Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

19 април 2016 година*

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Социална политика — Услуга от общ икономически интерес — Член 352 ДФЕС — Отказ за регистрация — Явна липса на компетентност на Комисията — Член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Принцип на добра администрация — Задължение за мотивиране“

По дело T-44/14,

**Bruno Costantini**, с местожителство в Йези (Италия), и другите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението, за които се явяват O. Brouwer, J. Wolfhagen, адвокати, и A. Woods, solicitor,

жалбоподатели,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явява H. Krämer, в качеството на представител,

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение C(2013) 7612 окончателен на Комисията от 5 ноември 2013 г., с което се отказва регистрацията на предложение за европейска гражданска инициатива, озаглавена „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: H. Kanninen, председател, I. Pelikánová и E. Buttigieg (докладчик), съдии,

секретар: L. Grzegorczyk, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 октомври 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

## Решение

### Обстоятелства, предхождащи спора

1 Жалбоподателите, г-н Bruno Costantini и другите лица, чиито имена са посочени в приложението, са направили предложение за европейска гражданска инициатива (наричана по-нататък „ЕГИ“), озаглавена „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ („Право на дългосрочни грижи: Достойният и независим живот е основно право!“, наричано по-нататък „спорното предложение за ЕГИ“), което е предадено на Европейската комисия на 5 септември 2013 г. и съгласно заявката за регистрация има за предмет да покани Европейския съюз да „предложи законодателство за закрила на основното право на човешко достойнство чрез гарантиране на подходяща социалната закрила и достъп до качествени дългосрочни грижи, в допълнение към здравеопазването“.

2 Спорното предложение за ЕГИ сочи членове 14 ДФЕС, 153 ДФЕС и 352 ДФЕС като правно основание на предложеното действие.

3 С решение от 5 ноември 2013 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отказва да регистрира спорното предложение за ЕГИ, с мотива че същото очевидно не попада в обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

### Производство и искания на страните

4 На 15 януари 2014 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

5 Жалбоподателите искат от Общия съд:

— да отмени обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

6 Комисията иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

### От правна страна

7 В подкрепа на своята жалба жалбоподателите изтъкват три основания, първото от които е неправилно прилагане на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, стр. 1), второто е незачитане на принципа на добра администрация, а третото е липса на мотиви.

*По първото правно основание, изведено от неправилно прилагане на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011*

8 В подкрепа на първото основание, което по същество се състои от четири части, жалбоподателите твърдят, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е отказала да регистрира спорното предложение за ЕГИ на основание на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. В това отношение те изтъкват, в рамките на първите три части, че Комисията е нарушила членове 14 ДФЕС, 153 ДФЕС и 352 ДФЕС, които предоставят подходящи правни основи с оглед на спорното предложение за ЕГИ, и твърдят, в рамките на четвъртата част, че Комисията е нарушила член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, като е тълкувала и приложила установеното в тази разпоредба условие твърде стриктно и в противоречие с целите на механизма за ЕГИ.

9 В случая Общият съд счита за подходящо да разгледа най-напред четвъртата част на основанието, за да определи смисъла и обхвата на условието за регистрация на предложенията за ЕГИ, установено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, след което ще разгледа другите части на това основание.

По четвъртата част на първото основание

10 Според жалбоподателите Комисията е приложила неправилно правния критерий, установен в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011. По-конкретно жалбоподателите поддържат, че при тълкуването и прилагането на това условие за регистрация на предложенията за ЕГИ контролът на Комисията не може да бъде твърде стриктен предвид целите и духа на регламента, тъй като преценката в стадия на регистрацията на предложенията за ЕГИ следва да се свежда до проверка дали предметът на инициативата се отнася до тема, по която е възможен диалог между гражданския комитет и институциите. На първо място, твърде стриктната преценка на това условие противоречала на целта на механизма на ЕГИ, а именно да се увеличи демократичното участие на гражданите. На следващо място, жалбоподателите поддържат, че за прилагането на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 е необходимо Комисията да вземе предвид качеството на лицата, от които изхождат предложенията за ЕГИ, в смисъл че членовете на комитетите не са напълно запознати с вътрешните механизми на Съюза и с техните специфики. На последно място, жалбоподателите считат, че доколкото текстът на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 съдържа прилагателното „очевиден“, регистрацията на предложение за ЕГИ следва да се откаже само ако последното очевидно не попада в обхвата на правомощията на Комисията, при това като се отчита обстоятелството, че въпросът дали изборът на правната основа е правилен и подходящ, често е спорен.

