Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

19. april 2016*

»Regler for institutionerne — europæisk borgerinitiativ — socialpolitik — tjenesteydelse af almen økonomisk interesse — artikel 352 TEUF — afslag på registrering — åbenbart uden for Kommissionens beføjelse — artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning (EU) nr. 211/2011 — princippet om god forvaltningsskik — begrundelsespligt«

I sag T-44/14,

Bruno Costantini, Jesi (Italien), og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, ved advokaterne O. Brouwer og J. Wolfhagen samt solicitor A. Woods,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved H. Krämer, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2013) 7612 final af 5. november 2013 vedrørende afslag på registrering af forslaget til det europæiske borgerinitiativ med overskriften »Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!«,

har

Retten (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne I. Pelikánová og E. Buttigieg (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig L. Grzegorczyk,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. oktober 2015,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Bruno Costantini og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, har taget initiativ til et forslag til et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI«) med overskriften »Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!« (»Retten til langtidsplejeydelser: at leve et værdigt og uafhængigt liv er en grundlæggende ret!«, herefter »det omtvistede forslag til EBI«), som blev fremsendt til Kommissionen den 5. september 2013, og hvis formål som beskrevet i anmodningen om registrering er at opfordre Den Europæiske Union til at »fremsætte forslag om en lovgivning, der beskytter den grundlæggende ret til menneskelig værdighed ved ud over den umiddelbare sundhedspleje at sikre en passende social beskyttelse og adgang til rimelig kvalificeret langtidsvarende pleje hele livet«.

2 I det omtvistede forslag til EBI er der henvist til artikel 14 TEUF, 153 TEUF og 352 TEUF som retsgrundlag for den foreslåede foranstaltning.

3 Ved afgørelse af 5. november 2013 (herefter »den anfægtede afgørelse«) afviste Kommissionen at registrere det omtvistede forslag til EBI med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelser til at fremsætte et forslag til udstedelse af en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

4 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. januar 2014 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.

5 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

7 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremført tre anbringender for det første vedrørende en urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer (EUT L 65, s. 1), for det andet vedrørende manglende overholdelse af princippet om god forvaltningsskik og for det tredje vedrørende en manglende begrundelse.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011

8 Til støtte for det første anbringende, som nærmere bestemt består af fire led, har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen har begået retlige fejl, idet den gav afslag på at registrere det omtvistede forslag til EBI i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Sagsøgerne har med de tre første led gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 14 TEUF, 153 TEUF og 352 TEUF, som udgør det rette retsgrundlag for fremsættelsen af det omtvistede forslag til EBI, og har med det fjerde led hævdet, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, idet den har fortolket og anvendt den i bestemmelsen fastsatte betingelse for snævert og i strid med formålene med ordningen med EBI.

9 I det foreliggende tilfælde finder Retten det hensigtsmæssigt først at tage stilling til det fjerde led i dette anbringende med henblik på at definere betydningen og rækkevidden af betingelsen for at registrere et forslag til EBI i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og dernæst at undersøge de tre andre led i dette anbringende.

Det første anbringendes fjerde led

10 Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionen ikke har anvendt det retlige kriterium, der er opstillet i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, korrekt. De har nærmere bestemt gjort gældende, at når Kommissionen fortolker og anvender denne betingelse for registrering af forslag til EBI, kan den, henset til formålene med og ånden i forordningen, ikke foretage en alt for restriktiv efterprøvelse, eftersom den vurdering, som skal foretages i forbindelse med registreringen af forslagene til EBI, alene skal sætte den i stand til at kontrollere, om den omstændighed, der ligger til grund for initiativet, vedrører et emne, som borgerkomitéen og institutionerne kan diskutere. En alt for streng bedømmelse af betingelsen vil for det første være i strid med formålet med ordningen med EBI, som er at styrke borgernes demokratiske deltagelse. Sagsøgerne har dernæst gjort gældende, at anvendelsen af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 kræver, at Kommissionen tager hensyn til, hvilken status de personer, som har fremsat forslagene til EBI, har, idet medlemmerne af komitéerne ikke fuldt ud er bekendt med Unionens interne arbejdsgange og dennes særegenheder. Endelig er sagsøgerne af den opfattelse, at eftersom adverbiet »åbenbart« er anvendt i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og henset til, at spørgsmålet om, hvorvidt det valgte retsgrundlag er korrekt og passende, ofte er omstridt, kan et forslag til EBI kun afvises, såfremt det åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse.

11 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

12 Kommissionen har for det første gjort gældende, at et forslag til EBI falder uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til en retsakt, såfremt ingen af de bestemmelser i traktaterne, hvorefter retsakter kan vedtages på grundlag af et forslag fra Kommissionen, kan danne retsgrundlag for den retsakt, som vedrører genstanden for forslaget til EBI. Dette er klart tilfældet, når denne konklusion ikke vedrører faktiske omstændigheder.

