Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

19. April 2016*

„Institutionelles Recht — Europäische Bürgerinitiative — Sozialpolitik — Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse — Art. 352 AEUV — Ablehnung der Registrierung — Offenkundiges Fehlen von Befugnissen der Kommission — Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 — Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung — Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-44/14

Bruno Costantini, wohnhaft in Jesi (Italien), und die weiteren Kläger, die im Anhang namentlich aufgeführt sind, Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte O. Brouwer und J. Wolfhagen sowie A. Woods, Solicitor,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch H. Krämer als Bevollmächtigten,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses C(2013) 7612 final der Kommission vom 5. November 2013, mit dem die Registrierung der Bürgerinitiative „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ abgelehnt wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen sowie der Richterin I. Pelikánová und des Richters E. Buttigieg (Berichterstatter),

Kanzler: L. Grzegorczyk, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. Oktober 2015,

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die Kläger, Bruno Costantini und die weiteren Kläger, die im Anhang namentlich aufgeführt sind, haben einen Vorschlag für eine Europäische Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) mit dem Namen „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ („Recht auf lebenslange Fürsorge: Ein Leben in Würde und Unabhängigkeit ist ein Grundrecht!“, im Folgenden: die streitige geplante EBI) erstellt, der bei der Europäischen Kommission am 5. September 2013 eingereicht wurde und laut der Beschreibung im Registrierungsantrag darauf abzielt, die Europäische Union aufzufordern, „einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten, der das Grundrecht auf Menschenwürde schützt, indem er einen angemessenen sozialen Schutz und den Zugang zu einer hochwertigen und nachhaltigen Langzeitpflege über die Gesundheitsfürsorge hinaus gewährleistet“.

2 Die streitige geplante EBI verweist auf die Art. 14 AEUV, 153 AEUV und 352 AEUV als Rechtsgrundlage für die geplante Maßnahme.

3 Mit Beschluss vom 5. November 2013 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) lehnte die Kommission die Registrierung der streitigen geplanten EBI mit der Begründung ab, dass diese offenkundig nicht innerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

Verfahren und Anträge der Parteien

4 Die Kläger haben mit Klageschrift, die am 15. Januar 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

5 Die Kläger beantragen,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

6 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

7 Zur Stützung der Klage machen die Kläger drei Gründe geltend: erstens die fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65, S. 1), zweitens einen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und drittens einen Begründungsmangel.

Zum ersten Klagegrund der fehlerhaften Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011

8 Zur Stützung ihres ersten Klagegrundes, der im Wesentlichen vier Teile umfasst, tragen die Kläger vor, der Kommission seien Rechtsfehler unterlaufen, als sie die Registrierung der streitigen geplanten EBI aufgrund von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 abgelehnt habe. Sie machen im Rahmen der ersten drei Teile geltend, die Kommission habe die Art. 14 AEUV, 153 AEUV und 352 AEUV verkannt, die die richtige Rechtsgrundlage für die streitige geplante EBI seien. Im Rahmen des vierten Teils rügen sie, die Kommission habe Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 verkannt, indem sie die in dieser Vorschrift aufgestellte Bedingung zu eng und auf eine Weise ausgelegt und angewandt habe, die im Widerspruch zu den Zielen des Mechanismus der EBI stehe.

9 Im vorliegenden Fall hält es das Gericht für zweckmäßig, zunächst über den vierten Teil des Klagegrundes zu entscheiden, um die Bedeutung und die Tragweite der Bedingung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 für die Registrierung einer geplanten EBI zu bestimmen, und danach die anderen drei Teile des Klagegrundes zu prüfen.

Zum vierten Teil des ersten Klagegrundes

10 Die Kläger sind der Ansicht, die Kommission habe das rechtliche Kriterium in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 unzutreffend angewandt. Im Einzelnen tragen sie vor, die Kommission könne bei der Auslegung und Anwendung dieser Bedingung für die Registrierung einer geplanten EBI mit Rücksicht auf die Ziele und den Geist der Verordnung keine allzu strenge Prüfung durchführen, da die Prüfung im Stadium der Registrierung einer geplanten EBI ihr bloß die Feststellung ermöglichen solle, ob die Initiative inhaltlich ein Thema betreffe, über das der Bürgerausschuss und die Organe in einen Dialog treten könnten. Zunächst stehe eine zu strenge Prüfung der genannten Bedingung im Widerspruch zum Ziel des Mechanismus der EBI, das in einer Stärkung der demokratischen Teilhabe der Bürger bestehe. Zudem müsse die Kommission bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 berücksichtigen, welche Personen den Vorschlag der EBI erstellt hätten, und zwar in dem Sinne, dass die Mitglieder des Ausschusses mit den internen Mechanismen der Union und ihren Besonderheiten nicht gänzlich vertraut seien. Ferner dürfe die Registrierung einer geplanten EBI aufgrund des Adverbs „offenkundig“ in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 nur abgelehnt werden, wenn eine Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens der Befugnisse der Kommission liege, wobei zu berücksichtigen sei, dass die Richtigkeit und Angemessenheit der Wahl der Rechtsgrundlage sehr oft umstritten sei.

