftningen i en medlemsstat eller i ett tredje land inte desto mindre kunde betraktas som en juridisk person i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF och tillåtas att väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1982, *Groupement des Agences de voyages/kommissionen*, 135/81, EU:C:1982:371, punkterna 9–12, och dom av den 18 januari 2007, *PKK och KNK/rådet*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkterna 109–112). Så är särskilt fallet när unionen och dess institutioner i sina rättsakter eller i sitt handlande behandlar enheten i fråga som ett särskilt rättssubjekt som kan ha egna rättigheter och skyldigheter och bli föremål för restriktioner.
- 60 I förevarande fall framgår det inte av handlingarna i målet att enheten ”European Citizens’ Initiative One of Us” är en juridisk person enligt lagstiftningen i en medlemsstat eller i ett tredje land. Det ska i detta hänseende påpekas att sökandena, som svar på begäran från tribunalens kansli om att inge bevis för denna enhets rättsliga existens, endast ingav ett utdrag från det officiella onlineregistret för europeiska medborgarinitiativ, som inrättats av kommissionen, där det angripna medborgarinitiativet nämndes.

- 61 Vidare framgår det inte av förordning nr 211/2011 att ett europeiskt medborgarinitiativ ges status av juridisk person genom att det behandlas som ett eget subjekt. De enda personer som, bland annat, deltar i förfarandet vid kommissionen (bland annat artiklarna 3–6 och 8–11 i förordning nr 211/2011) blir ansvarsskyldiga för skador de orsakar under organiserandet av ett medborgarinitiativ (artikel 13 i förordning nr 211/2011), blir föremål för sanktioner vid överträdelse av förordning nr 211/2011 (artikel 14 i förordning nr 211/2011), blir informerade om skälen till att vägra registrera ett föreslaget medborgarinitiativ och om all rättslig och utomrättslig prövning som står till deras förfogande (artikel 4.3 andra stycket i förordning 211/2011) och får sig tillsänt kommissionens meddelande, i enlighet med artikel 10 i förordning nr 211/2011, är organisatörerna av det europeiska medborgarinitiativet i fråga, det vill säga de fysiska personer som bildar en medborgarkommitté.
- 62 Slutligen framgår det inte av någon akt eller någon åtgärd som vidtagits av kommissionen att den behandlat enheten "European Citizens' Initiative One of Us" som ett eget subjekt. Sökandena har för övrigt inte åberopat någon omständighet som styrker att en sådan behandling skett.
- 63 Tribunalen finner således att enheten "European Citizens' Initiative One of Us" inte har talerätt vid unionsdomstolen.
- 64 Domen av den 3 februari 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/kommissionen (T-646/13, EU:T:2017:59), som åberopats av sökandena, medför ingen annan bedömning. Det räcker nämligen att konstatera att sökanden i det målet var medborgarkommittén (Bürgerausschuss) för det aktuella europeiska medborgarinitiativet, bestående av sju fysiska personer som angavs i ansökan, och inte det europeiska medborgarinitiativet i sig.
- 65 Mot denna bakgrund finner tribunalen att talan inte kan tas upp till prövning i den del den väckts av enheten "European Citizens' Initiative One of Us". Detta påverkar inte frågan huruvida talan kan tas upp till prövning i den mån den även väckts av de sju fysiska personer som bildar medborgarkommittén för det europeiska medborgarinitiativet.

Huruvida det angripna meddelandet är en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF

- 66 Kommissionen har visserligen inte formellt, i enlighet med artikel 114 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991, åberopat att det föreligger ett rättegångshinder, men har gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning på grund av att det angripna meddelandet inte utgör en akt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas enligt artikel 263 FEUF.
- 67 Sökandena har bestritt kommissionens påstående.
- 68 Tribunalen erinrar om att en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF kan väckas mot alla akter – oavsett slag eller form – som har antagits av unionsinstitutionerna och som är avsedda att ha sådana bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (dom av den 11 november 1981, *IBM/kommissionen*, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 16, och dom av den 20 september 2016, *Mallis m.fl./kommissionen och ECB*, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, punkt 51).
- 69 Kommissionen har gjort gällande att det angripna meddelandet inte – till sitt slag eller form – utgör en akt som är avsedd att ha bindande rättsverkningar och än mindre har någon verkan som kan påverka sökandenas intressen genom att klart förändra dessas rättsliga ställning. Det angripna meddelandet ger nämligen inte uttryck för några skyldigheter, och än mindre några skyldigheter för sökandena, och det reglerar inte heller deras juridiska status eller deras befogenheter. Det rör sig snarare om en akt från kommissionen genom vilken denna institution ger uttryck för sin avsikt att agera på ett visst sätt och

som inte kan anses medföra några rättsverkningar. Kommissionen har till stöd för sin argumentation åberopat domen av den 6 april 2000, Spanien/kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), och domen av den 20 maj 2010, Tyskland/kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214).

- 70 Som framgår av unionsdomstolens rättspraxis ska frågan huruvida en rättsakt medför rättsliga verkningar prövas utifrån dess syfte och innehåll samt utifrån de faktiska och rättsliga sammanhang i vilket den har antagits (beslut av den 8 mars 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, ej publicerat, EU:T:2012:114, punkt 30, se även, för ett liknande resonemang, beslut av den 13 juni 1991, Sunzest/kommissionen, C-50/90, EU:C:1991:253, punkterna 12 och 13, och dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 58).
- 71 Talan om ogiltigförklaring i förevarande fall avser det angripna meddelandet, genom vilket kommissionen slutligt tog ställning till att inte lägga fram några förslag till rättsakter som svar på det angripna medborgarinitiativet. Genom detta europeiska medborgarinitiativ föreslogs tre ändringar av unionsrättsakter och deras innehåll preciserades tydligt. Det ska därför prövas huruvida detta meddelande utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkterna 68–70 ovan.
- 72 Det framgår av artikel 11.4 FEU och skäl 1 i förordning nr 211/2011 att ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, ges rätt att direkt vända sig till kommissionen med en begäran om att den ska lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen, på liknande sätt som parlamentet enligt artikel 225 FEUF och rådet enligt artikel 241 FEUF. Såsom följer av skäl 1 i förordning nr 211/2011 är denna rätt avsedd att stärka unionsmedborgarskapet och förstärka unionens demokratiska funktion genom att medborgarna deltar i unionens demokratiska liv (se dom av den 3 februari 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/kommissionen, T-646/13, EU:T:2017:59, punkt 18 och där angiven rättspraxis). Denna rätt som tilldelats unionsmedborgarna regleras i förordning nr 211/2011.
- 73 I förordning nr 211/2011 fastställs de förfaranden och villkor som krävs för att lägga fram ett sådant europeiskt medborgarinitiativ. I skäl 8 i förordningen anges att det krävs en viss organisation för att ett medborgarinitiativ ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt. I detta syfte föreskrivs i detta skäl att det ska bildas en medborgarkommitté bestående av fysiska personer (organisatörer) som kommer från minst sju olika medlemsstater, vilken är ansvarig för att utarbeta ett medborgarinitiativ och lämna in det till kommissionen. I artikel 4 i förordning nr 211/2011 föreskrivs att ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ ska registrerats hos kommissionen och att denna registrering ska ske under förutsättning att kommissionen konstaterar att ett antal villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. Det är först efter denna registrering som insamlingen av stödförklaringar för det föreslagna europeiska medborgarinitiativet från minst en miljon undertecknare, från minst en fjärdedel av medlemsstaterna, kan inledas. Denna insamling ska göras i enlighet med de förfaranden och villkor som anges i detalj i artiklarna 5–8 i förordning nr 211/2011. I artikel 9 i förordning nr 211/2011 ges organisatörerna möjlighet att, förutsatt att alla relevanta förfaranden och villkor som föreskrivs i denna förordning har följts, överlämna medborgarinitiativet till kommissionen,
- 74 I artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, som utgör den rättsliga grunden för det angripna meddelandet, föreskrivs att kommissionen, inom tre månader efter det att den mottagit ett europeiskt medborgarinitiativ i enlighet med artikel 9 i förordningen, i ett meddelande ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder. I artikel 10.2 i förordning nr 211/2011 föreskrivs att det ovannämnda meddelandet ska översändas till såväl organisatörerna som parlamentet och rådet samt offentliggöras.