13 For det andet har Kommissionen påpeget, at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 skal efterprøves og være opfyldt ved registreringen. Den retslige prøvelse, som skal foretages i denne henseende, må desuden ikke være ufuldstændig, men skal derimod være fuldstændig med henblik på, at det undgås, at proceduren gennemføres, selv om det er åbenbart, at Kommissionen ikke kan foreslå, at der vedtages en sådan retsakt, når Unionen ikke er tillagt en sådan beføjelse.

14 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens registrering af et forslag til EBI i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 211/2011 er en nødvendig forudsætning for indsamlingen af støttetilkendegivelser til forslaget til det pågældende EBI. De initiativtagere, som er medlemmer af

borgerkomitéen, skal i denne forbindelse indgive oplysninger til Kommissionen og navnlig vedrørende genstanden for det foreslåede EBI's og dets formål, således at Kommissionen er i stand til at afgøre, om betingelserne for registrering i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 er opfyldt. I henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 211/2011 afslår Kommissionen at foretage en registrering, hvis kravene i stk. 2 ikke er opfyldt. En sådan afgørelse medfører nemlig, at proceduren vedrørende forslaget til EBI afsluttes.

15 Blandt de betingelser for registrering, som er opstillet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011, fremgår betingelsen om, at Kommissionen foretager en registrering, såfremt »forslaget til borgerinitiativ […] ikke åbenbart [falder] uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«.

16 Det bemærkes, at i henhold til artikel 5 TEU er afgrænsningen af Unionens beføjelser underlagt princippet om kompetencetildeling, og at i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU handler hver institution inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne. Det er i lyset heraf, at artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 indeholder en betingelse om, at et forslag til EBI ikke åbenbart må falde uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

17 Det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at Kommissionen skal foretage en indledende gennemgang af de oplysninger, som den råder over, med henblik på at afgøre, om forslaget til EBI ikke åbenlyst ligger uden for rammerne af dens beføjelse, idet det præciseres, at der vil blive foretaget en mere fuldstændig prøvelse, såfremt forslaget registreres. Artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011 bestemmer nemlig, at når Kommissionen modtager et EBI, fastsætter den inden tre måneder i form af en meddelelse sine juridiske og politiske konklusioner om det pågældende EBI samt eventuelle foranstaltninger, som den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger.

18 I det foreliggende tilfælde skal det med henblik på at afgøre, om Kommissionen har anvendt betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 korrekt, undersøges, om det var åbenbart, at Kommissionen – hvad angår forslaget til EBI, og inden for rammerne af en første gennemgang af de oplysninger, som den rådede over – ikke kunne fremsætte et forslag til vedtagelse af en EU-retsakt på grundlag af artikel 14 TEUF, 153 TEUF eller 352 TEUF.

Det første anbringendes første led

19 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en urigtig vurdering af artikel 14 TEUF, eftersom Kommissionen kan fremsætte et lovgivningsforslag i medfør af denne bestemmelse, der navnlig er egnet for så vidt angår det andet formål med det omtvistede forslag til EBI. Sagsøgerne har til støtte for deres argumentation påberåbt Kommissionens registrering af et lignende forslag til EBI med overskriften »Rent vand og sanitet er en menneskeret«, der bl.a. havde til formål at undgå, at vandforsyningen og forvaltningen af vandressourcerne underkastes reglerne for det indre marked, og at undgå, at vandforsyningen liberaliseres. Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at fortolkningen af rækkevidden af artikel 14 TEUF i den anfægtede afgørelse er i strid med de principper, der ligger til grund for forordning nr. 211/2011, eftersom Kommissionen ikke kan afvise at registrere et forslag til EBI, når et eller flere af dets formål kan henhører under Unionens kompetence og gøres til genstand for en diskussion mellem borgerkomitéen og institutionerne. Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at det omtvistede forslag til EBI navnlig har til formål, at langtidspleje i medfør af artikel 14 TEUF ikke omfattes af anvendelsesområdet for reglerne for det indre marked og anses for omfattet af forsyningspligten, og at Kommissionen i den anfægtede afgørelse derfor har misforstået selve grundlaget for det omtvistede forslag til EBI.

20 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

21 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen var af den opfattelse, at artikel 14 TEUF ikke udgør et gyldigt retsgrundlag for forslaget til EBI, eftersom EU-lovgiver ikke kunne pålægge medlemsstaterne at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, men alene havde beføjelse til at fastlægge de principper og betingelser, som medlemsstaterne skal overholde, såfremt de på eget initiativ beslutter at levere en bestemt tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

22 Hvad angår anmodningen om registrering af det omtvistede forslag til EBI og nærmere bestemt dets genstand, formål og de detaljerede oplysninger, som findes i den forklarende bemærkning, skal det afgøres, om forslaget åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til i henhold til artikel 14 TEUF at fremsætte et forslag til en retsakt.