11 Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Kläger.

12 Erstens trägt die Kommission vor, eine geplante EBI liege außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse, einen Rechtsakt vorzuschlagen, wenn keine der Bestimmungen der Verträge, die den Erlass von Rechtsakten auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission vorsähen, als Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt dienen könne, der den Gegenstand der geplanten EBI betreffe. Eine solche Situation sei offenkundig, wenn diese Schlussfolgerung nicht von tatsächlichen Umständen abhänge.

13 Zweitens betont die Kommission, dass die Bedingung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 im Stadium der Registrierung geprüft werden und erfüllt sein müsse. Im Übrigen dürfe die diesbezügliche rechtliche Kontrolle nicht überschlägig, sondern müsse im Gegenteil vollständig sein, um zu vermeiden, dass das Verfahren seinen Lauf nehme, obwohl offenkundig sei, dass die Kommission den Erlass eines Rechtsakts mangels Zuständigkeit der Union nicht vorschlagen könne.

14 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 die Registrierung einer geplanten EBI durch die Kommission die notwendige Vorbedingung für das Sammeln von Unterstützungsbekundungen für die betreffende EBI ist. Zu

diesem Zweck müssen die Organisatoren, die Mitglieder des Bürgerausschusses sind, der Kommission insbesondere Informationen zum Gegenstand und zu den Zielen der EBI übermitteln, damit sie prüfen kann, ob die gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgeschriebenen Bedingungen für die Registrierung erfüllt sind. Gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 211/2011 verweigert die Kommission die Registrierung, wenn die in Abs. 2 dieses Artikels festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind. Diese Entscheidung beendet das für eine geplante EBI vorgesehene Verfahren.

15 Eine der in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 für die Registrierung aufgestellten Bedingungen schreibt vor, dass die Kommission die Registrierung durchführt, wenn „die geplante Bürgerinitiative … nicht offenkundig außerhalb des Rahmens [liegt], in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“.

16 Nach Art. 5 EUV gilt für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, und nach Art. 13 Abs. 2 EUV handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse. In diesem Zusammenhang stellt Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 die Bedingung auf, dass die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegen darf, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

17 Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift geht hervor, dass die Kommission im Rahmen einer ersten Prüfung der ihr vorliegenden Informationen beurteilen muss, ob die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse liegt, wobei im Fall der Registrierung der Bürgerinitiative eine umfassendere Prüfung stattfindet. Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 sieht vor, dass die Kommission, wenn bei ihr eine EBI eingeht, innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der EBI sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegt.

18 Um im vorliegenden Fall festzustellen, ob die Kommission die Bedingung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 zutreffend angewandt hat, ist zu untersuchen, ob sie in Bezug auf die geplante EBI im Rahmen einer ersten Prüfung der ihr zur Verfügung stehenden Informationen den Erlass eines auf die Art. 14 AEUV, 153 AEUV oder 352 AEUV gestützten Rechtsakts der Union offenkundig nicht vorschlagen konnte.

Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes

19 Die Kläger machen zunächst geltend, die Kommission habe Art. 14 AEUV falsch verstanden, da sie gemäß dieser Vorschrift, die insbesondere für das zweite Ziel der streitigen geplanten EBI die passende Vorschrift sei, einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift vorlegen könne. Zur Begründung berufen sich die Kläger darauf, dass die Kommission die Registrierung einer ähnlichen geplanten EBI mit dem Titel „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht“ zugelassen habe. Eines der Ziele jener EBI sei, die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen nicht den Binnenmarktregeln zu unterwerfen und die Wasserwirtschaft von der Liberalisierungsagenda auszuschließen. Zudem machen die Kläger geltend, die Auslegung der Tragweite von Art. 14 AEUV im angefochtenen Beschluss widerspreche den der Verordnung Nr. 211/2011 zugrunde liegenden Prinzipien, da die Kommission die Registrierung einer geplanten EBI nicht ablehnen könne, die ein oder mehrere Ziele verfolge, die in die Zuständigkeit der Union fallen und Gegenstand einer Diskussion zwischen dem Bürgerausschuss und den Organen sein könnten. Schließlich ziele die streitige geplante EBI insbesondere darauf ab, die Langzeitpflege auf der Grundlage von Art. 14 AEUV vom Anwendungsbereich der Vorschriften über den Binnenmarkt auszunehmen und als Universaldienst zu klassifizieren. Daher habe die Kommission im angefochtenen Beschluss den Kern der streitigen geplanten EBI verfälscht.

20 Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Kläger.

21 Aus dem angefochtenen Beschluss geht hervor, dass die Kommission die Ansicht vertritt, Art. 14 AEUV stelle keine gültige Rechtsgrundlage für die geplante Bürgerinitiative dar, da der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten nicht vorschreiben könne, eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (im Folgenden: DAWI) zu erbringen, sondern nur dafür zuständig sei, die Grundsätze und Bedingungen festzulegen, die die Mitgliedstaaten zu beachten hätten, falls sie eigenverantwortlich beschließen sollten, eine bestimmte DAWI zu erbringen.