11 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

12 На първо място, Комисията поддържа, че предложението за ЕГИ излиза извън обхвата на правомощията ѝ да изготви предложение за акт, когато нито една от съдържащите се в договорите разпоредбите, които предвиждат приемане на правен акт въз основа на предложение на Комисията, не може да послужи за правна основа на акт, свързан с предмета на предложението за ЕГИ. Положението очевидно било такова, когато този извод не зависи от фактическите обстоятелства.

13 На второ място, Комисията подчертава, че установеното в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие се проверява и трябва да е изпълнено още в стадия на регистрацията. Впрочем извършваният в това отношение правен контрол не може да бъде само

повърхностен, а напротив, трябва да е цялостен, за да не се даде ход на производството, въпреки че Комисията очевидно не може да предложи приемането на акт поради липса на компетентност на Съюза.

14 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 4, параграф 1 от Регламент № 211/2011 регистрацията на предложението за ЕГИ от Комисията представлява необходимо условие за събирането на изявления за подкрепа на съответното ЕГИ. За тази цел организаторите — членове на гражданския комитет, трябва да предоставят на Комисията информация по-специално относно предмета и целите на предложението за ЕГИ, за да може същата да провери дали са изпълнени условията за регистрация, установени в член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011. Съгласно член 4, параграф 3 от Регламент № 211/2011 Комисията отказва регистрация, ако установените в параграф 2 от този член условия не са изпълнени. Това решение слага край на процедурата относно предложението за ЕГИ.

15 След посочените в член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 условия за регистрацията е включено и това Комисията да извърши регистрацията, ако „предложената гражданска инициатива не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“.

16 Следва да се припомни, че съгласно член 5 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза и че съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите. Именно в този контекст член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 предвижда условието предложението за гражданска инициатива да не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите.

17 От текста на тази разпоредба следва, че Комисията трябва да извърши първоначална проверка на данните, с които разполага, за да прецени дали предложението за ЕГИ не излиза очевидно извън рамките на компетентността ѝ, при уточнението, че е предвидена по-обстойна проверка в случай на регистрация на предложението. Всъщност член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 предвижда, че когато получи ЕГИ, Комисията излага в срок от три месеца, чрез съобщение, своите правни и политически заключения относно ЕГИ, евентуалните действията, които смята да предприеме, както и причините за решението да предприеме или не тези действия.

18 В настоящия случай, за да се определи дали Комисията е приложила правилно условието, закрепено в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, следва да се установи дали с оглед на предложението за ЕГИ и в рамките на първоначалната проверка на данните, с които е разполагала Комисията, последната очевидно не е можела да предложи приемане на акт на Съюза, основан на членове 14 ДФЕС, 153 ДФЕС или 352 ДФЕС.

По първата част на първото основание

19 Жалбоподателите поддържат, най-напред, че Комисията е направила неправилна преценка на член 14 ДФЕС, тъй като съгласно тази разпоредба, която е особено подходяща за втората цел на спорното предложение за ЕГИ, Комисията може да прави законодателни предложения. В подкрепа на своите доводи жалбоподателите се позовават на регистрацията от страна на Комисията на сходно предложение за ЕГИ с наименование „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право“, една от целите на което е водоснабдяването и управлението на водните ресурси да не бъдат подчинени на правилата на общия пазар, а водоразпределителните услугите да не се либерализират. Освен това жалбоподателите твърдят, че направеното в обжалваното решение тълкуване на обхвата на член 14 ДФЕС противоречи на принципите,

залегнали в основата на Регламент № 211/2011, доколкото Комисията не може да откаже регистрацията на предложение за ЕГИ, чиято цел или цели могат да се обхванат от компетентността на Съюза и могат да бъдат предмет на обсъждане между гражданския комитет и институциите. На последно място, жалбоподателите поддържат, че в обжалваното решение Комисията е изопачила същността на спорното предложение за ЕГИ, тъй като то цели по-специално изключването на дългосрочните грижи от приложното поле на правилата на общия пазар и квалифицирането им като универсална услуга на основание член 14 ДФЕС.

20 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

21 Видно от обжалваното решение Комисията е приела, че член 14 ДФЕС не представлява подходяща правна основа за предложението за ЕГИ, тъй като законодателят на Съюза не може да налага на държавите членки да предоставят услуга от общ икономически интерес (наричана по-нататък „УОИИ“), а е компетентен само да определи принципите и условията, които държавите членки трябва да спазват, в случай че приемат самостоятелно да предоставят определена УОИИ.

22 С оглед на заявката за регистрация на спорното предложение за ЕГИ и по-конкретно на неговия предмет, на целите му и на по-подробната информация, съдържаща се в обяснителната бележка, следва да се определи дали това предложение очевидно излиза от обхвата на правомощията на Комисията да предложи приемането на акт на основание член 14 ДФЕС.