- 75 I artikel 11 i förordning nr 211/2011 föreskrivs bland annat att organisatörerna, inom den frist på tre månader som anges i artikel 10.1 c i denna förordning, ska ges tillfälle att presentera medborgarinitiativet vid en offentlig utfrågning i parlamentet.
- 76 Med beaktande av att det europeiska medborgarinitiativets funktion är att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett förslag till rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2016, Costantini m.fl./kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 31), så framgår det av de ovannämnda bestämmelserna att kommissionens meddelande i enlighet med artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 utgör resultatet av förfarandet angående det europeiska medborgarinitiativet. Genom detta meddelande informerar kommissionen nämligen bland annat organisatörerna av medborgarinitiativet om sitt beslut i frågan huruvida den ska eller inte ska vidta några åtgärder som svar på medborgarinitiativet. Det har dessutom inte bestritts att kommissionen är skyldig att lägga fram ett sådant meddelande.
- 77 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att sökandena är organisatörerna av det angripna medborgarinitiativet och att de har åtagit sig att utarbeta det och lämna in det till kommissionen i enlighet med det tillvägagångssätt som beskrivs i artiklarna 4 och 5–9 i förordning nr 211/2011. Det ska även noteras att det angripna medborgarinitiativet fått stöd av 1 721 626 undertecknare från 28 medlemsstater. Det ska vidare påpekas att det angripna meddelandet utgör kommissionens slutliga ställningstagande, eftersom denna institution beslutat att inte lägga fram något förslag till rättsakt som svar på det angripna medborgarinitiativet eller att i vidare bemärkelse vidta någon som helst åtgärd som svar på detta. Dessutom utgör detta meddelande resultatet av det särskilda förfarande som sökandena inlett och genomfört med stöd av förordning nr 211/2011 och det utgör en skyldighet för kommissionen att anta meddelandet. Med beaktande av dessa faktorer finner tribunalen att det angripna meddelandet medför bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen genom att väsentligt förändra deras rättsliga ställning (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkterna 52 och 58, och dom av den 25 juni 1998, Lilly Industries/kommissionen, T-120/96, EU:T:1998:141, punkterna 50–56).
- 78 Kommissionens argument föranleder inte någon annan bedömning.
- 79 För det första kan det konstateras att det angripna meddelandet, i den mån det innehåller kommissionens slutliga ställningstagande att inte lägga fram något förslag till rättsakt som svar på det angripna medborgarinitiativet och avslutar det förfarande om ett europeiskt medborgarinitiativ som inlets och genomförts av sökandena i enlighet med förordning nr 211/2011, inte är av samma art eller har samma egenskaper som de rättsakter som var aktuella i domen av den 6 april 2000, Spanien/kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190) och domen av den 20 maj 2010, Tyskland/kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214), vilka åberopats av kommissionen (se punkt 69 ovan). Rättsakterna i dessa mål kunde enligt unionsdomstolen inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 80 Domen av den 6 april 2000, Spanien/kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), rörde en talan om ogiltigförklaring riktad mot kommissionens interna riktlinjer om finansiella nettokorrigeringar i samband med tillämpningen av artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, 1988, s. 1). Domstolen fann, i punkt 34 i den domen, att dessa interna riktlinjer inte gav uttryck för kommissionens avsikt att handla på ett visst sätt vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 24 i förordningen nr 4253/88 och att de således inte kunde anses vara avsedda att ge upphov till några rättsverkningar.

- 81 Eftersom det angripna meddelandet har de egenskaper som beskrivs i punkt 77 ovan kan det emellertid i förevarande fall inte med framgång göras gällande att det inte är avsett att medföra några rättsverkningar. I motsats till den rättsakt som var aktuell i domen av den 6 april 2000, Spanien/kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190), medför det angripna meddelandet verkningar även utanför kommissionens interna sfär.
- 82 Domen av den 20 maj 2010, Tyskland/kommissionen (T-258/06, EU:T:2010:214), rörde en talan om ogiltigförklaring riktad mot kommissionens tolkningsmeddelande om unionsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattades av direktiven om offentlig upphandling. Tribunalen konstaterade, i punkt 26 i den domen, att detta meddelande syftade till att tillkänna kommissionens allmänna synsätt vad beträffar tillämpningen av samtliga grundläggande principer som gällde vid tilldelning av offentliga kontrakt och som var direkt grundade på EG-fördragets bestämmelser och principer, däribland principerna om icke-diskriminering och öppenhet, på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattades av direktiven om offentlig upphandling. Tribunalen menade vidare, i punkt 27 i den domen, att det aktuella meddelandet, för att kunna utgöra en akt mot vilken talan kunde väckas, skulle vara avsett att skapa nya rättsverkningar jämfört med dem som följde av en tillämpning av de grundläggande principerna i EG-fördraget och att det för att kunna bedöma detta var nödvändigt att undersöka meddelandets innehåll. Efter en sådan prövning fann tribunalen, i punkt 162 i den domen, att det aktuella meddelandet inte innehöll nya regler om tilldelning av offentliga kontrakt som gick längre än de skyldigheter som följde av gällande unionsrätt, och att det under sådana omständigheter inte kunde anses ha bindande rättsverkningar som var ägnade att påverka den rättsliga situation som sökanden och intervenienterna befann sig i.
- 83 I förevarande fall kan det angripna meddelandet emellertid inte anses utgöra ett "tolkningsmeddelande". Tvärtom visar de egenskaper som beskrivits i punkt 77 ovan att detta meddelande är avsett att medföra bindande rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen genom att väsentligt förändra deras rättsliga ställning.
- 84 För det andra har kommissionen gjort gällande att artikel 11.4 FEU och förordning nr 211/2011 på sin höjd ger organisatorerna av ett europeiskt medborgarinitiativ rätt att kräva att ett förslag till rättsakt läggs fram. Eftersom detta förslag till sin natur endast är preliminärt och förberedande kan ett avslag på en begäran att lägga fram ett sådant förslag inte anses utgöra en akt som är avsedd att medföra rättsverkningar för tredje man. Kommissionen har i detta sammanhang gjort gällande att en angripen rättsakt som innebär att sökanden fått avslag på sin begäran, enligt unionsrättslig praxis, inte kan bedömas oberoende av den rättsakt som denna begäran uttryckligen avser och att den angripna rättsakten således utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas endast om även den rättsakt som begäran avser kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring som väcks av sökanden.
- 85 Det framgår nämligen av fast rättspraxis att en rättsakt från kommissionen som innebär avslag ska bedömas i förhållande till arten av den begäran på vilken den utgör ett svar (se beslut av den 14 december 2005, Arizona Chemical m.fl./kommissionen, T-369/03, EU:T:2005:458, punkt 64 och där angiven rättspraxis). Närmare bestämt är en vägran att vidta en åtgärd en rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas enligt artikel 263 i fördraget, under förutsättning att den rättsakt som institutionen vägrar att anta skulle ha kunnat angripas med stöd av denna bestämmelse (se dom av den 22 oktober 1996, Salt Union/kommissionen, T-330/94, EU:T:1996:154, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 86 Såsom tribunalen redan har funnit är denna rättspraxis emellertid inte tillämplig när kommissionens beslut, såsom i detta fall, fattas i ett förfarande som utförligt fastställs i en gemenskapsförordning och i vilket kommissionen är skyldig att pröva en ansökan som en enskild har ingett i enlighet med denna förordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 1998, Lilly Industries/kommissionen, T-120/96, EU:T:1998:141, punkterna 62 och 63).
- 87 Kommissionens argument, som det redogjorts för i punkt 84 ovan, kan således inte godtas.