23 Hvad for det første angår en kvalificering af langtidsplejeydelser som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse skal det påpeges, at i henhold til artikel 14 TEUF, med forbehold af artikel 4 TEU og artikel 93 TEUF, 106 TEUF og 107 TEUF, og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Unionen og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområder og inden for rammerne af traktaternes anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver. Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure disse principper og vilkår, uden at dette anfægter medlemsstaternes kompetence til under overholdelse af traktaterne at levere, udlægge og finansiere sådanne tjenesteydelser.

24 Ifølge fast retspraksis har medlemsstaterne under overholdelse af EU-retten ret til at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (dom af 20.4.2010, Federutility m.fl., C-265/08, Sml., EU:C:2010:205, præmis 29). Medlemsstaterne har en vid skønsbeføjelse med hensyn til definitionen af, hvad de anser for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og Kommissionen kan således kun stille spørgsmålstegn ved en medlemsstats definition af disse tjenesteydelser i tilfælde af en åbenbar fejl. Denne enekompetence, som medlemsstaten har til at definere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, bekræftes af, at Unionen ikke har en særlig kompetence, og af, at der ikke foreligger en præcis og fuldstændig definition af begrebet tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i EU-retten (dom af 12.2.2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen, T-289/03, Sml., EU:T:2008:29, præmis 166 og 167, af 7.11.2012, CBI mod Kommissionen, T-137/10, Sml., EU:T:2012:584, præmis 99, og af 16.7.2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung mod Kommissionen, T-309/12, EU:T:2014:676, præmis 105).

25 Henset til disse forhold var det med rette, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse konkluderede, at det var åbenbart, at den ikke kunne fremsætte et forslag til en retsakt i henhold til artikel 14 TEUF med henblik på, at langtidspleje blev kvalificeret som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

26 Som anført af Kommissionen bemærkes for det andet, at der ikke findes nogen bestemmelser i traktaterne, som beføjer den til at fremsætte forslag om vedtagelsen af en EU-retsakt, som fritager en ydelse fra at være omfattet af reglerne for det indre marked. Det fremgår nemlig af artikel 14 TEUF, at de særlige regler, som den opstiller, finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, uden at dette berører artikel 106 TEUF. Ifølge stk. 2 i sidstnævnte bestemmelse er selv virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, underkastet traktaternes bestemmelser, herunder navnlig reglerne for det indre marked og konkurrencereglerne, hvilket er et princip, der kun kan fraviges i visse særlige tilfælde, og spørgsmålet om, hvorvidt disse foreligger, afhænger af de faktiske og retlige forhold, som foreligger i hver enkelt medlemsstat, og det er i hvert enkelt tilfælde op til den medlemsstat eller den virksomhed, der påberåber sig dem, at føre bevis herfor (jf. i denne retning dom af 23.10.1997, Kommissionen mod Frankrig, C-159/94, Sml., EU:C:1997:501, præmis 94, og af 17.5.2001, TNT Traco, C-340/99, Sml.,

EU:C:2001:281, præmis 59). Heraf følger, at Kommissionen ikke i al almindelighed kan foreslå, at tjenesteydelser, hvis kvalificering som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse beror på enhver medlemsstats nationale politik, undtages fra anvendelsen af reglerne for det indre marked.

27 Kommissionen kunne i den anfægtede afgørelse derfor med rette konkludere, at det var åbenbart, at den ikke kunne fremsætte et forslag til en retsakt på grundlag af artikel 14 TEUF med henblik på at fritage langtidspleje fra anvendelsesområdet for reglerne for det indre marked.

28 Denne konklusion ændres ikke af sagsøgernes andre argumenter.

29 Sagsøgerne har først og fremmest gjort gældende, at artikel 14 TEUF udgør et passende retsgrundlag med henblik på at fastsætte principperne for levering af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og har i denne forbindelse hævdet, at denne bestemmelse udgør et retsgrundlag for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT L 52, s. 3).

30 Herom bemærkes, at selv om artikel 16 EF, der i det væsentlige er blevet til artikel 14 TEUF, henviser til tredje betragtning til direktiv 2008/6, der fremhæver den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, og det i betragtningen præciseres, at der skal sørges for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgave, er der specifikt henvist til artikel 47, stk. 2, EF, artikel 55 EF og 95 EF som retsgrundlag for direktivet. Dette argument skal dermed forkastes som ugrundet.

31 Derudover skal sagsøgernes argument om, at Kommissionen fortolkede artikel 14 TEUF i strid med de principper, som ligger til grund for forordning nr. 211/2011, forkastes, eftersom formålet med ordningen med EBI i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, ikke er at skabe en simpel dialog mellem borgerne og institutionerne, men derimod at opfordre Kommissionen til inden for dens beføjelser at forelægge et forslag til en retsakt.