23 На първо място, що се отнася до квалификацията на дългосрочните грижи като УОИИ, следва да се подчертае, че съгласно член 14 ДФЕС, без да се засяга член 4 от Договора за Европейския съюз и членове 93 ДФЕС, 106 ДФЕС и 107 ДФЕС и като се има предвид мястото на УОИИ в общите ценности на Съюза, както и тяхната роля за социалното и териториалното единство на Съюза, Съюзът и държавите членки, всяка в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на Договорите, следят тези услуги да се осъществяват съобразно принципи и при условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз установяват тези принципи и определят тези условия, без да се засяга компетентността на държавите членки, при спазване на Договорите, да предоставят, възлагат изпълнението и финансират тези услуги.

24 Така съгласно постоянната съдебна практика държавите членки имат право при спазване на правото на Съюза да определят обхвата и организацията на своите УОИИ (решение от 20 април 2010 г., Federutility и др., C-265/08, Сб., EU:C:2010:205, т. 29). Те имат широко право на преценка при определянето на това, което считат за УОИИ, и определянето на тези услуги от държава членка може да бъде поставено под съмнение от Комисията само в случай на явна грешка. Това правомощие на държавата членка относно определението за УОИИ е потвърдено от липсата както на специално възложена на Съюза компетентност, така и на точно и изчерпателно определение на понятието за УОИИ в правото на Съюза (решения от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия, T-289/03, Сб., EU:T:2008:29, т. 166 и 167; от 7 ноември 2012 г., CBI/Комисия, T-137/10, Сб., EU:T:2012:584, т. 99, и от 16 юли 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Комисия, T-309/12, EU:T:2014:676, т. 105).

25 С оглед на тези обстоятелства Комисията е имала основание да приеме в обжалваното решение, че очевидно няма компетентност да направи предложение за акт, основан на член 14 ДФЕС и целящ квалифициране на дългосрочните грижи като УОИИ.

26 На второ място, следва да се отбележи, като прави Комисията, че нито една разпоредба на Договорите не ѝ предоставя компетентност да предложи приемане на акт на Съюза, който изключва прилагането на правилата на вътрешния пазар за дадена услуга. Всъщност съгласно член 14 ДФЕС установените в него специални правила се прилагат за УОИИ, без да се засяга член 106 ДФЕС. Съгласно параграф 2 от последната разпоредба обаче дори предприятията,

които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, се подчиняват на разпоредбите на Договорите, и по-конкретно на правилата на вътрешния пазар и конкуренцията, като изключение от този принцип се допуска само при стриктно определени предпоставки, чието наличие зависи от специфичните правни и фактически условия във всяка една държава членка и трябва да се докаже във всеки конкретен случай от държавата членка или от предприятието, която/което се позовава на тях (вж. в този смисъл решения от 23 октомври 1997 г., Комисия/Франция, C-159/94, Rec, EU:C:1997:501, т. 94, и от 17 май 2001 г., TNT Traco, C-340/99, Rec, EU:C:2001:281, т. 59). От това следва, че Комисията не може да предложи да се изключи по принцип прилагането на правилата на вътрешния пазар за услуги, чиято квалификация като УОИИ зависи от националната политика на всяка държава членка.

27 Следователно Комисията е имала основание да приеме в обжалваното решение, че очевидно няма компетентност да направи предложение за акт, основан на член 14 ДФЕС и целящ изключване на дългосрочните грижи от приложното поле на правилата за вътрешния пазар.

28 Този извод не може да се обори с останалите доводи на жалбоподателите.

29 На първо място, жалбоподателите твърдят, че член 14 ДФЕС представлява подходяща правна основа за определяне на принципите, които уреждат предоставянето на УОИИ, и изтъкват в това отношение, че тази разпоредба представлява правна основа на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ L 52, стр. 3).

30 В това отношение следва да се отбележи, че макар член 16 ЕО, който по същество е възпроизведен понастоящем в член 14 ДФЕС, да е посочен в съображение 3 от Директива 2008/6, доколкото в него се изтъква мястото, което заемат УОИИ в общите ценности на Съюза, както и тяхната роля за насърчаване на социалното и териториалното единство, и се посочва, че следва да се положат усилия тези услуги да се предоставят въз основа на принципите и условията, които им позволяват да изпълняват своите задачи, посочената директива сочи изрично като правна основа член 47, параграф 2 ЕО и членове 55 ЕО и 95 ЕО. Следователно този довод трябва да се отхвърли като неоснователен.