22 In Bezug auf den Antrag auf Registrierung der streitigen geplanten EBI, genauer gesagt ihren Gegenstand, ihre Ziele und die genaueren Angaben in der Erläuterung dazu, ist zu prüfen, ob diese offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission nach Art. 14 AEUV befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

23 Erstens ist hinsichtlich der Einstufung der Langzeitpflege als DAWI darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 14 AEUV unbeschadet des Art. 4 EUV und der Art. 93 AEUV, 106 AEUV und 107 AEUV und in Anbetracht des Stellenwerts, den DAWI innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union festgelegt, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

24 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten berechtigt, unter Beachtung des Rechts der Union den Umfang und die Organisation ihrer DAWI zu bestimmen (Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a., C-265/08, Slg, EU:C:2010:205, Rn. 29). Sie verfügen über ein weites Ermessen bei der Definition dessen, was sie als DAWI erachten, und die Definition dieser Dienstleistungen durch einen Mitgliedstaat kann von der Kommission nur im Fall eines offenkundigen Fehlers in Frage gestellt werden. Diese Befugnis des Mitgliedstaats zur Definition der DAWI wird sowohl durch das Fehlen einer der Union speziell zugewiesenen Befugnis als auch durch das Fehlen einer präzisen und vollständigen unionsrechtlichen Definition des Begriffs der DAWI bestätigt (Urteile vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, Slg, EU:T:2008:29, Rn. 166 und 167, vom 7. November 2012, CBI/Kommission, T-137/10, Slg, EU:T:2012:584, Rn. 99, und vom 16. Juli 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Kommission, T-309/12, EU:T:2014:676, Rn. 105).

25 Im Licht dieser Gegebenheiten konnte die Kommission zu Recht im angefochtenen Beschluss den Schluss ziehen, dass sie offenkundig keinen auf Art. 14 AEUV gestützten Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen konnte, der darauf gerichtet ist, die Langzeitpflege als DAWI einzustufen.

26 Zweitens ist darauf hinzuweisen – wie dies auch die Kommission getan hat –, dass diese durch keine Bestimmung der Verträge dazu ermächtigt wird, den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzuschlagen, der eine Dienstleistung von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt ausnimmt. Aus Art. 14 AEUV geht nämlich hervor, dass die darin enthaltenen speziellen Vorschriften unbeschadet des Art. 106 AEUV auf die DAWI anwendbar sind. Gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV gelten auch für Unternehmen, die mit solchen Dienstleistungen betraut sind, die Vorschriften der Verträge, insbesondere jene über den Binnenmarkt und den Wettbewerb. Von diesem Grundsatz kann nur unter sehr strengen Voraussetzungen abgewichen werden, deren Vorliegen von den rechtlichen und tatsächlichen Umständen in jedem Mitgliedstaat abhängt und im Einzelfall vom Mitgliedstaat oder Unternehmen, der bzw. das sich auf sie beruft, nachgewiesen werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. Oktober 1997, Kommission/Frankreich, C-159/94, Slg, EU:C:1997:501, Rn. 94, und vom 17. Mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Slg, EU:C:2001:281, Rn. 59). Daraus folgt, dass die

Kommission nicht generell vorschlagen kann, Dienstleistungen, deren Einordnung als DAWI von der von jedem Mitgliedstaat verfolgten nationalen Politik abhängt, von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt auszunehmen.

27 Folglich konnte die Kommission im angefochtenen Beschluss zu Recht den Schluss ziehen, dass sie offenkundig keinen auf Art. 14 AEUV gestützten Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen konnte, der darauf gerichtet ist, die Langzeitpflege von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt auszunehmen.

28 Dieses Ergebnis wird auch durch das weitere Vorbringen der Kläger nicht in Frage gestellt.

29 Zunächst machen die Kläger geltend, Art. 14 AEUV stelle eine geeignete Rechtsgrundlage dar, um die Grundsätze für die Erbringung von DAWI zu bestimmen, und weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Vorschrift eine Rechtsgrundlage für die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. L 52, S. 3) darstelle.

30 Dazu ist zu sagen, dass zwar laut dem dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 in Art. 16 EG, dem jetzt im Wesentlichen Art. 14 AEUV entspricht, auf den Stellenwert verwiesen wird, den DAWI innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie auf ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, und dass es dort weiter heißt, dass dafür Sorge zu tragen ist, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können; doch führt diese Richtlinie genauer Art. 47 Abs. 2 EG und die Art. 55 EG und 95 EG als Rechtsgrundlage an. Das Vorbringen der Kläger ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

31 Zudem ist auch das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, die Kommission habe Art. 14 AEUV in Widerspruch zu den der Verordnung Nr. 211/2011 zugrunde liegenden Prinzipien ausgelegt, denn entgegen der Ansicht der Kläger ist Gegenstand bzw. Ziel des Mechanismus der EBI nicht, bloß einen Dialog zwischen den Bürgern und den Organen in Gang zu setzen, sondern die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

32 Sodann tragen die Kläger vor, die Kommission verfälsche mit ihrer Auffassung von Art. 14 AEUV den Kern der streitigen geplanten EBI, die gemäß ihrem zweiten Ziel darauf ausgerichtet sei, die Langzeitpflegedienste vom Anwendungsbereich bestimmter Vorschriften über den Binnenmarkt auszunehmen und als Universaldienst zu klassifizieren. Kern der streitigen geplanten EBI sei, die bestehenden Langzeitpflegedienste durch ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers zeitlich unbeschränkt aufrechtzuerhalten.

