Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 19 april 2016 *

”Institutionell rätt — Europeiskt medborgarinitiativ — Socialpolitik — Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse — Artikel 352 FEUF — Avslag på registreringsansökan — Uppenbart att kommissionen inte tilldelats någon befogenhet — Artikel 4.2 b i förordning (EU) nr 211/2011 — Principen om god förvaltningssed — Motiveringsskyldighet”

I mål T-44/14

Bruno Costantini, Jesi (Italien), och de övriga sökande vars namn anges i bilagan, företrädda av advokaterna O. Brouwer, J. Wolfhagen, och A. Woods, solicitor,

sökande,

mot

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

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (2013) 7612 final om avslag på ansökan om registrering av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet ”Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!”,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna I. Pelikánová och E. Buttigieg (referent),

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorczyk,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 oktober 2015,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Bruno Costantini och de övriga sökande vars namn anges i bilagan är initiativtagare till ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ (nedan kallat det europeiska medborgarinitiativet) ”Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!” (”Rätt till omsorg under hela livet: Ett värdigt och oberoende liv är en grundläggande rättighet!”) (nedan kallat det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet), vilket ingavs till Europeiska kommissionen den 5 september 2013 och vars syfte, såsom det beskrivs i registreringsansökan, är att uppmana Europeiska unionen att lägga fram ett lagförslag som skyddar den grundläggande rätten till mänsklig värdighet genom att säkerställa ett lämpligt socialt skydd och tillgång till kvalitativ och finansiellt hållbar långtidsomsorg, utöver hälso- och sjukvården”.

2 I det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet anges artiklarna 14, 153 och 352 FEUF som rättslig grund för den föreslagna åtgärden.

3 Genom beslut av den 5 november 2013 (nedan kallat det angripna beslutet) vägrade kommissionen att registrera det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet, eftersom det uppenbart föll utanför kommissionens befogenheter att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att tillämpa fördragen.

Förfarandet och parternas yrkande

4 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 januari 2014 väckte sökandena förevarande talan.

5 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

6 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

7 Sökandena har till stöd för sin talan åberopat tre grunder. Den första grunden avser felaktig tillämpning av artikel 4.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2012, s. 49). Sökandena har för det andra gjort gällande att principen om god förvaltningssed har åsidosatts. Den tredje grunden avser bristfällig motivering.

Den första grunden: Felaktig tillämpning av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011

8 Sökandena har till stöd för den första grunden, som består av fyra delgrunder, hävdat att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den vägrade att registrera det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet enligt artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Sökandena har i detta hänseende inom ramen för de tre första delgrunderna hävdat att kommissionen åsidosatte artiklarna 14 FEUF, 153 FEUF och 352 FEUF, vilka utgör lämpliga rättsliga grunder i fråga om det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet. De har i den fjärde delgrunden gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 genom att tolka och tillämpa villkoret i nämnda bestämmelse för restriktivt och på ett sätt som inte är förenligt med syftena med den europeiska medborgarinitiativmekanismen.

9 Tribunalen finner det i förevarande fall lämpligt att först pröva den fjärde delgrunden för att definiera innebörden och omfattningen av det registreringsvillkor för föreslagna europeiska medborgarinitiativ som anges i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 och därefter pröva de tre andra delgrunderna.

Den första grundens fjärde del

10 Sökandena har hävdat att kommissionen felaktigt tillämpade det villkor som föreskrivs i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011. Sökandena har närmare bestämt gjort gällande att kommissionen vid tolkningen och tillämpningen av det villkor som ska vara uppfyllt för att föreslagna europeiska medborgarinitiativ ska registreras – med hänsyn till målen och syftet med förordningen – inte kan göra en alltför restriktiv prövning, eftersom den bedömning som erfordras vid registrering av föreslagna europeiska medborgarinitiativ endast ska göra det möjligt för kommissionen att kontrollera huruvida initiativet materiellt sett avser ett ämne som medborgarkommittén och institutionerna kan diskutera. En alltför restriktiv bedömning av nämnda villkor skulle strida mot målet med den europeiska medborgarinitiativmekanismen, vilket är att öka medborgarnas demokratiska deltagande. Sökandena har vidare hävdat att tillämpningen av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 kräver att kommissionen beaktar vilka de personer som har tagit initiativ till de föreslagna europeiska medborgarinitiativen är, eftersom ledamöterna i kommittéerna inte är fullt insatta i hur unionen fungerar internt och dess särdrag. Sökandena har slutligen gjort gällande att med hänsyn till att adverbet ”uppenbart” används i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 och att frågan huruvida den rättsliga grund som valts är rätt och riktig väldigt ofta är omtvistad ska ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ endast vägras registrering om ett förslag uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet.

11 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.

12 Kommissionen har för det första hävdat att ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ faller utanför dess befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt om ingen av de bestämmelser i fördragen, enligt vilka rättsakter ska antas på förslag av kommissionen kan utgöra rättslig grund för den rättsakt som rör det föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne. Det är uppenbart att så är fallet när denna slutsats inte beror på faktiska omständigheter.