32 Sagsøgerne er endvidere af den opfattelse, at Kommissionens skøn i relation til artikel 14 TEUF fordrejer kernen i det omtvistede forslag til EBI, som i henhold til det andet mål er, at langtidsplejeydelser udelukkes fra anvendelsesområdet for visse regler for det indre marked og anses for omfattet af forsyningspligten. Kernen i det omtvistede forslag til EBI er dermed, at allerede eksisterende langtidsplejeydelser skal forstærkes gennem EU-lovgivers vedtagelse af en retsakt.

33 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet forsyningspligt hverken er nævnt i genstanden for eller formålene med det omtvistede forslag til EBI, og at der ganske vist er henvist til forsyningspligten i den forklarende note, dog i forbindelse med en henvisning til artikel 14 TEUF, hvorefter langtidsplejeydelser kan kvalificeres som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Kommissionen forvanskede dermed ikke det omtvistede forslag til EBI, idet den i den anfægtede afgørelse angav, at artikel 14 TEUF ikke udgjorde et retsgrundlag for at pålægge medlemsstaterne at kvalificere en tjenesteydelse som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og idet den tilkendegav, at den ikke kunne fremsætte et forslag til en retsakt, hvis formål er at udelukke en tjenesteydelse fra anvendelsen af reglerne for det indre marked. Sagsøgernes argument skal derfor forkastes.

34 Endelig kan sagsøgernes argument vedrørende registreringen af forslaget til EBI med overskriften »Rent vand og sanitet er en menneskeret« ikke tiltrædes. Selv om registreringen af dette forslag til EBI, der nævner artikel 14 TEUF som retsgrundlag, er relevant, indebærer det imidlertid ikke, at Kommissionen udtrykkeligt var af den opfattelse, at artikel 14 TEUF udgjorde et passende retsgrundlag med henblik på at fremsætte et forslag til retsakt, der udelukker tjenesteydelser, som vedrører vand fra anvendelsen af reglerne for det indre marked. Kommissionens beslutning om at

registrere dette forslag til EBI viser blot, at Kommissionen ikke var af den opfattelse, at dette forslag til EBI åbenbart faldt uden for dens beføjelser, hvorefter den kunne fremsætte et forslag til en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

35 Heraf følger, at Kommissionen ikke har foretaget en urigtig vurdering af artikel 14 TEUF, eftersom det er åbenbart, at den ikke i medfør af denne bestemmelse kunne foreslå vedtagelsen af en retsakt, der kvalificerer langtidsplejeydelser som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og som udelukker disse tjenesteydelser fra anvendelsen af reglerne for det indre marked.

Det første anbringendes andet led

36 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke har foretaget en korrekt bedømmelse af artikel 153 TEUF, der sammen med artikel 14 TEUF udgør det rette retsgrundlag for det omtvistede forslag til EBI, for så vidt som den gør det muligt at fastsætte minimumskrav til arbejdstagernes sociale sikkerhed. Selv om sagsøgerne har medgivet, at denne bestemmelse ikke udgør det mest solide retsgrundlag for så vidt angår personer, som ikke er arbejdstagere, har de gjort glædende, at det er nødvendigt at sammenholde bestemmelsen med artikel 14 TEUF for at sikre, at så mange personer som muligt kan modtage langtidsplejeydelser, herunder arbejdstagere.

37 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

38 I den anfægtede afgørelse angav Kommissionen, at artikel 153 TEUF ikke kan udgøre et passende retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af en retsakt med et formål som det formål, der er anført i det omtvistede forslag til EBI, eftersom artikel 153 TEUF alene gør det muligt at vedtage minimumskrav vedrørende socialsikring og social beskyttelse for arbejdstagere, hvilket ikke omfatter sundhedsydelser og langtidsplejeydelser for personer, som ikke er arbejdstagere.

39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 153 TEUF kun delvist omfatter anvendelsesområdet for de foranstaltninger, som skal vedtages i henhold til det omtvistede forslag til EBI, eftersom denne bestemmelse, som udtrykkeligt og udelukkende omfatter arbejdstagerne, ikke gør det muligt at vedtage retsakter vedrørende andre kategorier af personer. Artikel 153 TEUF kan således ikke i sig selv udgøre et retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af en retsakt med samme formål som det formål, der er anført i det omtvistede forslag til EBI, og som tager sigte på at sikre, at levering af langtidspleje i Unionen omfattes af forsyningspligten.

40 Som sagsøgerne har fremhævet, og som det fremgår af den forklarende note, der er vedlagt anmodningen om registrering, skal det imidlertid konstateres, at i det omtvistede forslag til EBI er artikel 153 TEUF blevet påberåbt som et yderligere retsgrundlag for de foranstaltninger, der bør vedtages i henhold til artikel 14 TEUF.