- 88 Kommissionen har, för det tredje, till stöd för sitt påstående att det angripna meddelandet inte är en rättsakt mot vilken talan kan väckas, under förhandlingen åberopat domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), som rörde frågan huruvida det beslut genom vilket parlamentets utskott för framställningar avslutade prövningen av klagandens framställning i detta mål utgjorde en rättsakt mot vilken talan kunde väckas.
- 89 Domstolen fann i punkt 22 i domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) att ett beslut, i vilket parlamentet ansåg att en framställning som det mottagit inte uppfyllde villkoren i artikel 227 FEUF, kunde bli föremål för rättslig prövning, eftersom beslutet kunde påverka den berördes rätt att göra en framställning. Detsamma gäller ett beslut i vilket parlamentet har åsidosatt själva kärnan i rätten att göra en framställning och vägrar eller avstår från att ta del av en framställning som det mottagit, och följaktligen, från att pröva huruvida denna uppfyller villkoren i artikel 227 FEUF.
- 90 I punkt 24 i domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) ansåg domstolen däremot, med avseende på en framställning som parlamentet ansåg uppfylla villkoren i artikel 227 FEUF, att parlamentet hade ett stort utrymme för skönsässig politisk bedömning vad avser vilka åtgärder som skulle vidtas till följd av framställningen. Domstolen fann att ett beslut som fattats i ett sådant fall inte omfattades av någon domstolskontroll, oavsett om parlamentet därigenom beslutade att själv vidta lämpliga åtgärder eller om det inte ansåg sig kunna göra detta och beslutade att vidarebefordra framställningen till behörig institution eller avdelning för vidtagande av sådana åtgärder.
- 91 Vid förhandlingen gjorde kommissionen i huvudsak gällande att det resonemang som fördes i domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) kunde överföras på förevarande mål, eftersom kommissionen, i likhet med parlamentet, har ett stort utrymme för skönsässig bedömning när det gäller vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ. Kommissionen har dessutom gjort gällande att rätten att delta i unionens demokratiska liv genom ett europeiskt medborgarinitiativ, till skillnad från rätten att inge framställningar, inte är en grundläggande rättighet och att det därför skulle vara orimligt att ge den ett större rättsliga skydd än det som gäller för rätten att inge framställningar.
- 92 Med hänsyn till punkt 22 i domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), ska tribunalen pröva huruvida kommissionens vägran att lägga fram ett förslag till rättsakt för unionslagstiftaren, vilken kommit till uttryck i ett meddelande som antagits med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, kan påverka medborgarnas rättighet enligt artikel 11.4 FEU.
- 93 Tribunalen erinrar i detta hänseende om att medborgarnas rättighet enligt artikel 11.4 FEU är avsedd att stärka ett europeiskt medborgarskap och förbättra unionens demokratiska funktion (se punkt 72 ovan) och att det överordnade målet är att uppmuntra medborgarna att delta i det demokratiska livet och att göra unionen mer lättillgänglig (se skäl 2 i förordning nr 211/2011). Om kommissionens vägran att lägga fram ett förslag till rättsakt för unionslagstiftaren, som uttryckts i ett meddelande enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, inte kunde bli föremål för en domstolsprövning, skulle detta äventyra genomförandet av detta mål, eftersom risken för godtyckliga bedömningar från kommissionens sida skulle avskräcka medborgarna från att använda sig av europeiska medborgarinitiativ, inte minst med hänsyn till de krävande förfaranden och villkor som gäller för dessa medborgarinitiativ.
- 94 Det ska dessutom påpekas att förfarandet för att inge framställningar, som var föremål för prövning i domen av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), och förfarandet med medborgarinitiativet inte är likartade.

- 95 Såsom framgår av domen av 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423) görs först en prövning av om en framställning är tillätlig enligt de villkor som anges i artikel 227 FEUF och därefter bedömer parlamentet skönsmässigt vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av framställningen. Mellan dessa två steg omfattas framställningen inte av något ytterligare villkor eller förfarande som påverkar den som ingett framställningen eller dennes rättsliga ställning.
- 96 Ett europeiskt medborgarinitiativ som är ”tillåtligt” i den meningen att det registrerats enligt artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 (första steget i förfarandet för ett europeiskt medborgarinitiativ) ska däremot uppfylla ytterligare villkor för att kommissionen ska ta upp det till prövning inom ramen för ett meddelande som läggs fram enligt artikel 10 i förordning nr 211/2011 (andra steget i förfarandet för ett europeiskt medborgarinitiativ). Dessa ytterligare villkor som organisatorerna ska uppfylla avser i huvudsak insamlingen av stödförklaringar från undertecknare som beskrivs i detalj i förordningen. Det är först om dessa villkor är uppfyllda som det europeiska medborgarinitiativet blir föremål för kommissionens prövning.
- 97 Dessutom innehåller förordning nr 211/2011, med avseende på det förfarande som följer efter registreringen av ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ, bestämmelser som kan betraktas som processrättsliga skyddsregler till förmån för organisatorerna, vilket således innebär att det meddelande som läggs fram enligt artikel 10 i förordning nr 211/2011 medför bindande rättsverkningar för organisatorerna (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 september 2002, DuPont Teijin Films m.fl./kommissionen, T-113/00, EU:T:2002:214, punkterna 47–55, och beslut av den 14 december 2005, Arizona Chemical m.fl./kommissionen, T-369/03, EU:T:2005:458, punkterna 72 och 82). Närmare bestämt ska kommissionen, för det första, enligt artiklarna 9 och 10.1 b i förordning nr 211/2011 ta emot organisatorerna på en lämplig nivå och låta dem mer ingående förklara de frågor som tas upp i det europeiska medborgarinitiativet. För det andra föreskrivs uttryckligen i artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 att kommissionen är skyldig att redogöra för sina skäl att vidta eller inte vidta åtgärder till följd av det europeiska medborgarinitiativet. Den skyldighet som åligger kommissionen i detta hänseende preciseras närmare i skäl 20 i förordningen, i vilket det bland annat anges att kommissionen, för att visa att ett medborgarinitiativ undersöks ingående, på ett klart, begripligt och detaljerat sätt bör förklara skälen till de åtgärder som den avser att vidta, och även ange sina skäl om den inte avser att vidta några åtgärder. För det tredje föreskrivs det i artikel 10.2 i förordning nr 211/2011 att det meddelande som avses i artikel 10.1 c i förordningen inte endast ska offentliggöras, utan även översändas till bland annat organisatorerna.
- 98 Med hänsyn till de ytterligare villkor som organisatorerna ska uppfylla och de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs till deras förmån, vilka det redogjorts för ovan i punkterna 96 och 97, finner tribunalen att kommissionens vägran att lägga fram ett förslag till rättsakt för unionslagstiftaren, vilken kommit till uttryck i det meddelande som antagits med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, medför bindande rättsverkningar för organisatorerna i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkt 68 ovan.
- 99 Med anledning av kommissionens argument, som det redogjorts för i slutet av punkt 91 ovan, att rätten att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ, i motsats till rätten att inge framställningar, inte är en grundläggande rättighet och därför inte bör åtnjuta ett större rättsligt skydd än det som gäller för rätten att inge framställningar, kan det påpekas att såvitt förevarande talan uppfyller villkoren i artikel 263 FEUF, kan kommissionens argument i detta hänseende inte påverka slutsatsen i frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning. Det ska under alla omständigheter noteras att även om rätten att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ inte ingår i stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilket är fallet med avseende på rätten att inge framställningar, vilken föreskrivs i artikel 44 i stadgan, så föreskrivs denna rättighet trots allt i unionens primärrätt, nämligen i artikel 11.4 FEU. Denna rättighet föreskrivs således i en rättsakt som har samma rättsliga status som stadgan om de grundläggande rättigheterna.

- 100 Av detta följer att kommissionens argument, att rätten att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ skulle åtnjuta ett större rättsligt skydd än det rättsliga skydd som gäller för rätten att inge framställningar, under alla omständigheter inte kan godtas.
- 101 Mot denna bakgrund lämnar tribunalen kommissionens invändning om rättegångshinder utan bifall.