33 Dazu ist festzustellen, dass weder beim Gegenstand noch bei den Zielen der streitigen geplanten EBI der Begriff Universaldienst erwähnt wird; zwar wird in der Erläuterung auf den Universaldienst Bezug genommen, jedoch im Zusammenhang mit der Erwähnung von Art. 14 AEUV, der es erlaube, die Langzeitpflege als DAWI einzustufen. Somit hat die Kommission mit der Feststellung im angefochtenen Beschluss, dass Art. 14 AEUV keine Rechtsgrundlage darstelle, die es erlaube, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, eine Dienstleistung als DAWI einzustufen, und mit dem Hinweis, dass sie keinen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen könne, der darauf gerichtet sei, eine Dienstleistung von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt auszunehmen, die streitige geplante EBI nicht verfälscht. Folglich ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen.

34 Schließlich kann dem Vorbringen der Kläger, das sie auf die Registrierung der geplanten EBI mit dem Namen „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht“ stützen, nicht gefolgt werden. Soweit die Registrierung dieser geplanten EBI, die Art. 14 AEUV als vorgeschlagene Rechtsgrundlage anführt, relevant sein soll, bedeutet die Registrierung jedoch nicht, dass die Kommission ausdrücklich festgestellt hat, dass Art. 14 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für einen Vorschlag eines

Rechtsakts sei, der Dienstleistungen im Zusammenhang mit Wasser von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt ausschließt. Die Entscheidung der Kommission, die geplante EBI zu registrieren, beweist nur, dass diese EBI für die Kommission nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

35 Daraus folgt, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss in Bezug auf Art. 14 AEUV keinen Beurteilungsfehler begangen hat, da offenkundig war, dass sie auf der Grundlage dieser Bestimmung den Erlass eines Rechtsakts, der Langzeitpflegedienste als DAWI einstuft und diese Dienste von der Anwendung der Vorschriften über den Binnenmarkt ausnimmt, nicht vorschlagen konnte.

Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes

36 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss Art. 153 AEUV, der in Verbindung mit Art. 14 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für die streitige geplante EBI darstelle, da er die Festsetzung von Mindestvorschriften für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer erlaube, nicht zutreffend gewürdigt. Die Kläger räumen zwar ein, dass diese Vorschrift im Hinblick auf Nicht-Arbeitnehmer nicht die solideste Rechtsgrundlage sei, meinen aber, sie müsse mit Art. 14 AEUV verbunden werden, um sicherzustellen, dass so viele Personen wie möglich, darunter die Arbeitnehmer, in den Genuss einer Langzeitpflege kämen.

37 Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Kläger.

38 Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission festgestellt, dass Art. 153 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts sein könne, dessen Ziel dem der streitigen geplanten EBI entspreche, da Art. 153 AEUV bloß den Erlass von Mindestvorschriften in Bezug auf die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer unter Ausschluss der Gesundheitsfürsorge und Langzeitpflege für Nicht-Arbeitnehmer ermögliche.

39 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Art. 153 AEUV den Anwendungsbereich der durch die streitige geplante EBI erwarteten Maßnahmen nur teilweise abdeckt, weil diese Bestimmung, die sich ausdrücklich und ausschließlich an die Arbeitnehmer richtet, den Erlass von Rechtsakten, die andere Personengruppen betreffen, nicht erlaubt. Daher kann Art. 153 AEUV an sich keine Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts sein, dessen Gegenstand dem der streitigen geplanten EBI entspricht, der die Langzeitpflege allgemein in der Union sicherstellen möchte.

40 Wie die Kläger betonen und wie sich aus der Erläuterung im Anhang des Registrierungsantrags ergibt, wird Art. 153 AEUV jedoch in dem Vorschlag der streitigen EBI als ergänzende Rechtsgrundlage zu den Maßnahmen angeführt, die auf der Grundlage von Art. 14 AEUV erlassen werden sollen.

41 Da das Gericht festgestellt hat, dass die Kommission die Registrierung der streitigen geplanten EBI ablehnen konnte, weil sie offenkundig nicht unter Art. 14 AEUV fällt, ist der Schlussfolgerung der Kommission in Bezug auf den im Registrierungsantrag als ergänzende Rechtsgrundlage angeführten Art. 153 AEUV zwangsläufig zuzustimmen.