41 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at eftersom Retten har fastslået, at Kommissionen kunne afvise registreringen af det omtvistede forslag til EBI, eftersom det åbenbart ikke er omfattet af artikel 14 TEUF, skal Kommissionens påstand vedrørende artikel 151, der i anmodningen om registrering er anført som et yderligere retsgrundlag, tiltrædes.

Det første anbringendes tredje led

42 Sagsøgerne har nærmere bestemt gjort gældende dels, at artikel 352 TEUF ikke har været genstand for en prøvelse i den anfægtede afgørelse, dels, at Kommissionen kan anvende denne bestemmelse ved vedtagelsen af foranstaltninger, som er i overensstemmelse med det omtvistede forslag til EBI's genstand og formål.

43 Det fremgår for det første af sagsøgernes argumentation, at de hovedsageligt påpeger den manglende begrundelse af den anfægtede afgørelse for så vidt angår artikel 352 TEUF. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at efterprøvelsen af, om begrundelsespligten er overholdt som et væsentligt formkrav, adskiller sig fra efterprøvelsen af begrundelsens rigtighed, som henhører under prøvelsen af aktens lovlighed (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, Sml., EU:C:1998:154, præmis 67).

44 De argumenter, som sagsøgerne har fremført med dette anbringende, men som imidlertid har til formål, at det fastslås, at den anfægtede afgørelse er mangelfuldt begrundet for så vidt angår artikel 352 TEUF, skal dermed undersøges i forbindelse med det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

45 Selv om sagsøgerne for det andet i dette led af det første anbringende har til hensigt at bevise, at artikel 352 TEUF er det rette retsgrundlag, har Kommissionen som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet bekræftet, at den under henvisning til artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 påberåber sig, at denne argumentation ikke kan antages til realitetsbehandling.

46 Det bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i overensstemmelse med statuttens artikel 53, stk. 1, og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, skal enhver stævning indeholde bl.a. en kort fremstilling af de påberåbte søgsmålsgrunde. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (jf. dom af 10.5.2006, Galileo International Technology m.fl. mod Kommissionen, T-279/03, Sml., EU:T:2006:121, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

47 Det skal i denne forbindelse påpeges, at argumentationen vedrørende artikel 352 TEUF er påberåbt i forbindelse med det første anbringende vedrørende en urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, hvorved sagsøgerne har sat spørgsmålstegn dels ved fortolkningen og af anvendelsen af denne bestemmelse, dels ved anvendelsen af bestemmelsen i forhold til retsgrundlaget for anmodningen om registrering af det omtvistede forslag til EBI. For så vidt som sagsøgerne har hævdet, at artikel 352 TEUF udgør et passende retsgrundlag for vedtagelsen af en retsakt, som gennemfører formålene med det omtvistede forslag til EBI, så forekommer indholdet af sagsøgernes argumenter i denne henseende at være tilstrækkelige tydeligt i anmodningen til, at Kommissionen – såsom det fremgår af dens skriftlige indlæg – faktisk kunne tilrettelægge sit forsvar. Det tredje led af det første anbringende, for så vidt som det vedrører en urigtig bedømmelse af artikel 352 TEUF, skal således ikke afvises fra realitetsbehandling, og Kommissionens argumenter skal dermed forkastes.

48 Det fremgår for det tredje af sagsøgernes argumentation, at de er af den opfattelse, at det omtvistede forslag til EBI ikke åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne i henhold til artikel 352 TEUF.

49 Sagsøgerne har i denne forbindelse først og fremmest gjort gældende, at selv om artikel 14 TEUF og 153 TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af en retsakt med samme formål som formålet med det omtvistede forslag til EBI, kan Kommissionen foreslå en retsakt i medfør af artikel 352 TEUF. De har desuden gjort gældende, at artikel 352 TEUF kan anvendes i forbindelse med et forslag til EBI. Endelig har de gjort gældende, at det vil være i strid med ånden i forordning nr. 211/2011 at kræve, at unionsborgerne godtgør, hvorfor vedtagelsen af en retsakt, der er genstand for et forslag til EBI, er nødvendig med henblik på at nå de med traktaterne efterstræbte mål.

50 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 352 TEUF bestemmer, at såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser herom.

51 Ifølge fast retspraksis kan artikel 352 TEUF, der er en integrerende del af et institutionelt system baseret på princippet om tildelte kompetencer, ikke tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Under alle omstændigheder kan denne bestemmelse ikke anvendes som grundlag for vedtagelse af bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge den heri fastsatte procedure herfor (udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml., EU:C:1996:140, præmis 30). Heraf følger, at anvendelsen af denne bestemmelse er underlagt visse betingelser med henblik på at sikre, at afgrænsningen af de beføjelser, som er fastsat i traktaterne, iagttages, og at undgå, at denne afgrænsning anfægtes gennem vedtagelsen af en afledt retsakt.