Prövning i sak

- 102 Sökandenas argumentation bygger på fem grunder för ogiltigförklaring. Den första grunden avser att artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 har åsidosatts på grund av att kommissionen inte lagt fram ett förslag till rättsakt som svar på det angripna medborgarinitiativet. Den andra grunden, som är subsidiär i förhållande till den första, avser att artikel 11.4 FEU har åsidosatts på grund av att ett sådant förslag till rättsakt inte har lagts fram. Den tredje grunden avser att artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 har åsidosatts i och med att kommissionen inte redogjort för sina rättsliga och politiska slutsatser avseende det angripna medborgarinitiativet separat i det angripna meddelandet. Den fjärde grunden avser att motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Den femte grunden avser att kommissionen har gjort en oriktig bedömning.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 på grund av att kommissionen inte lagt fram ett förslag till rättsakt som svar på det angripna medborgarinitiativet

- 103 Sökandena har gjort gällande att rätten för kommissionen att inte vidta några åtgärder till följd av ett europeiskt medborgarinitiativ måste tolkas restriktivt. Ett sådant beslut kan endast fattas om en av följande tre situationer är för handen. För det första, om de åtgärder som begärts inom ramen för det europeiska medborgarinitiativet inte längre är nödvändiga, eftersom åtgärderna har vidtagits medan medborgarinitiativet fortfarande pågick eller eftersom det problem som togs upp genom medborgarinitiativet inte längre föreligger eller eftersom problemet har lösts på ett annat sätt som är tillfredsställande. För det andra, om det blivit omöjligt att vidta de åtgärder som begärts inom ramen för det europeiska medborgarinitiativet efter det att det registrerats. För det tredje, om medborgarinitiativet inte innehåller något förslag till en specifik åtgärd, utan endast ett påpekande om att det finns ett problem som behöver lösas, men överlåter åt kommissionen att, om så är nödvändigt, fastställa vilka åtgärder som skulle kunna vidtas. Utöver dessa tre situationer strider ett beslut om att inte vidta någon åtgärd mot artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011. Enligt sökandena föreligger inte någon av dessa tre situationer i förevarande fall.
- 104 Kommissionen har bestritt sökandenas påstående.
- 105 Enligt artikel 17.1 FEU ska kommissionen främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte.
- 106 Enligt artikel 17.2 FEU får en unionslagstiftningsakt antas endast ”på förslag av kommissionen”, om inte annat föreskrivs i fördragen.
- 107 På samma sätt består det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som alla förslagen i det angripna medborgarinitiativet avser, enligt artikel 289 FEUF i att Europaparlamentet och rådet ”på förslag av kommissionen” gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.
- 108 Dessutom följer det av artikel 17.3 tredje stycket FEU att kommissionen ska fullgöra sina uppgifter med fullständig oavhängighet, och att dess ledamöter varken får begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå.

- 109 Den initiativrätt i lagstiftningshänseende som kommissionen har enligt artiklarna 17.2 FEU och 289 FEUF innebär att det tillkommer kommissionen att besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt och, i förekommande fall, att fastställa dess föremål, syfte och innehåll (dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkterna 70 och 74).
- 110 Denna monopolliknande initiativrätt i lagstiftningshänseende som fördragen gett kommissionen (förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2014:2470, punkt 43) kan förklaras genom kommissionens uppgift, i enlighet med artikel 17.1 FEU, att främja unionens allmänna intresse och genom den oavhängighet med vilken den, enligt artikel 17.3 tredje stycket FEU, ska fullgöra sina uppgifter.
- 111 Den monopolliknande ställning som nämns i punkt 110 ovan påverkas inte av rätten att lägga fram ett medborgarinitiativ i enlighet med artikel 11.4 FEU. I denna bestämmelse föreskrivs en rätt för ett minsta antal medborgare att, under vissa villkor, ”uppmana” kommissionen att lägga fram ett lämpligt förslag. Lydelsen av denna bestämmelse ger uppenbart inte stöd för en tolkning enligt vilken kommissionen skulle vara tvungen att lägga fram ett förslag till rättsakt som svar på ett europeiskt medborgarinitiativ.
- 112 Dessutom följer denna slutsats, såsom kommissionen med rätta har påpekat, även av systematiken i artiklarna 11 FEU och 24 FEUF, enligt vilka det europeiska medborgarinitiativet ingår bland de övriga medel som medborgarna kan använda sig av för att uppmärksamma unionsinstitutionerna på vissa frågor. Dessa medel består bland annat i att upprätthålla en dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället och att samråda med berörda parter samt i rätten att göra framställningar och att vända sig till ombudsmannen.
- 113 Att unionslagstiftaren inte avsett att rätten att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ skulle innebära en initiativrätt i lagstiftningshänseende stöds av skäl 1 i förordning nr 211/2011, enligt vilken den rätt som ges ett europeiskt medborgarinitiativ i princip likställs med den rätt som tilldelats parlamentet enligt artikel 225 FEUF och rådet enligt artikel 241 FEUF. En anmodan från parlamentet eller rådet innebär emellertid inte att kommissionen är tvungen att lägga fram ett förslag till rättsakt (förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2014:2470, punkt 48, se även, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 22 maj 1990, parlamentet/rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 19).
- 114 Unionslagstiftarens avsikt i detta hänseende stöds även av lydelsen av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, i vilken det bland annat föreskrivs att kommissionen i ett meddelande ska redogöra för de ”eventuella” åtgärder som den avser att vidta med anledning av medborgarinitiativet och skälen för att ”vidta eller inte vidta” dessa åtgärder. Av denna formulering framgår tydligt att kommissionen inte har någon skyldighet att vidta några åtgärder till följd av ett europeiskt medborgarinitiativ.
- 115 Den tolkning av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 som sökandena har föreslagit och som det har redogjorts för i punkt 103 ovan medför i princip att kommissionen fråntas sin rätt till skönsmässig bedömning vid utövandet av sin initiativrätt i lagstiftningshänseende när ett europeiskt medborgarinitiativ läggs fram. Att godta denna tolkning skulle innebära att kommissionen, i praktiken, skulle vara skyldig att vidta den ”specifika” åtgärden (enligt den term som använts av sökandena och som angetts i punkt 103 ovan) som föreslagits genom det europeiska medborgarinitiativet. En sådan tolkning strider emellertid mot den monopolliknande initiativrätt i lagstiftningshänseende som kommissionen tilldelats genom fördragen och mot det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har vid utövandet av denna initiativrätt (se punkterna 109–114 ovan).
- 116 Den slutsats som återges i punkt 115 ovan, enligt vilken kommissionen inte är skyldig att vidta den specifika åtgärd som föreslås genom det europeiska medborgarinitiativet, påverkas inte av det förfarande för registrering av ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ som föreskrivs i artikel 4 i förordning 211/2011, vilket sökandena har gjort gällande.

- 117 Registreringen är nämligen endast ett villkor som organisatörerna ska uppfylla innan de påbörjar insamlingen av stödförklaringar. Såsom parterna samstämt har konstaterat är syftet med registreringsförfarandet att förhindra att organisatörerna anstränger sig i onödan, om det redan från början står klart att ett europeiskt medborgarinitiativ inte kan leda till önskat resultat. Det framgår emellertid av de kriterier för att vägra registrering som föreskrivs i artikel 4.2 b–d i förordning nr 211/2011 – att det föreslagna europeiska medborgarinitiativet uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen, att det är uppenbart otillbörligt, av okynneskaraktär eller förgälselväckande eller att det uppenbart strider mot unionens värden enligt artikel 2 FEU – att beslutet att registrera eller inte registrera ett förslaget europeiskt medborgarinitiativ förutsätter att det görs en inledande bedömning av detta i rättsligt hänseende som inte föregriper kommissionens bedömning i samband med det meddelande som ska antas med stöd av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2016, Constantini m.fl./kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 53).
- 118 Mot denna bakgrund finner tribunalen att den tolkning av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 som har föreslagits av sökandena är felaktig i rättsligt hänseende. Talan kan följaktligen inte bifallas vad avser den första grunden.