31 Освен това доводът на жалбоподателите, че Комисията е тълкувала член 14 ДФЕС в противоречие с принципите, залегнали в основата на Регламент № 211/2011, трябва да се отхвърли, доколкото, обратно на твърдяното от тях, механизмът на ЕГИ няма за предмет, нито за цел просто да постави начало на диалог между гражданите и институциите, а да прикани Комисията да представи, в рамките на своите правомощия, предложение за приемане на акт.

32 На следващо място, жалбоподателите считат, че преценката на Комисията във връзка с член 14 ДФЕС изопачава същността на спорното предложение за ЕГИ, втората цел на което е изключването на дългосрочните грижи от приложното поле на правилата на общия пазар и квалифицирането им като универсална услуга. Така съществото на спорното предложение за ЕГИ се изразявало в придаване на дълготраен характер на съществуващите дългосрочни грижи чрез законодателен акт на Съюза.

33 В това отношение следва да се отбележи, че универсалната услуга не се споменава нито по отношение на предмета, нито по отношение на целите на спорното предложение за ЕГИ и че в обяснителната бележка действително е налице позоваване на универсална услуга, но то е направено в рамките на позоваването на член 14 ДФЕС, съгласно който дългосрочните грижи биха могли да се квалифицират като УОИИ. Ето защо Комисията не е изопачила спорното предложение за ЕГИ, като е посочила в обжалваното решение, че член 14 ДФЕС не представлява правна основа, която да ѝ позволява да задължи държавите членки да квалифицират определена услуга като УОИИ, и като е изтъкнала, че не може да направи

предложение за приемане на акт, целящ изключване на дадена услуга от приложното поле на правилата на вътрешния пазар. Следователно доводът на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

34 На последно място, не може да се приеме доводът на жалбоподателите, основан на регистрацията на предложението за ЕГИ с наименование „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право“. Дори да се приеме, че регистрацията на това предложение за ЕГИ, сочещо член 14 ДФЕС като правна основа, е релевантна, това все пак не означава, че Комисията е приела изрично член 14 ДФЕС за подходяща правна основа, за да предложи приемането на акт, които изключва водоснабдителните услуги от приложното поле на правилата на вътрешния пазар. Всъщност решението на Комисията да регистрира това предложение за ЕГИ показва само, че според нея то не излиза очевидно извън обхвата на правомощията ѝ да представи предложение за приемане на правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите.

35 От това следва, че Комисията не е допуснала грешка в преценката в обжалваното решение по отношение на член 14 ДФЕС, доколкото тя очевидно не е можела да се основе на тази разпоредба, за да предложи приемането на акт, който квалифицира дългосрочните грижи като УОИИ и изключва тези услуги от приложното поле на правилата на вътрешния пазар.

По втората част на първото основание

36 Жалбоподателите твърдят, че в обжалваното решение Комисията не е направила правилна преценка на член 153 ДФЕС във връзка с член 14 ДФЕС, който представлява подходяща правна основа на спорното предложение за ЕГИ, доколкото позволява да се установят минимални изисквания относно социалната сигурност на работниците. Макар да признават, че по отношение на лицата, които не са работници, тази разпоредба не представлява най-солидната правна основа, жалбоподателите поддържат, че тя трябва да се приложи във връзка с член 14 ДФЕС, за да се гарантира достъп на възможно най-голям брой лица, включително работниците, до дългосрочните грижи.

37 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

38 В обжалваното решение Комисията изтъква, че член 153 ДФЕС не може да представлява подходяща правна основа за целите на приемането на акт, чийто предмет съответства на този на спорното предложение за ЕГИ, тъй като член 153 ДФЕС позволявал само приемането на минимални изисквания относно социалната сигурност и социалната закрила на работниците, което изключва здравните грижи и дългосрочните грижи за лица, които не са работници.

39 В това отношение следва да се отбележи, че член 153 ДФЕС покрива само частично приложното поле на мерките, които са цел на спорното предложение за ЕГИ, тъй като тази разпоредба се отнася изрично и изключително до работниците и не позволява да се приеме правен акт относно други категории лица. Поради това сам по себе си член 153 ДФЕС не може да представлява правна основа за приемането на акт с предмет като посочения в спорното предложение за ЕГИ и целящ да гарантира универсално предоставяне на дългосрочни грижи в Съюза.

40 Трябва обаче да се констатира, че както подчертават жалбоподателите и както личи от една обяснителна бележка към заявлението за регистрация, член 153 ДФЕС е посочен в спорното предложение за ЕГИ като допълнителна правна основа за предвидените действия, които са основани на член 14 ДФЕС.

41 В това отношение трябва да се констатира, че доколкото Общият съд приема, че Комисията е можела да откаже регистрацията на спорното предложение за ЕГИ, тъй като очевидно не попада в обхвата на член 14 ДФЕС, следва да се приемат и заключенията ѝ относно член 153 ДФЕС, който е представен в заявлението за регистрация като допълнителна правна основа.