52 Det skal desuden bemærkes, at hverken artikel 352 TEUF eller forordning nr. 211/2011 udelukker, at artikel 352 TEUF finder anvendelse i forbindelse med et forslag til EBI.

53 Formålet med unionsborgernes demokratiske deltagelse, som ligger til grund for ordningen med EBI, må imidlertid ikke ophæve princippet om tildelte kompetencer og give Unionen ret til at lovgive inden for et område, hvor den ikke er tildelt nogen kompetencer, hvilket indebærer, at overholdelsen af betingelserne i artikel 352 TEUF ligeledes finder anvendelse i forbindelse med et forslag til EBI. I forbindelse med et forslag til EBI tilkommer det således Kommissionen at undersøge, om det er åbenbart, at den ikke kan fremsætte et forslag til en retsakt på grundlag af denne bestemmelse. Dette påvirker imidlertid ikke institutionernes bedømmelse af, om en sådan retsakt er nødvendig, eftersom denne vurdering kan foretages efter registreringen af forslaget til EBI, og i givet fald indgå i den meddelelse, som er foreskrevet i artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011.

54 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at anmodningen om registrering ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger, der godtgør, at betingelserne for anvendelsen af artikel 352 TEUF er opfyldt. Selv om det fremgår af den forklarende note i bilaget til anmodningen om registrering, at sagsøgerne havde gjort deres argumenter gældende vedrørende artikel 14 TEUF og 153 TEUF, havde de ikke angivet, hvorfor det var begrundet at anvende artikel 352 TEUF. Det fremgår desuden af bilaget, at såfremt Kommissionen finder, at artikel 14 TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag, bør den anvende artikel 352 TEUF. Heraf følger, at selv om sagsøgerne ikke kan foreholdes, at de i anmodningen om registrering ikke havde godtgjort, at den ønskede retsakt var nødvendig, burde de i det mindste have påvist, at den pågældende retsakt faldt inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, og at formålet hermed var at nå et af de mål, som er angivet heri, hvilket ville have gjort det muligt for Kommissionen indgående at bedømme deres anmodning om, at artikel 352 TEUF skal anvendes ved vedtagelsen af den foreslåede retsakt.

55 Under disse omstændigheder kan sagsøgernes klagepunkt, der bestrider Kommissionens konklusion om, at artikel 352 TEUF åbenbart ikke udgør et passende retsgrundlag til at foreslå en retsakt, der har til formål at gennemføre formålet med det omtvistede forslag til EBI, således ikke tiltrædes.

56 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen hverken har tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 eller begået en retlig fejl ved vurderingen af artikel 14 TEUF, 153 TEUF og 352 TEUF. Det første anbringende bør derfor forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik

57 Med det andet anbringende har sagsøgerne nærmere bestemt gjort gældende, at princippet om god forvaltningsskik pålægger et krav om kohærens, hvilket forudsætter, at lignende sager behandles ens, således at forskelle ikke kan retfærdiggøres, og at Kommissionen tilsidesatte denne pligt, idet den afviste at registrere det omtvistede forslag til EBI til trods for, at den havde registreret andre forslag til EBI. Med registreringen af tidligere forslag til EBI har Kommissionen nemlig indført en praksis, hvorefter forslag til EBI i tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt der er tale om et passende retsgrundlag, registrerer forslagene til EBI med henblik på at indlede en dialog mellem borgerne og institutionerne og fortolke betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 i lyset af dette formål. Det omtvistede forslag til EBI og EBI'et med overskriften »Rent vand og sanitet er en menneskeret« er desuden meget enslydende, henset til såvel deres genstand og formål som med hensyn til det foreslåede retsgrundlag, og i henhold til kravet om kohærens burde der ikke være givet afslag på at registrere førstnævnte.

58 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

59 Det skal indledningsvis påpeges, at sagsøgerne som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet udtrykkeligt har bekræftet, at de med det første anbringende gjorde gældende, at der er sket en tilsidesættelse af kravet om kohærens, eftersom det udgør en del af princippet om god forvaltningsskik og ikke en del af princippet om ligebehandling.

60 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis har institutionerne pligt til at udøve deres beføjelser i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper, såsom ligebehandlingsprincippet og princippet om god forvaltningsskik, og at de under hensyn til disse principper skal tage hensyn til allerede trufne afgørelser vedrørende lignende anmodninger og særligt overveje, hvorvidt der skal træffes samme beslutning. Princippet om god forvaltningsskik skal imidlertid forliges med legalitetsprincippet (jf. analogt dom af 10.3.2011, Agencja Wydawnicza Technopol mod KHIM, C-51/10 P, Sml., EU:C:2011:139, præmis 73-75 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.1.2013, Gollnisch mod Parlamentet, T-346/11 og T-347/11, Sml., EU:T:2013:23, præmis 109).