Den andra grunden, subsidiär i förhållande till den första grunden: Åsidosättande av artikel 11.4 FEU på grund av att ett förslag till rättsakt inte har lagts fram som svar på det angripna medborgarinitiativet

- 119 Sökandena har gjort gällande att artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, för det fall deras förslag till tolkning av denna bestämmelse (se punkt 103 ovan) inte godtas, strider mot artikel 11.4 FEU. Enligt sökandena ska denna sistnämnda artikel tolkas så att den medför ett reellt mervärde när det gäller möjligheten för medborgarna att påverka unionens politik och innebär att hänsyn tas till de betydande ansträngningar det medför att samla in mer än en miljon underskrifter.
- 120 Sökandena har vidare gjort gällande kommissionen, såsom administrativt organ, inte har någon laglig rätt att anta ett beslut som omintetgör ett förslag till lagstiftning som direkt och uttryckligen har godkänts av mer än en miljon medborgare. En sådan möjlighet för kommissionen skulle strida mot medlemsstaternas konstitutionella traditioner.
- 121 Kommissionen har bestritt sökandenas resonemang.
- 122 Tribunalen påpekar att sökandenas påstående att kommissionen är tvungen att vidta den specifika åtgärd som föreslås genom det europeiska medborgarinitiativet varken stöds av formuleringen av artikel 11.4 FEU eller av fördragens systematik, såsom det redogjorts för denna i punkterna 105–112 ovan.
- 123 Mot bakgrund av att såväl det europeiska medborgarinitiativets som unionsinstitutionernas roll och befogenheter i samband med lagstiftningsförfarandet definieras på ett entydigt sätt i unionsfördragen, är dessutom sökandenas argument till stöd för deras påstående – att det i vissa medlemsstater finns konstitutionella system enligt vilka medborgarinitiativ som organiseras på nationell nivå medför en verklig initiativrätt i lagstiftningshänseende – inte relevant och kan därför inte godtas.
- 124 Det ska även påpekas att det förhållandet att sökandenas påstående inte godtas inte, såsom sökandena har gjort gällande, innebär att systemet med det europeiska medborgarinitiativet blir verkningslöst. Såsom redan har angetts i punkt 76 ovan är syftet med detta system att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett förslag till rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2016, Costantini m.fl./kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 31). Detta syfte påverkas inte av att kommissionen tillåts ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av sin initiativrätt i lagstiftningshänseende.

125 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas på den andra grund för ogiltigförklaring som åberopats av sökandena.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, i och med att kommissionen inte redogjort för sina rättsliga och politiska slutsatser avseende det angripna medborgarinitiativet separat i det angripna meddelandet

126 Sökandena har gjort gällande att kommissionen, enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, tolkad mot bakgrund av skäl 20 i förordningen, var tvungen att redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat. Denna skyldighet är, enligt sökandena, av formell karaktär. Det angripna meddelandet innehåller emellertid inte några sådana separata slutsatser.

127 Kommissionen har bestritt att den har en sådan skyldighet enligt förordning nr 211/2011.

128 Enligt fast rättspraxis är ingressen till en unionsrättsakt inte juridiskt bindande och kan inte åberopas för att motivera undantag från bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dem på ett sätt som uttryckligen strider mot bestämmelsernas ordalydelse (dom av den 19 november 1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, punkt 54, dom av den 25 november 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, punkt 30, och dom av den 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punkt 32).

129 I förevarande fall anges det i skäl 20 i förordning nr 211/2011 att kommissionen bör granska ett europeiskt medborgarinitiativ och redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser ”separat”. Denna skyldighet att redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser separat föreskrivs emellertid inte i artikel 10.1 c i förordningen. I denna artikel föreskrivs att kommissionen i ett meddelande ska redogöra för ”sina juridiska och politiska slutsatser beträffande medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, ... skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder”.

130 Eftersom den skyldighet att redogöra för de juridiska och politiska slutsatserna separat som anges i skäl 20 i förordning nr 211/2011, inte upprepas i artikel 10.1 c i förordningen, är det enligt den rättspraxis som det redogjorts för i punkt 128 ovan lydelsen av artikeln som har företräde. Av detta följer att kommissionen inte har någon sådan skyldighet i samband med att den upprättar det meddelande som avses i denna bestämmelse.

131 Även om det antas att kommissionen var rättsligt skyldig att redogöra för sina juridiska och politiska synpunkter separat i det meddelande som antogs enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, så är denna skyldighet endast av formkaraktär och dess åsidosättande skulle under alla omständigheter inte kunna leda till att meddelandet ogiltigförklarades (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 21 april 1983, Ragusa/kommissionen, 282/81, EU:C:1983:105, punkt 22, och dom av den 5 maj 1983, Ditterich/kommissionen, 207/81, EU:C:1983:123, punkt 19).

132 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas såvitt avser denna grund.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

133 Sökandena har gjort gällande att kommissionen, mot bakgrund av den motiveringsskyldighet som ålåg den, var skyldig att styrka att de etiska och rättsliga garantier som fanns var tillräckliga och att det angripna medborgarinitiativet därför var överflödigt. Kommissionen gjorde emellertid inte detta.

134 I detta sammanhang har sökandena, för det första, gjort gällande att det grundläggande påståendet i det angripna medborgarinitiativet, enligt vilket ett mänskligt embryo är en människa (genom användningen av uttrycket ”en av oss”) och följaktligen har människovärde, inte har berörts i det angripna meddelandet. Detta meddelande innehåller inte något tydligt fastställande, vare sig i positiv

- eller negativ riktning, av vilken rättslig status ett mänskligt embryo har eller borde ha i unionsrätten. Kommissionen har instämt i undertecknarnas ståndpunkt, enligt vilken ett embryo bör åtnjuta rättsligt skydd, men har samtidigt undvikit att dra de logiska konsekvenser som följer av detta.
- 135 Sökandena har, för det andra, anfört att kommissionens etiska resonemang med avseende på forskning på stamceller från mänskliga embryon är felaktigt och att det system med tre kontrollnivåer som presenteras i det angripna meddelandet (se punkt 18 ovan) är bristfälligt och inte utgör ett adekvat svar på den etiska oro som det angripna medborgarinitiativet ger uttryck för.
- 136 Sökandena har, för det tredje, gjort gällande att kommissionens svar även är bristfälligt när det gäller de frågor som rör unionens politik om utvecklingsstöd. Kommissionens vägran att agera till följd av det angripna medborgarinitiativet beror inte på målet att minska mödradödligheten, utan på kommissionens egna institutionella intresse.
- 137 För det fjärde har sökandena anfört att kommissionens vägran att ändra budgetförordningen inte är tillräckligt motiverad och saknar grund.
- 138 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 139 Kommissionen har i detta hänseende bland annat gjort gällande att motiveringen i det meddelande som läggs fram enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 ska möjliggöra en eventuell offentlig debatt i syfte att parlamentet och, i förlängningen, medborgarna ska kunna utöva en politisk kontroll över kommissionen. Det är mot bakgrund av detta mål som det exakta innehållet i och omfattningen av skyldigheten att motivera beslutet att inte lägga fram ett förslag till rättsakt ska fastställas. Kommissionen har även gjort gällande att frågan huruvida motiveringen är tillräcklig ska bedömas i förhållande till målet för det aktuella europeiska medborgarinitiativet, det vill säga i slutändan i förhållande till ändamålet med den rättsakt som detta europeiska medborgarinitiativ riktar sig mot. Enligt kommissionen är det endast när det aktuella meddelandet i extrema fall innehåller uppenbart felaktiga bedömningar av de faktiska omständigheterna eller uppenbart felaktiga rättsliga bedömningar som det kan antas att kommissionen inte har uppfyllt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011.
- 140 Kommissionen har gjort gällande att den motivering som angetts i det angripna meddelandet i förevarande fall möjliggör en politisk debatt och anser därför att denna grund inte kan godtas.
- 141 Tribunalen erinrar om att motiveringsskyldigheten gäller för varje rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 42). Av detta följer att det angripna meddelandet, som innehåller kommissionens beslut att inte lägga fram något förslag till rättsakt för unionslagstifaren till följd av det angripna medborgarinitiativet, omfattas av en sådan motiveringsskyldighet.
- 142 Enligt fast rättspraxis har den skyldighet att motivera ett individuellt beslut som föreskrivs i artikel 296 FEUF till syfte att ge den som berörs av beslutet tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller huruvida det eventuellt är behäftat med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas och göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet (dom av den 18 september 1995, Tiercé Ladbroke/kommissionen, T-471/93, EU:T:1995:167, punkt 29, dom av den 27 september 2012, J/parlamentet, T-160/10, inte publicerad, EU:T:2012:503, punkt 20, och dom av den 19 april 2016, Costantini m.fl./kommissionen, T-44/14, EU:T:2016:223, punkt 68).
- 143 Kommissionens skyldighet att i det meddelande som antas i enlighet med artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 redogöra för sina skäl för att vidta eller inte vidta åtgärder till följd av ett europeiskt medborgarinitiativ utgör det särskilda uttrycket för den motiveringsskyldighet som gäller enligt denna bestämmelse.