Zum dritten Teil des ersten Klagegrundes

42 Die Kläger tragen im Wesentlichen vor, dass zum einen im angefochtenen Beschluss Art. 352 AEUV nicht untersucht worden sei und dass zum anderen die Kommission diese Vorschrift für den Erlass von Maßnahmen heranziehen könne, die dem Gegenstand und den Zielen der streitigen geplanten EBI entsprächen.

43 Erstens geht aus dem Vorbringen der Kläger hervor, dass sie in erster Linie den Begründungsmangel des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Art. 352 AEUV anfechten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung der Einhaltung der Begründungspflicht als einer wesentlichen Formvorschrift von der Prüfung der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die unter die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des Rechtsakts fällt (Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, Slg, EU:C:1998:154, Rn. 67).

44 Folglich müssen die Argumente der Kläger, die im Rahmen dieses Klagegrundes vorgebracht werden, aber auf die Feststellung eines Begründungsmangels des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf Art. 352 AEUV abzielen, im Rahmen des dritten Klagegrundes, mit dem eine Verletzung der Begründungspflicht geltend gemacht wird, geprüft werden.

45 Zweitens hat die Kommission, soweit die Kläger in diesem Teil des ersten Klagegrundes sich um den Nachweis bemühen, dass Art. 352 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage darstellt, auf eine Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass sie die Unzulässigkeit dieser Argumentation aufgrund von Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 geltend mache.

46 Nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der gemäß ihrem Art. 53 Abs. 1 auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 muss jede Klageschrift u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Diese Darstellung muss aus sich heraus hinreichend klar und deutlich sein, damit der Beklagte seine Verteidigung vorbereiten und das Gericht, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, über die Klage entscheiden kann. Um die Rechtssicherheit und eine geordnete Rechtspflege zu gewährleisten, ist es für die Zulässigkeit einer Klage daher erforderlich, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stützt, zumindest in gedrängter Form, aber zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift selbst ergeben (vgl. Urteil vom 10. Mai 2006, Galileo International Technology u. a./Kommission, T-279/03, Slg, EU:T:2006:121, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Insoweit ist festzustellen, dass die Argumente in Bezug auf Art. 352 AEUV im Rahmen des ersten Klagegrundes vorgetragen werden, der die falsche Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 betrifft und mit dem die Kläger zum einen die Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift und zum anderen die Anwendung dieser Vorschrift im Hinblick auf die im Registrierungsantrag für die streitige geplante EBI angeführten Rechtsgrundlagen in Frage stellen. Zudem ergibt sich das wesentliche Vorbringen der Kläger, soweit sie Art. 352 AEUV als geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts ansehen, der die Ziele der streitigen geplanten EBI umsetzt, mit hinreichender Klarheit aus der Klageschrift, so dass sich die Kommission, wie aus ihren Schriftsätzen hervorgeht, erfolgreich verteidigen konnte. Folglich kann der dritte Teil des ersten Klagegrundes, soweit er auf eine unzutreffende Auffassung von Art. 352 AEUV gestützt ist, nicht für unzulässig erklärt werden. Das Vorbringen der Kommission ist daher zurückzuweisen.

48 Drittens geht aus dem Vorbringen der Kläger hervor, dass sie der Ansicht sind, die geplante streitige EBI liege nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission auf der Grundlage von Art. 352 AEUV befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

49 Zu diesem Zweck tragen die Kläger zunächst vor, dass die Kommission, falls die Art. 14 AEUV und 153 AEUV für den Erlass eines Rechtsakts, dessen Gegenstand dem der streitigen geplanten EBI entspreche, nicht ausreichend seien, einen auf Art. 352 AEUV gestützten Rechtsakt vorschlagen könne. Ferner könne Art. 352 AEUV im Rahmen einer geplanten EBI herangezogen werden. Schließlich widerspräche es dem Geist der Verordnung Nr. 211/2011, zu verlangen, dass die Unionsbürger aufzeigten, inwiefern der Erlass eines Rechtsakts über den Gegenstand einer geplanten EBI nötig sei, um die mit den Verträgen verfolgten Ziele zu erreichen.

50 Dazu ist zu sagen, dass nach Art. 352 AEUV, wenn ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind, der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Parlaments die geeigneten Vorschriften erlässt.

51 Nach der Rechtsprechung kann Art. 352 AEUV als integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung keine Grundlage dafür bieten, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen und insbesondere denjenigen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Union festlegen. Diese Bestimmung kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vom Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinausliefen (Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, Slg, EU:C:1996:140, Rn. 30). Daraus folgt, dass die Anwendung dieser Bestimmung an die Einhaltung bestimmter Bedingungen geknüpft ist, damit die in den Verträgen festgelegte Abgrenzung der Zuständigkeiten gewahrt und nicht durch den Erlass eines abgeleiteten Rechtsakts in Frage gestellt wird.

52 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass weder Art. 352 AEUV noch die Verordnung Nr. 211/2011 die Anwendung von Art. 352 AEUV im Rahmen einer EBI ausschließen.