По третата част на първото основание

42 Жалбоподателите поддържат по същество, от една страна, че в обжалваното решение липсва анализ на член 352 ДФЕС, и от друга страна, че Комисията е можела да се основа на тази разпоредба за приемането на мерки, които съответстват на предмета и на целите на спорното предложение за ЕГИ.

43 На първо място, от доводите на жалбоподателите следва, че те оспорват главно липсата на мотиви в обжалваното решение по отношение на член 352 ДФЕС. В това отношение трябва да се напомни, че контролът за спазване на задължението за мотивиране като съществено формално изискване се различава от контрола за основателност на мотивите, който се обхваща от контрола за законосъобразност на акта по същество (решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Rec, EU:C:1998:154, т. 67).

44 Ето защо доводите, които жалбоподателите изтъкват в рамките на това основание, но които се отнасят до липса на мотиви на обжалваното решение с оглед на член 352 ДФЕС, трябва да се разгледат в рамките на третото основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране.

45 На второ място, доколкото с настоящата част на първото основание жалбоподателите целят да докажат, че член 352 ДФЕС представлява подходяща правна основа, в отговор на поставен въпрос от страна на Общият съд по време на съдебното заседание Комисията потвърждава възражението си за недопустимост на тези доводи, основано на член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г.

46 Следва да се напомни, че съгласно член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим към производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут, и член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г., жалбата трябва да съдържа по-конкретно кратко изложение на основанията. Това изложение трябва да е достатъчно ясно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да упражни съдебен контрол, ако е необходимо, без да разполага с други данни. С оглед на гарантиране на правната сигурност и на доброто правораздаване, за да бъде допустима жалбата, е необходимо съществените правни и фактически обстоятелства, на които тя се основава, да следват поне обобщено, но по логичен и разбираем начин, от текста на самата жалба (вж. решение от 10 май 2006 г., Galileo International Technology и др./Комисия, T-279/03, Rec, EU:T:2006:121, т. 36 и цитираната съдебна практика).

47 В това отношение трябва да се отбележи, че доводите относно член 352 ДФЕС са изложени в рамките на първото основание, свързано с неправилно прилагане на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, с което жалбоподателите оспорват, от една страна, тълкуването и прилагането на тази разпоредба, и от друга страна, прилагането на посочената разпоредба с оглед на правните основи, предложени в заявлението за регистрация на спорното предложение за ЕГИ. Освен това съществото на доводите на жалбоподателите, а именно твърдението им, че член 352 ДФЕС представлява подходяща правна основа за приемането на акт, с който се изпълняват целите на спорното предложение за ЕГИ, личи достатъчно ясно от жалбата, така че Комисията е могла да изложи надлежно защитата си, както личи от писменото

ѝ становище. Ето защо третата част на първото основание, свързана с неправилна преценка на член 352 ДФЕС, не може да бъде обявена за недопустима и твърдението на Комисията следователно трябва да се отхвърли.

48 На трето място, от доводите на жалбоподателите личи, че според тях спорното предложение за ЕГИ не излиза очевидно извън рамките на правомощията на Комисията съгласно член 352 ДФЕС да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на изпълнението на Договорите.

49 За тази цел жалбоподателите твърдят, най-напред, че ако членове 14 ДФЕС и 153 ДФЕС не са достатъчни за приемането на акт с предмет, посочен в спорното предложение за ЕГИ, то Комисията можела да предложи акт на основата на член 352 ДФЕС. Освен това, те поддържат, че член 352 ДФЕС може да бъде използван в рамките на предложение за ЕГИ. Накрая, жалбоподателите твърдят, че би било в противоречие с духа на Регламент № 211/2011 да се изисква от гражданите на Съюза да покажат по какъв начин приемането на правен акт, свързан с предмета предложение за ЕГИ, е необходимо за постигането на посочените в Договорите цели.

50 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 352 ДФЕС, ако действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на определените от Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия, Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията и след одобрение от Парламента, приема необходимите разпоредби.

51 Съгласно съдебната практика член 352 ДФЕС, който е неделима част от институционална система, основана на принципа на предоставената компетентност, не може да служи като основа за разширяване на обхвата на компетентност на Съюза извън общата рамка, установена от всички разпоредби на Договорите, и в частност от разпоредбите, които определят задачите и дейностите на Съюза. Следователно във всички случаи тази разпоредба не може да се използва като основа за приемането на разпоредби, които по своята същност и последици биха довели до изменение на Договора, без да се следва процедурата, която той предвижда за тази цел (становище 2/94, от 28 март 1996 г., Rec, EU:C:1996:140, т. 30). От това следва, че за да се използва тази разпоредба, трябва да са изпълнени определени условия с цел да се спази установеното в Договорите разграничение на компетентностите и да се избегне поставянето му под въпрос чрез приемане на акт на вторичното право.