- 144 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. 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 den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en akt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån aktens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 88 och där angiven rättspraxis).
- 145 Det ska vidare påpekas att det är av särskilt stor vikt att motiveringsskyldigheten och andra formella krav och förfaranderegler som styr utfärdandet av den aktuella rättsakten iakttas när en unionsinstitution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Det är nämligen endast på detta sätt som unionsdomstolen kan kontrollera om de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom av den 13 december 2007, Angelidis/parlamentet, T-113/05, EU:T:2007:386, punkt 61). I förevarande fall har kommissionen, såsom framgår av punkterna 109–115 ovan och vilket även konstateras i punkt 169 nedan, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den ska besluta om den ska eller inte ska vidta någon åtgärd till följd av ett europeiskt medborgarinitiativ.
- 146 Det är dessutom nödvändigt att skilja motiveringsskyldigheten i dess egenskap av väsentlig formföreskrift, vilken kan åberopas inom ramen för en grund som avser att ett beslut är otillräckligt motiverat eller till och med saknar motivering, från prövningen av huruvida motiveringen är välgrundad, vilken omfattar en prövning av om rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende och som kräver att domstolen bedömer huruvida de skäl som rättsakten grundas på eventuellt är felaktiga. Det rör sig nämligen om två olika typer av prövningar som resulterar i olika bedömningar av tribunalen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 66–68).
- 147 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som tribunalen ska bedöma huruvida kommissionen i förevarande fall har uppfyllt sin motiveringsskyldighet. Dessa omständigheter visar för övrigt att kommissionens påstående, enligt vilket det enda syftet med motiveringen av det meddelande som föreskrivs i artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 är att möjliggöra en eventuell offentlig debatt (se punkt 139 ovan), är felaktigt i rättsligt hänseende i förevarande fall, där det angripna meddelandet utgör en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Eftersom det angripna meddelandet utgör en sådan rättsakt omfattas det nämligen av den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF och det ska således vara möjligt för sökandena att avgöra om det är bristfälligt och för domstolen att utföra sin prövning. Kommissionen skulle bland annat redogöra för de juridiska, politiska eller andra skäl som föranledde den att besluta att inte vidta några åtgärder med anledning av de tre förslag till ändringar av rättsakter som lades fram i det angripna medborgarinitiativet.
- 148 Som redan nämnts antogs det angripna meddelandet till följd av det angripna medborgarinitiativet, vilket syftade till att unionen skulle förbjuda och upphöra med att finansiera verksamhet som förutsätter att mänskliga embryon förstörs, speciellt inom forskning, biståndshjälp och folkhälsa, för att respektera människans värdighet och integritet (se punkt 3 ovan). I detta syfte innehöll det angripna medborgarinitiativet förslag till tre ändringar av unionsrättsakter, nämligen ändring av budgetförordningen, ändring av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (COM(2011) 809 final) och ändring av förordning nr 1905/2006 (se punkterna 5–8 ovan).

- 149 I det angripna meddelandet redogjorde kommissionen för sin avsikt att inte vidta den åtgärd som begärts genom det angripna medborgarinitiativet.
- 150 Kommissionen motiverade sitt beslut att inte lägga fram något förslag till ändring av budgetförordningen i punkterna 3.1 och 4.1 i det angripna meddelandet. Kommissionen påpekade att alla unionens utgifter enligt artikel 87 i budgetförordningen måste vara förenliga med EU-fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionen säkerställde dock redan budgetförordningen att alla EU-utgifter, inklusive på områdena forskning, utvecklingssamarbete och folkhälsa, måste vara förenliga med kraven på respekt för den mänskliga värdigheten, rätten till liv och till individers rätt till integritet. Kommissionen tillade att syftet med budgetförordningen är att tillhandahålla budgetbestämmelser i generell bemärkelse och inte för ett visst EU-politikområde, och att den i första hand reglerar fastställandet och genomförandet av EU-budgeten. På grundval av dessa två överväganden drog kommissionen slutsatsen att det inte fanns något behov av att föreslå några ändringar av budgetförordningen.
- 151 När det gäller förslaget till ändring av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (COM(2011) 809 final), motiverade kommissionen sitt beslut att inte lägga fram något förslag till ändring i punkterna 3.2 och 4.2 i det angripna meddelandet. Kommissionen hänvisade till det system med tre "kontrollnivåer" som bildats genom bestämmelserna i det av unionslagstiftaren antagna programmet Horisont 2020 och menade att dessa bestämmelser redan reglerade ett antal viktiga punkter i organisatörernas begäran, bland annat att unionen inte skulle finansiera destruktion av mänskliga embryon och att ändamålsenliga kontroller skulle inrättas. Kommissionen ansåg emellertid att den inte kunde tillmötesgå organisatörernas begäran om att unionen inte skulle finansiera forskning som äger rum efter det att mänskliga embryoniska stamcellslinjer har tagits fram. Kommissionen motiverade denna slutsats genom att påpeka att den utformat sitt förslag med hänsyn till etiska överväganden, potentiella hälsovinster och mervärdet av stöd på EU-nivå för alla typer av stamcells forskning. Kommissionen framhöll i huvudsak att dess förslag till förordning var resultatet av en avvägning mellan flera hänsyn. Kommissionen angav vidare att medlagstiftarna (Europaparlamentet och rådet) hade antagit kommissionens förslag på grundval av en överenskommelse som nåddes i demokratisk ordning under de interinstitutionella förhandlingarna.
- 152 Kommissionen motiverade sitt beslut att inte lägga fram något förslag till ändring av förordning nr 1905/2006 i punkterna 3.3 och 4.3 i det angripna meddelandet. Kommissionen gjorde i huvudsak gällande att unionens stöd inom hälso- och sjukvårdssektorn i partnerutvecklingsländerna i hög grad bidrog till en minskning av antalet aborter (en minskning som, enligt kommissionen, också var det underliggande målet med medborgarinitiativet), eftersom det förbättrade tillgången till säkra och kvalitativa tjänster, däribland familjeplanering av god kvalitet, ett brett spektrum av metoder för att förebygga oönskade graviditeter, preventivmedel för akutsituationer och övergripande sexualundervisning. Kommissionen angav också att den inte ville öronmärka stöd för vissa typer av tjänster, eftersom det skulle göra det svårare att på ett övergripande och effektivt sätt stödja ett lands hälso- och sjukvårdsstrategi. Kommissionen preciserade slutligen att ett förbud mot att finansiera aborter i utvecklingsländer skulle begränsa unionens förmåga att uppfylla vissa av målsättningarna i millennieutvecklingsmålen, särskilt i fråga om mödravård, och i åtgärdsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling, målsättningar som nyligen har bekräftats på nytt, både internationellt och på EU-nivå.
- 153 Ovannämnda förklaringar gör det möjligt för sökandena att fastställa huruvida kommissionens beslut att inte lägga fram ett förslag till ändring av vissa unionsakter, såsom den anmodats att göra genom det angripna medborgarinitiativet, är välgrundat eller om det är felaktigt. Dessa förklaringar gör det även möjligt för unionsdomstolen att pröva huruvida det angripna meddelandet är lagenligt. Tribunalen finner därför att detta meddelande är tillräckligt väl motiverat.
- 154 Sökandenas argument föranleder inte någon annan bedömning.