61 I det foreliggende tilfælde fremgår det af behandlingen af det første anbringende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse med rette kunne konstatere, at det omtvistede forslag til EBI åbenbart falder uden for dens beføjelse til at kunne fremsætte et forslag til retsakt. Eftersom det er blevet fastslået, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anvendt artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 korrekt, følger det således af den retspraksis, der er nævnt i præmis 60 ovenfor, at lovligheden af den anfægtede afgørelse ikke kan anfægtes alene på grund af, at Kommissionen ikke fulgte en særlig beslutningsprocedure, forudsat at det anses for godtgjort, at en sådan procedure skal følges.

62 Det andet anbringende skal dermed forkastes.

Det første anbringende om manglende begrundelse

63 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter begrundelsespligten i artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og har i denne forbindelse fremført tre klagepunkter. De er for det første af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår konklusionen om, at artikel 352 TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag. De har for det andet foreholdt Kommissionen, at den ikke har angivet grundene til afslaget på registreringen til trods for, at tidligere

lignende forslag er blevet registreret. De har for det tredje gjort gældende, at Kommissionen burde have begrundet, hvorfor den valgte konsekvent at anvende artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 på anmodningen om registrering af det omtvistede forslag til EBI.

64 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

65 Hvad for det første angår det andet og det tredje klagepunkt bemærkes, at der i henhold til fast retspraksis skal sondres mellem begrundelsespligten som et væsentligt formkrav, der kan påberåbes inden for rammerne af et anbringende, der anfægter den utilstrækkelige dvs. den manglende begrundelse af en afgørelse, og efterprøvelsen af begrundelsens rigtighed, som henhører under prøvelsen af aktens lovlighed, og som indebærer, at domstolen undersøger, om begrundelsen for denne retsakt er behæftet med fejl (dom Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt i præmis 43 ovenfor, EU:C:1998:154, præmis 67). Der er nemlig tale om to forskellige former for prøvelse, som medfører forskellige vurderinger fra Rettens side (dom Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt i præmis 43 ovenfor, EU:C:1998:154, præmis 66-68).

66 Det skal i det foreliggende tilfælde bemærkes, at sagsøgerne med det tredje anbringendes andet og tredje klagepunkt har påberåbt de argumenter, som vedrører vurderingen af den anfægtede afgørelses indhold, der blev undersøgt og forkastet i forbindelse med undersøgelsen af det første og det andet anbringende. Disse påstande påvirker ikke rækkevidden af Kommissionens begrundelsespligt.

67 Retten kan derfor ikke i forbindelse med efterprøvelsen af, om begrundelsespligten er overholdt, undersøge disse klagepunkter. Som led i et anbringende vedrørende manglende eller utilstrækkelig begrundelse skal klagepunkter og argumenter, der tilsigter at bestride den anfægtede afgørelses velbegrundethed, således anses for irrelevante (dom af 1.7.2009, Operator ARP mod Kommissionen, T-291/06, Sml., EU:T:2009:235, præmis 48).

68 Hvad for det andet angår det første klagepunkt skal det indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis har den forpligtelse til at begrunde en individuel afgørelse, der følger af artikel 296 TEUF, til formål at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for afgørelsen, eller om den i givet fald er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, ligesom forpligtelsen har til formål at gøre det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve den omhandlede afgørelses lovlighed (dom af 18.9.1995, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, T-471/93, Sml., EU:T:1995:167, præmis 29, og af 27.9.2012, J mod Parlamentet, T-160/10, EU:T:2012:503, præmis 20).

69 Artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011, ifølge hvilken Kommissionen skal oplyse initiativtagerne om begrundelsen for afslaget, er et specifikt udtryk for den nævnte begrundelsespligt i forbindelse med EBI.

70 I overensstemmelse med en ligeledes fast praksis skal den begrundelse, som kræves efter artikel 296 TEUF, være tilpasset den pågældende retsakts karakter. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal således fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt og indholdet af de anførte grunde. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet om, hvorvidt en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår (kendelse af 14.11.2013, J mod Parlamentet, C-550/12 P, EU:C:2013:760, præmis 19).

71 Endelig fremgår det ligeledes af fast retspraksis, at Kommissionen i begrundelsen for sine afgørelser ikke er forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte parter har gjort gældende under den administrative procedure. Det er nemlig tilstrækkeligt, at Kommissionen redegør for de faktiske og retlige omstændigheder, der har været afgørende for afgørelsens konklusion (dom af

11.1.2007, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, C-404/04 P, EU:C:2007:6, præmis 30; jf. ligeledes dom af 29.6. 1993, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, T-7/92, Sml., EU:T:1993:52, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det skal i denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at forslaget til EBI i den foreliggende sag ikke er blevet registreret, kan påvirke selve effektiviteten af den ret, som borgerne ifølge artikel 24, stk. 1, TEUF har til at fremsætte et EBI. Følgelig skal grundene til det nævnte afslag klart fremgå af en sådan afgørelses begrundelse.