52 Освен това следва да се уточни, че нито член 352 ДФЕС, нито Регламент № 211/2011 изключват използването на член 352 ДФЕС в рамките на ЕГИ.

53 Все пак целта за демократично участие на гражданите на Съюза, която стои в основата на механизма на ЕГИ, не може да преодолее принципа на предоставената компетентност и да позволи на Съюза да приеме законодателство в област, в която няма предоставени правомощия, така че зачитането на установените в член 352 ДФЕС условия е задължително и в рамките на предложение за ЕГИ. Поради това Комисията трябва да провери дали по отношение на конкретно предложение за ЕГИ тя очевидно няма да може да направи предложение за правен акт, основан на тази разпоредба. Това обаче по никакъв начин не предрешава преценката на институциите за необходимостта от такъв правен акт, доколкото тази преценка може да се направи след регистрацията на предложението за ЕГИ и ако е необходимо, може да бъде изложена в съобщението, предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011.

54 В настоящия случай следва да се отбележи, че заявката за регистрация не съдържа доказателства, от които да може да се установи изпълнението на условията за прилагане на член 352 ДФЕС. Така от обяснителната бележка към заявката за регистрация личи, че жалбоподателите са изложили доводи в подкрепа на предложението си във връзка с членове 14 ДФЕС и 153 ДФЕС, но не са обяснили защо считат прилагането на член 352 ДФЕС за

обосновано. От това приложение личи само, че ако Комисията приеме, че член 14 ДФЕС не представлява подходяща правна основа, следва да се приложи член 352 ДФЕС. Поради това, макар жалбоподателите да не могат да бъдат упреквани, че в заявлението за регистрация не се установява необходимостта от искания акт, те все пак е трябвало да докажат поне, че този акт се вписва в политиките, определени от Договорите, и е предназначен да постигне цел, предвидена в тези договори, което би позволило на Комисията да прецени обстойно искането им за прилагане член 352 ДФЕС за предложеното действие.

55 При тези условия не може да се приеме оплакването на жалбоподателите срещу заключението на Комисията, че член 352 ДФЕС очевидно не представлява подходяща правна основа за целите на предложението за приемане на правен акт, насочен към изпълнението на целите на спорното предложение за ЕГИ.

56 С оглед на гореизложените обстоятелства следва да се заключи, че Комисията нито е нарушила член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, нито е допуснала грешка при прилагане на правото при преценката на членове 14 ДФЕС, 153 ДФЕС и 352 ДФЕС. От това следва, че първото основание трябва да се отхвърли в неговата цялост.

*По второто основание, изведено от нарушение на принципа на добра администрация*

57 С второто основание жалбоподателите твърдят по същество, че принципът на добра администрация установява задължение за съгласуваност, което предполага, че сходни случаи трябва да се третират по един и същ начин, освен ако е налице основание за различно третиране, и че Комисията е нарушила това задължение, като е отказала да регистрира спорното предложение за ЕГИ, въпреки че е регистрирала други предложения за ЕГИ. Всъщност с регистрацията на по-ранни предложенията за ЕГИ Комисията била установила практика, съгласно която при съмнения относно релевантността на определена правна основа предложенията за ЕГИ се регистрират, за да се постави началото на диалог между гражданите и институциите, и била тълкувала предвиденото в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие с оглед на тази цел. Впрочем спорното предложение за ЕГИ и ЕГИ с наименование „Водата и санитарно-хигиенните условия са човешко право“ били твърде сходни както с оглед на съответните им цели, така и на предложените правни основи, така че в съответствие с принципа на съгласуваност не трябвало да се отказва регистрацията на първото.

58 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

59 В самото начало трябва да се отбележи, че в отговор на поставен в хода на съдебното заседание въпрос на Общия съд жалбоподателите изрично потвърждават, че с настоящото основание се позовават на нарушение на задължението за съгласуваност като част от принципа на добра администрация, а не на принципа на равно третиране.

60 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика институциите трябва да упражняват правомощията си в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, като принципа на равно третиране и принципа на добра администрация, и че с оглед на тези принципи те трябва да се съобразяват с вече приетите решения по сходни искания и особено внимателно да преценят дали трябва да се произнесат по същия начин. Прилагането на принципа на добра администрация все пак трябва да е законосъобразно (вж. по аналогия решения от 10 март 2011 г., Agencja Wydawnicza Technopol/СХВП, C-51/10 P, Сб., EU:C:2011:139, т. 73—75 и цитираната съдебна практика, и от 17 януари 2013 г., Gollnisch/Парламент, T-346/11 и T-347/11, Сб., EU:T:2013:23, т. 109).