53 Dennoch kann das dem Mechanismus der EBI zugrunde liegende Ziel der demokratischen Teilhabe der Unionsbürger nicht den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Frage stellen und die Union zum Erlass von Rechtsvorschriften auf einem Gebiet ermächtigen, das nicht in den ihr zugewiesenen Zuständigkeitsbereich fällt. Folglich gelten die in Art. 352 AEUV aufgestellten Bedingungen auch im Rahmen einer geplanten EBI. Somit hat die Kommission zu prüfen, ob in Bezug auf eine EBI offenkundig ist, dass sie einen auf diese Bestimmung gestützten Rechtsakt nicht vorschlagen kann. Dies greift der Beurteilung der Notwendigkeit eines solchen Rechtsakts durch die Organe jedoch nicht vor, soweit diese Beurteilung nach der Registrierung der geplanten EBI erfolgen und erforderlichenfalls in der Mitteilung nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 wiedergegeben werden kann.

54 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass der Registrierungsantrag keine Anhaltspunkte dafür enthält, dass die Bedingungen für die Anwendung von Art. 352 AEUV erfüllt sind. Zwar haben die Kläger, wie aus der dem Registrierungsantrag beigefügten Erläuterung hervorgeht, ihre Vorschläge in Bezug auf die Art. 14 AEUV und 153 AEUV auch untermauert, doch haben sie nicht dargelegt, aus welchen Gründen die Anwendung von Art. 352 AEUV gerechtfertigt sein kann. Aus diesem Anhang geht höchstens hervor, dass auf Art. 352 AEUV zurückzugreifen sei, falls die Kommission Art. 14 AEUV nicht als geeignete Rechtsgrundlage ansehen sollte. Auch wenn man den Klägern nicht vorwerfen kann, dass sie im Registrierungsantrag die Notwendigkeit des geforderten Rechtsakts nicht dargetan haben, hätten sie daher zumindest aufzeigen müssen, dass dieser Rechtsakt in den Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche fällt und zur Verwirklichung eines der Ziele der Verträge dient, was der Kommission ermöglicht hätte, die Forderung der Kläger, die vorgeschlagene Maßnahme auf Art. 352 AEUV zu gründen, einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

55 Unter diesen Umständen kann die Rüge der Kläger, mit der sie sich gegen die Feststellung der Kommission wenden, dass Art. 352 AEUV offenkundig keine geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag eines Rechtsakts zur Umsetzung der Ziele der streitigen geplanten EBI sei, keinen Erfolg haben.

56 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Kommission weder Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 verkannt noch einen Rechtsfehler bei der Prüfung der Art. 14 AEUV, 153 AEUV und 352 AEUV begangen hat. Folglich ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung

57 Mit dem zweiten Klagegrund machen die Kläger im Wesentlichen geltend, der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung beinhalte die Verpflichtung zum kohärenten Handeln, wonach vergleichbare Angelegenheiten gleich behandelt werden müssten, es sei denn, ein anderes Vorgehen sei gerechtfertigt. Die Kommission sei dieser Verpflichtung nicht nachgekommen, da sie die Registrierung der streitigen geplanten EBI abgelehnt habe, während sie andere geplante EBI registriert habe. Durch die Registrierung früherer geplanter EBI habe die Kommission eine Praxis begründet, nach der bei Zweifeln hinsichtlich der Geeignetheit einer Rechtsgrundlage die geplanten EBI registriert würden, um einen Dialog zwischen den Bürgern und den Organen in Gang zu setzen, und habe die Bedingung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 im Hinblick auf dieses Ziel ausgelegt. Im Übrigen seien die streitige geplante EBI und die EBI mit dem Namen „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht“ sowohl in Bezug auf ihren jeweiligen Gegenstand und ihre jeweiligen Ziele als auch in Bezug auf die vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen sehr ähnlich, und die Registrierung der streitigen geplanten EBI hätte nach dem Kohärenzgrundsatz nicht abgelehnt werden dürfen.

58 Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Kläger.

59 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kläger auf eine Frage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt haben, dass sie mit diesem Klagegrund die Verletzung der Kohärenzpflicht als Bestandteil des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung und nicht des Grundsatzes der Gleichbehandlung geltend machen.

60 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die Organe ihre Befugnisse im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, wie dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung, ausüben und in Anbetracht dieser Grundsätze die zu ähnlichen Anträgen ergangenen Entscheidungen berücksichtigen sowie besonderes Augenmerk auf die Frage richten, ob im gleichen Sinne zu entscheiden ist oder nicht. Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung muss dennoch mit dem Gebot rechtmäßigen Handelns in Einklang gebracht werden (Urteile vom 10. März 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/HABM, C-51/10 P, Slg, EU:C:2011:139, Rn. 73 bis 75 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 17. Januar 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 und 347/11, Slg, EU:T:2013:23, Rn. 109).