- 155 Det ska först och främst noteras att endast de invändningar som framförts i punkterna 134 och 137 ovan, med beaktande av den rättspraxis som angetts i punkt 146 ovan, kan blir föremål för en prövning av motiveringen i det angripna meddelandet. Övriga invändningar omfattas av prövningen av huruvida skälen är välgrundade och kommer att granskas i samband med prövningen av den femte grunden, som avser frågan huruvida kommissionen gjort en oriktig bedömning.
- 156 När det gäller den invändning som förts fram i punkt 134 ovan – att det inte i det angripna meddelandet klargjorts vilken rättslig status ett mänskligt embryo har – finner tribunalen, i likhet med kommissionen, att kommissionen inte behövde formulera någon sådan definition eller något sådant förtydligande för att den med tillräcklig motivering, i det angripna meddelandet, skulle kunna besluta att inte vidta någon åtgärd med anledning av de tre förslag till ändringar av rättsakter som lagts fram genom det angripna medborgarinitiativet. Det räcker att erinra om att frågan huruvida motiveringen är tillräcklig ska bedömas med hänsyn till syftet med det angripna medborgarinitiativet och att detta syfte inte var att den rättsliga ställningen för ett mänskligt embryo skulle definieras eller tydliggöras, utan att kommissionen skulle lägga fram dessa tre förslag för unionslagstiftaren (se punkt 147 ovan). Av detta följer att ovannämnda invändning är verkningslös och därmed inte kan godtas.
- 157 När det gäller den invändning som framförts i punkt 137 ovan, och som avser att de förklaringar som lämnats till vägran att ändra budgetförordningen är alltför kortfattade, visar redogörelsen i punkt 150 ovan att motiveringen är tillräcklig. Det saknas således stöd för sökandenas invändning.
- 158 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas såvitt avser denna grund.

Den femte grunden: Huruvida kommissionens bedömningar var uppenbart oriktiga

- 159 Sökandena har åberopat att det gjorts ett antal oriktiga bedömningar i det angripna meddelandet.
- 160 För det första, har sökandena gjort gällande att kommissionen felaktigt, i det angripna meddelandet, påstod att domen av den 18 oktober 2011, (C-34/10, EU:C:2011:669), inte var relevant i samband med den fråga som var aktuell i det angripna medborgarinitiativet. Sökandena har i detta sammanhang gjort gällande att kommissionen, genom att anse att unionen borde finansiera forskningsprojekt som inte var patenterbara enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/44/EG av den 6 juli 1998 om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar (EGT L 213, 1998, s. 13), har åsidosatt principen om att säkerställa samstämmighet som fastställs i artikel 7 FEUF.
- 161 Sökandena har, för det andra, anfört ett antal invändningar mot kommissionens överväganden angående forskning på stamceller från mänskliga embryon (vilka det kortfattat redogjorts för ovan i punkt 135).
- 162 Sökandena har gjort gällande att kommissionens etiska resonemang avseende forskning på stamceller från mänskliga embryon är felaktigt. De har bland annat invänt mot kommissionens uppfattning att forskning på stamceller från mänskliga embryon är moraliskt acceptabel, eftersom den är lovande när det gäller behandling av "många sjukdomar", och med hänvisning till en handling som upprättats inom det angripna medborgarinitiativet och en stiftelse gjort gällande att det inte är nödvändigt att forska på stamceller från mänskliga embryon och att det finns mycket mer lovande alternativa lösningar. Sökandena har även gjort gällande att kommissionen grundat sig på ett nyttobaserat förhållningssätt som medger att vetenskapliga framsteg motiverar att mänskliga embryon förstörs.
- 163 Sökandena har vidare gjort gällande att systemet med tre "kontrollnivåer" som det angripna meddelandet hänvisar till (se punkt 18 ovan) är bristfälligt och inte utgör ett adekvat svar på den etiska oro som det angripna medborgarinitiativet ger uttryck för. Den första nivån, det vill säga åtagandet att följa den nationella lagstiftningen, innebär inte att det fastställs några etiska normer, utan säkerställer endast att den nationella lagstiftningen följs oavsett dess innehåll. Den andra nivån,

nämligen att forskningsprojekt ska bedömas av sakkunniga på området, syftar inte heller till att etiska normer ska följas, utan tjänar endast till att visa att ett experiment utförs i enlighet med kända vetenskapliga principer, vilket inte tillgodoser den fråga som ställts genom det angripna medborgarinitiativet. Den tredje nivån, det vill säga åtagandet att EU-medel inte får användas för att ta fram nya stamcellslinjer, eller för forskning som förstör embryon, inte heller om syftet är att erhålla stamceller, innebär visserligen ett etiskt åtagande, men det är inte tillräckligt långtgående då det inte rör finansieringen av forskningsprojekt som förutsätter att mänskliga embryon förstörs.

- 164 Sökandena har, för det tredje, anfört ett antal invändningar mot kommissionens överväganden angående utvecklingssamarbetet. Sökandena har i detta hänseende gjort gällande att det inte finns någon internationell samsyn med avseende på innebörden av uttrycket ”sexuell och reproduktiv hälsa”, som kommissionen hänvisar till i det angripna meddelandet, och att det inte finns någon samsyn i frågan huruvida detta uttryck även inbegriper användningen av abort. Enligt sökandena finns det inte någon skyldighet för stater enligt folkrätten att tillåta abort. Sökandena har vidare hävdade att millennieutvecklingsmålen och åtgärdsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling inte innehåller några rättsligt bindande åtaganden, utan politiska målsättningar. Det mål att minska mödradödligheten som fastställs i dessa instrument är legitimt och lovvärt, men motiverar inte användningen av abort. Dessutom innehåller det angripna meddelandet inte någon förklaring till hur finansiering av abort med hjälp av EU-medel kan bidra till att minska mödradödligheten. Enligt sökandenas mening är det möjligt att vidta andra och mindre kontroversiella åtgärder för att minska mödradödligheten. Sökandena har slutligen anfört att kommissionens argument, enligt vilket ett finansieringsförbud skulle begränsa unionens förmåga att uppfylla målsättningarna i millennieutvecklingsmålen, är omotiverat och att kommissionens beslut att inte vidta den åtgärd som föreslås genom det angripna medborgarinitiativet snarare motiverades av kommissionens egna institutionella intresse.
- 165 Sökandena har, för det fjärde, invänt mot kommissionens slutsats i det angripna meddelandet, att det inte fanns något behov av att föreslå ändringar av budgetförordningen. Enligt sökandenas mening innebär hänvisningarna till mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter i unionens primärrätt inte att det saknas behov av att i budgetförordningen införa en uttrycklig, konkret och exakt bestämmelse som förbjuder finansiering av verksamhet som strider mot dessa värden.
- 166 Kommissionen har i huvudsak bestritt att det är möjligt att göra en sakprövning av det meddelande som antagits i enlighet med artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011. Den har i detta hänseende gjort gällande att det förhållandet att en annan institution, eller rent av det berörda europeiska medborgarinitiativets organisatörer eller undertecknare, inte delar dess uppfattning om de faktiska omständigheterna, dess juridiska tolkningar eller dess politiska bedömningar, vilka legat till grund för dess val att inte lägga fram ett förslag till rättsakt, saknar betydelse för bedömningen av om den har uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011. Frågan huruvida sådana uppfattningar om de faktiska omständigheterna, juridiska tolkningar eller politiska bedömningar är övertygande utgör snarare en av de aspekter som, i förekommande fall, ska ge näring åt den politiska debatten efter det att ett meddelande har lagts fram i enlighet med ovanstående bestämmelse.
- 167 Mot denna bakgrund anser kommissionen att sökandenas samtliga invändningar saknar relevans och därför inte kan godtas. De innebär nämligen ett bestridande av den uppfattning om de faktiska omständigheterna, de juridiska tolkningar, de politiska bedömningar och de värdeomdömen som kommissionen gett uttryck för i det angripna meddelandet.
- 168 För att kunna bedöma denna grund måste det klargöras hur omfattande den domstolsprövning som ska göras av innehållet i det angripna meddelandet ska vara.
- 169 Tribunalen noterar i detta hänseende att kommissionen måste ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den utövar sin initiativrätt i lagstiftningshänseende, eftersom den genom att utöva denna rätt, enligt artikel 17.1 FEU, ska främja unionens allmänna intresse, eventuellt genom att göra

svåra val mellan konkurrerande intressen. Av detta följer att kommissionen ska tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta huruvida den ska eller inte ska vidta en åtgärd till följd av ett medborgarinitiativ.