61 В настоящия случай, както личи от анализа на първото основание, Комисията основателно е приела в обжалваното решение, че спорното предложение за ЕГИ очевидно излиза от рамките на правомощията ѝ да представи предложение за приемане на правен акт. Следователно, доколкото е установено, че в случая Комисията правилно е приложила член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011, от посочената в точка 60 по-горе съдена практика следва, че законосъобразността на обжалваното решение не може да се постави под въпрос само поради факта, че Комисията не е следвала определена практика при приемането на решения, дори да се приеме, че последната е установена.

62 Следователно второто основание трябва да се отхвърли.

*По третото основание, изведено от липсата на мотиви*

63 Жалбоподателите поддържат, че обжалваното решение нарушава задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз и изтъкват по същество три твърдения за нарушения в това отношение. На първо място, те считат, че обжалваното решение не е достатъчно мотивирано по отношение на отказа да се приеме член 352 ДФЕС като подходяща правна основа. На второ място, те упрекват Комисията, че не е обосновала отказа за регистрация, въпреки че е регистрирала по-ранни сходни предложения. На трето място, те поддържат, че Комисията е трябвало да мотивира избора си да приложи стриктно член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 за заявката за регистрация на спорното предложение за ЕГИ.

64 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

65 На първо място, що се отнася до второто от трите твърдения за нарушения, следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика трябва да се прави разлика между задължението за мотивиране като съществено формално изискване, което може да бъде изтъкнато в рамките на основание, свързано с недостатъчност или дори липса на мотиви на дадено решение, и контрола за основателност на мотивите, който е част от контрола за законосъобразност по същество на акта и предполага проверка от страна на съда дали мотивите, на които се основава акта, са опорочени от грешка (решение Комисия/Sytraval и Brink's France, т. 43 по-горе, EU:C:1998:154, т. 67). Всъщност това са две различни по естеството си проверки, които предполагат различни преценки на Общият съд (решение Комисия/Sytraval и Brink's France, т.43 по-горе, EU:C:1998:154, т. 66—68).

66 В настоящия случай трябва да се отбележи, че с второто и третото твърдение за нарушение в рамките на третото основание жалбоподателите изтъкват доводи, свързани с прилагането на обжалваното решение по същество, които бяха разгледани и отхвърлени при анализа на първото и на второто основание. Тези твърдения не могат да изменят обхвата на задължението за мотивиране на Комисията.

67 Поради това Общият съд не може да разглежда такова твърдение за нарушение в рамките на контрола за спазване на задължението за мотивиране. Всъщност в рамките на основание, изведено от липса на мотиви или от тяхната непълнота, твърденията за нарушения и доводите, с които се цели да се оспори основателността на обжалваното решение, следва да се приемат за неотносими (решение от 1 юли 2009 г., Operator ARP/Комисия, T-291/06, Сб., EU:T:2009:235, т. 48).

68 На второ място, що се отнася до първото твърдение за нарушение, следва най-напред да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика закрепеното с член 296 ДФЕС задължение за мотивиране на индивидуално решение има за цел на заинтересованото лице да се предостави достатъчно информация, за да прецени дали решението е обосновано или

евентуално има порок, който дава основание валидността му да се оспорва, и позволява на съда на Съюза да упражни своя контрол за законосъобразността му (решения от 18 септември 1995 г., Tiercé Ladbroke/Комисия, T-471/93, Rec, EU:T:1995:167, т. 29, и от 27 септември 2012 г., J/Парламент, T-160/10, EU:T:2012:503, т. 20).

69 Член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011, съгласно който Комисията информира организаторите относно причините за отказ, е специфичен израз на разглежданото задължение за мотивиране в областта на ЕГИ.

70 Отново според постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт. Следователно изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта и от естеството на изложените мотиви. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста му (определение от 14 ноември 2013 г., J/Парламент, C-550/12 P, EU:C:2013:760, т. 19).

71 На последно място, от трайно установената съдебна практика следва също, че при мотивиране на решенията си Комисията не е длъжна да отговаря на всички доводи, изложени от заинтересованите лица в административното производство. Достатъчно е Комисията да изложи фактите и правните съображения, които имат основно значение в структурата на решението (решение от 11 януари 2007 г., Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия, C-404/04 P, EU:C:2007:6, т. 30; вж. също решение от 29 юни 1993 г., Asia Motor France и др./Комисия, T-7/92, Rec, EU:T:1993:52, т. 31 и цитираната съдебна практика).