61 Im vorliegenden Fall konnte die Kommission im angefochtenen Beschluss, wie aus der Prüfung des ersten Klagegrundes hervorgeht, zu Recht feststellen, dass die streitige geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens lag, in dem sie befugt war, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen. Da erwiesen ist, dass die Kommission im vorliegenden Fall Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 richtig angewandt hat, ergibt sich somit aus der oben in Rn. 60 angeführten Rechtsprechung, dass die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht schon deshalb in Frage gestellt werden kann, weil die Kommission einer bestimmten Entscheidungspraxis nicht gefolgt ist, falls eine solche denn überhaupt besteht.

62 Daraus folgt, dass der zweite Klagegrund zurückzuweisen ist.

Zum dritten Klagegrund eines Begründungsmangels

63 Die Kläger machen geltend, der angefochtene Beschluss verletze die Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV und Art. 41 Abs. 2 Buchst. c der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Dazu tragen sie im Wesentlichen drei Rügen vor. Erstens enthalte der angefochtene Beschluss keine ausreichende Begründung für die Weigerung, Art. 352 AEUV als geeignete Rechtsgrundlage anzusehen. Zweitens habe die Kommission keine Gründe dargelegt, die die Ablehnung der Registrierung rechtfertigten,

obwohl vergleichbare frühere Initiativen registriert worden seien. Drittens müsse die Kommission ihre Entscheidung begründen, Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 auf den Registrierungsantrag der streitigen geplanten EBI strikt anzuwenden.

64 Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Kläger.

65 Zunächst ist, was die zweite und die dritte Rüge betrifft, darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung unterschieden werden muss zwischen der Begründungspflicht als einer wesentlichen Formvorschrift, die im Rahmen eines Klagegrundes geltend gemacht werden kann, mit dem die Unzulänglichkeit oder das Fehlen der Begründung einer Entscheidung gerügt wird, und der Prüfung der Stichhaltigkeit der Begründung, die unter die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des Rechtsakts fällt, bei der das Gericht prüfen muss, ob die Gründe, auf die sich der Rechtsakt stützt, fehlerhaft sind oder nicht (Urteil Kommission/Sytraval und Brink's France, oben in Rn. 43 angeführt, EU:C:1998:154, Rn. 67). Es handelt sich um zwei Prüfungen unterschiedlicher Art, die zu getrennten Beurteilungen des Gerichts führen (Urteil Kommission/Sytraval und Brink's France, oben in Rn. 43 angeführt, EU:C:1998:154, Rn. 66 bis 68).

66 Im vorliegenden Fall ist festzuhalten, dass die Kläger mit der zweiten und der dritten Rüge des dritten Klagegrundes Argumente vorbringen, die unter die materiell-rechtliche Prüfung des angefochtenen Beschlusses fallen und im Rahmen des ersten und des zweiten Klagegrundes geprüft und zurückgewiesen worden sind. Diese Argumente können den Umfang der Begründungspflicht der Kommission nicht ändern.

67 Folglich kann das Gericht im Rahmen der Prüfung der Einhaltung der Begründungspflicht diese Rügen nicht behandeln. Im Rahmen eines Klagegrundes, der auf eine fehlende oder unzureichende Begründung gestützt wird, gehen Rügen und Argumente, die sich gegen die Stichhaltigkeit der angefochtenen Entscheidung richten, ins Leere (Urteil vom 1. Juli 2009, Operator ARP/Kommission, T-291/06, Slg, EU:T:2009:235, Rn. 48).

68 Sodann ist zur ersten Rüge zunächst zu sagen, dass nach ständiger Rechtsprechung der Zweck der nach Art. 296 AEUV vorgesehenen Pflicht zur Begründung eines in einem Einzelfall ergangenen Beschlusses darin liegt, dem Betroffenen ausreichende Angaben an die Hand zu geben, um festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit des geprüften Beschlusses auszuüben (Urteile vom 18. September 1995, Tiercé Ladbroke/Kommission, T-471/93, Slg, EU:T:1995:167, Rn. 29, und vom 27. September 2012, J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, Rn. 20).

69 Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011, dem zufolge die Kommission die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung unterrichtet, stellt eine spezielle Ausprägung dieser Begründungspflicht im Bereich der EBI dar.

70 Zudem muss ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung die durch Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsaktes angepasst sein. Die Begründungspflicht ist somit nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts und der Art der angeführten Gründe, zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts (Beschluss vom 14. November 2013, J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, Rn. 19).

71 Ebenfalls nach gefestigter Rechtsprechung braucht die Kommission in der Begründung ihrer Entscheidungen nicht auf alle Argumente einzugehen, die die Betroffenen im Verwaltungsverfahren geltend gemacht haben. Es reicht nämlich aus, wenn die Kommission die Tatsachen und rechtlichen

Erwägungen anführt, denen nach dem Aufbau der Entscheidung wesentliche Bedeutung zukommt (Urteil vom 11. Januar 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission, C-404/04 P, EU:C:2007:6, Rn. 30; vgl. ebenso Urteil vom 29. Juni 1993, Asia Motor France u. a./Kommission, T-7/92, Slg, EU:T:1993:52, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Im vorliegenden Fall kann die Nichtregistrierung der streitigen geplanten EBI tatsächlich die Wirksamkeit des in Art. 24 Abs. 1 AEUV verankerten Rechts der Bürger zur Vorlage einer EBI beeinträchtigen. Daher muss ein solcher Beschluss die Gründe klar darlegen, die die Ablehnung rechtfertigen.