- 170 Av dessa överväganden följer att tribunalen endast ska göra en begränsad prövning av det angripna meddelandet, som innehåller kommissionens slutliga beslut att inte lägga fram något förslag till rättsakt för unionslagstiftaren, i syfte att, utöver att motiveringen är tillräcklig, kontrollera att det inte förekommer några uppenbara bedömningsfel (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 14 juli 2005, Rica Foods/kommissionen, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punkterna 53–55 och där angiven rättspraxis).
- 171 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva sökandenas argument till stöd för denna grund.
- 172 Tribunalen påpekar, för det första, med avseende på invändningen mot kommissionens tolkning av domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (se punkt 160 ovan), att domstolen i denna dom, som meddelades till följd av en begäran om förhandsavgörande, skulle tolka artikel 6.2 c i direktiv 98/44, i vilken det föreskrivs att användningar av mänskliga embryon för industriella eller kommersiella ändamål inte är patenterbara.
- 173 Såsom sökandena har gjort gällande fann domstolen, i punkt 35 i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), att varje mänsklig äggcell från det att den befruktas ska anses utgöra ett mänskligt embryo i den mening som avses i artikel 6.2 c i direktiv 98/44, då befruktningen kan utlösa utvecklingen av en människa. Domstolen påpekade samtidigt, i punkt 40 i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), att direktiv 98/44 inte hade till syfte att reglera användningen av mänskliga embryon för vetenskaplig forskning, utan att syftet var avgränsat till patenterbarheten av biotekniska uppfinningar. Av detta följer att kommissionens slutsats, i slutet av punkt 2.1 i det angripna meddelandet, enligt vilken domstolen i domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), inte tog upp frågan huruvida sådan forskning får utföras eller finansieras, inte utgör en uppenbart oriktig bedömning. Kommissionen ansåg därför, utan att göra sig skyldig till någon sådant fel, att domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), inte var relevant för bedömningen av det angripna medborgarinitiativet, vilket – genom sitt andra förslag till ändring av en unionsrättsakt – syftade till att förbjuda finansiering av forskningsverksamhet som inbegriper eller förutsätter att mänskliga embryon förstörs.
- 174 I motsats till vad sökandena har gjort gällande är kommissionens resonemang inte heller inkonsekvent. Frågan huruvida vetenskaplig forskning som inbegriper användning (och förstöring) av mänskliga embryon kan finansieras med EU-medel skiljer sig nämligen klart från den fråga som berörs i direktiv 98/44 och domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), det vill säga huruvida en bioteknisk uppfinning som inbegriper en sådan användning är patenterbar.
- 175 Sökandenas invändning mot kommissionens tolkning av domen av den 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), kan således inte godtas.
- 176 Tribunalen påpekar, för det andra, när det gäller sökandenas invändningar mot kommissionens överväganden angående forskning på stamceller från mänskliga embryon (se punkterna 161–163 ovan), att de genom sin argumentation i huvudsak har invänt mot kommissionens etiska synsätt. Det angripna medborgarinitiativet ger uttryck för det etiska synsättet att ett mänskligt embryo är en människa som har rätt till mänsklig värdighet och rätt till liv. Kommissionens etiska synsätt, såsom det framgår av det angripna meddelandet, tar hänsyn till mänskliga embryons rätt till liv och mänsklig värdighet, men beaktar samtidigt behovet av forskning på stamceller från mänskliga embryon, vilken kan gynna behandlingen av sjukdomar som i dag inte kan behandlas eller är livshotande, såsom Parkinsons sjukdom, diabetes, stroke, hjärtsjukdomar och blindhet (se punkt 2.2.1

första stycket i det angripna meddelandet). Kommissionens etiska synsätt innebär inte att den gjort en uppenbart oriktig bedömning i detta avseende. Sökandenas argument, som grundar sig på ett annat etiskt synsätt, styrker inte att det begåtts ett sådant fel.

- 177 Sökandenas specifika påstående, som stöds av ett dokument som upprättats av dem själva och en stiftelse, enligt vilket det inte är nödvändigt att forska på stamceller från mänskliga embryon och att det finns mer lovande alternativ (se punkt 162 ovan), är inte tillräckligt underbyggt. Dessutom har sökandena endast hänvisat till det ovannämnda dokumentet, utan att förklara på vilket sätt detta dokument, som är av teknisk art, stödjer deras påstående. Av detta framgår att detta påstående inte uppfyller de krav som uppställs i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 och det kan därför inte godtas.
- 178 Av detta följer att sökandenas invändningar mot kommissionens överväganden avseende forskningen på stamceller från mänskliga embryon inte kan godtas.
- 179 Tribunalen påpekar, för det tredje, med anledning av sökandenas invändningar mot kommissionens överväganden angående utvecklingssamarbetet (se punkt 164 ovan), att sökandena inte har bestritt att unionen har som målsättning att genom sitt handlande minska mödradödligheten eller att detta mål är legitimt och lovvärt.
- 180 Det ska vidare påpekas att kommissionen, i punkt 3.3 i det angripna meddelandet, med hänvisning till en publikation från Världshälsoorganisationen 2012, förklarade att en av orsakerna till mödradödligheten var de osäkra aborterna och att det generella stödet, som inte var öronmärkt för vissa tjänster, från unionen bidrog till en minskning av antalet aborter, eftersom det förbättrade tillgången till säkra och kvalitativa tjänster, däribland familjeplanering av god kvalitet, ett brett spektrum av metoder för att förebygga oönskade graviditeter, preventivmedel för akutsituationer och övergripande sexualundervisning. Enligt denna publikation från Världshälsoorganisationen, som åter åberopats av kommissionen, kan en förbättring av säkerheten kring tjänsterna i samband med abort bidra till att minska dödligheten och sjukdomar bland mödrar. Med hänsyn till att kommissionen styrkt att det finns ett samband mellan osäkra aborter och mödradödlighet framstår det inte som att kommissionen gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den, i punkt 4.3 i det angripna meddelandet, fann att ett förbud mot att finansiera aborter skulle begränsa unionens förmåga att uppnå målet att minska mödradödligheten. Sökandenas argument, som det redogjorts för i punkt 164 ovan, styrker inte heller att ett sådant fel begåtts.
- 181 Av detta följer att sökandenas invändningar mot kommissionens överväganden avseende utvecklingssamarbetet inte kan godtas.
- 182 Tribunalen påpekar, för det fjärde, att sökandenas invändningar mot kommissionens slutsats angående förslaget till ändring av budgetförordningen (se punkt 165 ovan), genom vilka de främst ifrågasatte huruvida kommissionens val att inte lägga fram ett sådant förslag för unionslagstiftaren till följd av det angripna medborgarinitiativet var lämpligt, inte heller innebär att den bedömning som kommissionen gjorde var uppenbart felaktig.
- 183 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas på den femte grunden för ogiltigförklaring som åberopats av sökandena. Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 184 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

185 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Polen, parlamentet och rådet ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **European Citizens' Initiative One of Us och de övriga sökande vars namn finns upptagna i bilagan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Polen, parlamentet och rådet ska bära sina rättegångskostnader.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 april 2018.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Förfarandet med avseende på medborgarinitiativet ”Uno di noi”	2
Innehållet i det angripna meddelandet	3
Förfarandet och parternas yrkanden	6
Rättslig bedömning	8
Upptagande till prövning	8
Huruvida talan kan tas upp till prövning i den del den väckts av enheten ”European Citizens’ Initiative One of Us”	8
Huruvida det angripna meddelandet är en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF	9
Prövning i sak	15
Den första grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 på grund av att kommissionen inte lagt fram ett förslag till rättsakt som svar på det angripna medborgarinitiativet ...	15
Den andra grunden, subsidiär i förhållande till den första grunden: Åsidosättande av artikel 11.4 FEU på grund av att ett förslag till rättsakt inte har lagts fram som svar på det angripna medborgarinitiativet	17
Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011, i och med att kommissionen inte redogjort för sina rättsliga och politiska slutsatser avseende det angripna medborgarinitiativet separat i det angripna meddelandet	18
Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten	18
Den femte grunden: Huruvida kommissionens bedömningar var uppenbart oriktiga	22
Rättegångskostnader	25