73 En borger, der har indgivet et forslag til EBI, skal nemlig være i stand til at forstå grundene til, at der er givet afslag på en registrering. Det tilkommer Kommissionen, når denne skal tage stilling til et forslag til et EBI, at afveje og ligeledes begrunde sin afgørelse om afslag under hensyntagen til afgørelsens indvirkning på den effektive udøvelse af den i traktaten fastsatte ret. Dette følger af selve kernen i denne ret, der som anført i første betragtning til forordning nr. 211/2011 skal styrke unionsborgerskabet og skabe øget demokrati i den måde, hvorpå Unionen fungerer, ved at alle borgere deltager i det demokratiske liv i Unionen (dom af 30.9.2015, Anagnostakis mod Kommissionen, T-450/12, Sml., appel iværksat, EU:T:2015:739, præmis 26).

74 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen specifikt angav begrundelsen for, hvorfor artikel 14 TEUF og artikel 153 TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag. Den anfægtede afgørelse indeholder derimod ikke nogen specifik begrundelse vedrørende artikel 352 TEUF. Som Kommissionen med rette har påpeget, fremgår det ganske vist indirekte, men trods alt af den anfægtede afgørelse, at artikel 352 TEUF i lighed med andre af bestemmelser i traktaterne ikke udgør et passende retsgrundlag for vedtagelsen af en retsakt, der gennemfører formålene med det omtvistede forslag til EBI.

75 Det følger ganske vist af retspraksis, at begrundelsen for en retsakt har til formål klart og utvetydigt at angive, hvilke betragtninger ophavsmanden til retsakten har lagt til grund, således at modtagerne får de oplysninger, der er nødvendige med henblik på at vurdere, om retsakten er velbegrundet, eller om den eventuelt er behæftet med en mangel, der gør det muligt at bestride dens gyldighed, og som giver Unionens retsinstanser mulighed for at kontrollere dens lovlighed.

76 Det skal imidlertid bemærkes, at rækkevidden af denne forpligtelse afhænger af flere forskellige omstændigheder. Det kræves således ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, men alene de omstændigheder, som er væsentlige for afgørelsens opbygning, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 296 TEUF, afhænger af karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget.

77 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at det omtvistede forslag til EBI ikke nævner nogen forhold, som kan begrunde anvendelsen af artikel 352 TEUF. Selv om det, som Kommissionen med rette har understreget, fremgår af den forklarende note, at sagsøgerne i henhold til artikel 14 TEUF og 153 TEUF havde underbygget deres anmodning på flere forhold, havde de på ingen måde angivet, hvorfor det var berettiget at anvende artikel 352 TEUF.

78 Henset til, at anvendelsen af artikel 352 TEUF er underlagt strenge betingelser, herunder bl.a. vedrørende nødvendigheden af inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne at nå et af de mål, der er fastsat heri, burde sagsøgerne i det mindste have angivet, i hvilken udstrækning det omtvistede forslag til EBI var omfattet af et af de mål, som er fastlagt i traktaterne, med henblik på, at Kommissionen indgående kunne vurdere deres anmodning i denne henseende. Såfremt betingelserne for anvendelsen af artikel 352 TEUF ikke er opfyldt, udgør denne bestemmelse nemlig ikke et passende retsgrundlag, og betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 er således ikke opfyldt.

79 Heraf følger, at henset til sammenhængen og med hensyn til den omstændighed, at det i anmodningen om registrering af det omtvistede forslag til EBI end ikke summarisk ikke er angivet, hvordan betingelserne for anvendelsen af artikel 352 TEUF er opfyldt vedrørende det omtvistede forslag til EBI, skal den stiltiende begrundelse vedrørende denne bestemmelse anses for at være tilstrækkelig, og det tredje anbringendes første klagepunkt skal følgelig forkastes.

80 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Kommissionen ikke har tilsidesat sin begrundelsespligt, at det tredje anbringende dermed skal forkastes, og Kommissionen skal derfor frifindes.

Sagens omkostninger

81 Ifølge artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at de tilpligtes at afholde sagens omkostninger, pålægges de ud over at bære deres egne omkostninger at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Bruno Costantini og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, betaler sagens omkostninger.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. april 2016.

Underskrifter

Bilag

Robert Racke, Lamadelaine (Luxembourg)

Pietro Pravata, Beyne-Heusay (Belgien)

Zbigniew Gałązka, Łódź (Polen)

Justo Santos Domínguez, Leganés (Spanien)

Maria Isabel Lemos, Mealhada (Portugal)

André Clavelou, Vincennes (Frankrig)

Borgerkomitéen »Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and Independence is a fundamental right!«, Bruxelles (Belgien).