73 Ein Bürger, der eine geplante EBI vorgelegt hat, muss nämlich in die Lage versetzt werden, die Gründe für die Ablehnung der Registrierung zu verstehen. Es ist Aufgabe der mit einer geplanten Bürgerinitiative befassten Kommission, diese zu prüfen, aber auch, ihren ablehnenden Beschluss unter Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die tatsächliche Ausübung des im Vertrag verankerten Rechts zu begründen. Dies ergibt sich aus der Natur dieses Rechts selbst, das, wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer weiteren Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union durch Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben der Union führen soll (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, Slg, Rechtsmittel anhängig, EU:T:2015:739, Rn. 26).

74 Aus dem angefochtenen Beschluss geht hervor, dass die Kommission speziell die Gründe erläutert hat, warum die Art. 14 AEUV und 153 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellen können. Hingegen enthält der angefochtene Beschluss keine spezielle Begründung hinsichtlich des Art. 352 AEUV. Wie die Kommission jedoch zu Recht betont, ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss – zwar implizit, aber zwangsläufig – ihr Standpunkt, dass Art. 352 AEUV, ebenso wie andere Vorschriften der Verträge, keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts ist, der die Ziele der streitigen geplanten EBI umsetzt.

75 Zwar liegt nach der Rechtsprechung der Zweck der Begründung eines Rechtsakts darin, die Erwägungen des Verfassers des Rechtsakts klar und eindeutig wiederzugeben, um dem Adressaten die Informationen an die Hand zu geben, die es ihm erlauben, festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts auszuüben.

76 Jedoch ist auch darauf hinzuweisen, dass der Umfang dieser Verpflichtung von verschiedenen Faktoren abhängt. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, sondern nur die, denen nach dem Aufbau der Entscheidung wesentliche Bedeutung zukommt, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, von der Natur des betreffenden Rechtsakts und vom Kontext, in dem er erlassen wurde, abhängt.

77 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der Registrierungsantrag der streitigen geplanten EBI nichts enthält, was die Anwendung von Art. 352 AEUV rechtfertigen könnte. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, haben die Kläger zwar, wie aus ihrer Erläuterung hervorgeht, ihren auf die Art. 14 AEUV und 153 AEUV gegründeten Antrag auf mehrere Gesichtspunkte gestützt, aber nicht dargelegt, inwiefern die Anwendung von Art. 352 AEUV gerechtfertigt wäre.

78 Berücksichtigt man, dass die Anwendung von Art. 352 AEUV nur möglich ist, wenn strenge Bedingungen erfüllt sind, insbesondere das Erfordernis eines Tätigwerdens im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, so hätten die Kläger zumindest darlegen müssen, inwiefern die streitige geplante EBI ein Ziel der Verträge verfolgt, damit die Kommission den diesbezüglichen Antrag einer eingehenden Beurteilung hätte unterziehen

können. Sind nämlich die Bedingungen für eine Anwendung des Art. 352 AEUV nicht erfüllt, dann stellt diese Vorschrift keine geeignete Rechtsgrundlage dar und die Bedingung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 211/2011 ist nicht erfüllt.

79 Daraus folgt, dass unter Berücksichtigung des Kontexts und angesichts des Fehlens eines jeglichen, selbst knappen Hinweises in dem Antrag auf Registrierung der streitigen geplanten EBI zu den Bedingungen für die Anwendung von Art. 352 AEUV auf diese EBI die implizite Begründung hinsichtlich dieser Vorschrift als ausreichend anzusehen und die erste Rüge des dritten Klagegrundes zurückzuweisen ist.

80 Nach alledem ist festzustellen, dass die Kommission ihre Begründungspflicht nicht verletzt hat und daher der dritte Klagegrund zurückzuweisen ist. Somit ist die Klage abzuweisen.

Kosten

81 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen entsprechend dem Antrag der Kommission neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Bruno Costantini und die weiteren Kläger, die im Anhang namentlich aufgeführt sind, tragen die Kosten.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. April 2016.

Unterschriften

Anlage

Robert Racke, wohnhaft in Lamadelaine (Luxemburg),

Pietro Pravata, wohnhaft in Beyne-Heusay (Belgien),

Zbigniew Gałązka, wohnhaft in Łódź (Polen),

Justo Santos Domínguez, wohnhaft in Leganés (Spanien),

Maria Isabel Lemos, wohnhaft in Mealhada (Portugal),

André Clavelou, wohnhaft in Vincennes (Frankreich),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and Independence is a fundamental right!“ mit Sitz in Brüssel (Belgien).