72 Следва да се отбележи, че в случая обстоятелството, че спорното предложение за ЕГИ не е регистрирано, може да засегне самата ефективност на правото на гражданите да представят ЕГИ, утвърдено в член 24, първа алинея ДФЕС. Ето защо в такова решение мотивите, обосноваващи съответния отказ, трябва да са ясно посочени.

73 Гражданинът, представил предложение за ЕГИ, трябва да може да разбере причините за този отказ за регистрация. Когато Комисията е сезирана с предложение за ЕГИ, тя трябва да го прецени, но и да мотивира решението, с което отказва регистрация, поради последиците на отказа за ефективното упражняване на утвърденото в Договора право. Това следва от самото естество на посоченото право, което, както се отбелязва в съображение 1 от Регламент № 211/2011, трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засили демократичното функциониране на Съюза чрез участие на гражданите в демократичния живот на Съюза (решение от 30 септември 2015 г., Anagnostakis/Комисия, T-450/12, Сб., обжалвано, EU:T:2015:739, т. 26).

74 От обжалваното решение личи, че Комисията е изложила изрично причините, поради които членове 14 ДФЕС и 153 ДФЕС не могат да представляват подходящи правни основи. За сметка на това обжалваното решение не съдържа конкретни мотиви по отношение на член 352 ДФЕС. Както основателно подчертава Комисията обаче, последното безспорно разкрива, макар и имплицитно, позицията ѝ, че член 352 ДФЕС, също като други разпоредби от Договорите, не представлява подходяща правна основа за приемането на акт в изпълнение на целите на спорното предложение за ЕГИ.

75 Наистина съгласно съдебната практика мотивите на акта имат за цел да изложат по ясен и недвусмислен начин съображенията на неговия автор, така че да предоставят на адресата необходимите данни, за да прецени основателността на акта или евентуалните пороци, които му дават основание да го обжалва, и да дадат възможност на съда на Съюза да упражни своя контрол за законосъобразност на посочения акт.

76 При все това трябва да се припомни също, че обхватът на това задължение зависи от различни фактори. Така не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, а само тези, които имат основно значение в структурата на решението, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста му.

77 В настоящия случай трябва да се констатира, че заявката за регистрация на спорното предложение за ЕГИ не съдържа данни, които да обосновават използването на член 352 ДФЕС. Както основателно подчертава Комисията, обяснителната бележка показва, че жалбоподателите са изтъкнали различни доводи в подкрепа на своето искане, основано на членове 14 ДФЕС и 153 ДФЕС, но не са обяснили защо считат прилагането на член 352 ДФЕС за обосновано.

78 Предвид че за прилагането на член 352 ДФЕС се предвидени стриктни условия, свързани по-специално с необходимостта от действие в рамките на определените от Договорите политики с оглед на постигането на посочена в Договорите цел, жалбоподателите е трябвало поне да посочат по какъв начин спорното предложение за ЕГИ се отнася към такава цел, за да позволят на Комисията да прецени обстойно тяхното искане в това отношение. Ако условията за прилагане на член 352 ДФЕС не са изпълнени, тази разпоредба не представлява подходяща правна основа и следователно установеното в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 условие също не е изпълнено.

79 Ето защо, с оглед на контекста и предвид липсата на посочване в заявката за регистрация на спорното предложение за ЕГИ, дори накратко, на условията за прилагане на член 352 ДФЕС в рамките на това предложение за ЕГИ, имплицитните мотиви във връзка с тази разпоредба следва да се приемат за достатъчни и първото оплакване от третото основание трябва да се отхвърли.

80 С оглед на всички гореизложени съображения следва да се приеме, че Комисията е изпълнила задължението си за мотивиране и че поради това третото основание, а следователно и жалбата трябва да се отхвърлят.

**По съдебните разноски**

81 Съгласно член 134 параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да понесат, освен направените от тях съдебни разноски, и разноските на Комисията съгласно направените от последната искания.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

**1) Отхвърля жалбата.**

**2) Осъжда г-н Bruno Costantini и другите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението, да заплатят съдебните разноски.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 април 2016 година.

Подписи

Приложение

**Robert Racke**, с местожителство в Ламадлен (Люксембург),

**Pietro Pravata**, с местожителство в Бен Йосе (Белгия),

**Zbigniew Gałązka**, с местожителство в Лодз (Полша),

**Justo Santos Domínguez**, с местожителство в Леганес (Испания),

**Maria Isabel Lemos**, с местожителство в Мealяда (Португалия),

**André Clavelou**, с местожителство във Венсен (Франция),

**Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!**“, установен в Брюксел (Белгия).