13 Kommissionen har för det andra understrukit att villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 ska prövas och vara uppfyllt vid registreringen. Den rättsliga prövning som görs i det hänseendet ska dessutom inte vara ungefärlig, utan den ska istället vara fullständig för att undvika att handläggningen fortsätter, trots att det är uppenbart att kommissionen inte kan föreslå att en rättsakt ska antas på grund av att unionen inte tilldelats någon befogenhet.

14 Det ska härvidlag påpekas att kommissionens registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ enligt artikel 4.1 i förordning nr 211/2011 är en nödvändig förutsättning för insamlingen av stödförklaringar till det aktuella europeiska medborgarinitiativet. De organisatörer som

är ledamöter i medborgarkommittén ska således till kommissionen lämna information, särskilt om det föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne och mål, så att kommissionen kan kontrollera huruvida registreringsvillkoren i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 är uppfyllda. Det följer av artikel 4.3 i förordning nr 211/2011 att kommissionen ska vägra registrering om villkoren i artikel 4.2 inte är uppfyllda. Ett sådant beslut får till följd att förfarandet avseende det föreslagna europeiska medborgarinitiativet avslutas.

15 Bland registreringsvillkoren i artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 anges villkoret att kommissionen ska registrera det föreslagna medborgarinitiativet om ”[d]et föreslagna medborgarinitiativet [inte] uppenbart [faller] utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen”.

16 Det ska påpekas att det följer av artikel 5 FEU att principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter och att varje institution enligt artikel 13.2 FEU ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen. Det är mot den bakgrunden som villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 uppställs. Enligt det villkoret ska det föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte uppenbart falla utanför kommissionens befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

17 Det framgår av ordalydelsen i den bestämmelsen att kommissionen ska göra en första prövning av de omständigheter som den förfogar över för att bedöma huruvida det föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför dess befogenhet, samtidigt som det däri även klargörs att en mer fullständig prövning kommer att ske om förslaget registreras. Det föreskrivs nämligen i artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011 att kommissionen när den mottar ett europeiskt medborgarinitiativ inom tre månader i ett meddelande ska redogöra för sina juridiska och politiska slutsatser beträffande det europeiska medborgarinitiativet, eventuella åtgärder som den avser att vidta och, i förekommande fall, skälen för att vidta eller inte vidta dessa åtgärder.

18 Det ska i förevarande fall för att fastställa huruvida kommissionens tillämpning av villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 var riktig prövas huruvida det var uppenbart att kommissionen – med hänsyn till det föreslagna europeiska medborgarinitiativet och inom ramen för en första prövning av de omständigheter som den förfogade över – inte kunde föreslå att en unionsrättsakt skulle antas med stöd av artiklarna 14 FEUF, 153 FEUF och 352 FEUF.

Den första grundens första del

19 Sökandena har för det första hävdat att kommissionen felaktigt tillämpade artikel 14 FEUF, eftersom den enligt den bestämmelsen, vilken är särskilt anpassad efter den andra målsättningen i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet, kan lägga fram ett lagförslag. Sökandena har till stöd för sin argumentation åberopat att kommissionen har registrerat ett liknande föreslaget europeiskt medborgarinitiativ ”Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet”. Ett av nämnda medborgarinitiativs mål är att vattenförsörjning och förvaltning av vattenresurser inte blir föremål för inremarknadsregler och att vattentjänster undantas från avreglering. Sökandena har vidare gjort gällande att tolkningen av räckvidden av artikel 14 FEUF i det angripna beslutet strider mot de principer som ligger till grund för förordning nr 211/2011, eftersom kommissionen inte kan vägra registrering av ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ där ett eller flera av dess mål kan omfattas av unionens befogenhet och bli föremål för en diskussion mellan medborgarkommittén och institutionerna. Sökandena har slutligen gjort gällande att det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet bland annat syftar till att på grundval av artikel 14 FEUF undanta långtidsomsorg från tillämpningsområdet för inremarknadsregler och att kvalificera sådan omsorg som en samhällsomfattande tjänst, vilket innebär att kommissionen i det angripna beslutet missuppfattade kärnan i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet.

20 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.

21 Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen fann att artikel 14 FEUF inte utgjorde en giltig rättslig grund för det föreslagna europeiska medborgarinitiativet, eftersom unionslagstiftaren inte hade möjlighet att ålägga medlemsstaterna att de skulle tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse utan endast hade befogenhet att fastställa de principer och villkor som medlemsstaterna skulle vara skyldiga att iaktta om de på eget initiativ hade valt att tillhandahålla en särskild tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

22 Med hänsyn till ansökan om registrering av det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet och närmare bestämt dess ämne, mål och den mer utförliga informationen i den förklarande promemorian finner tribunalen att det som ska fastställas är huruvida nämnda föreslagna medborgarinitiativ uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet enligt artikel 14 FEUF att lägga fram ett förslag till rättsakt.

23 Vad för det första gäller kvalificeringen av tjänster avseende långtidsomsorg som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska det påpekas att det följer av artikel 14 FEUF, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 FEU och artiklarna 93 FEUF, 106 FEUF och 107 FEUF och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragens tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

24 Det följer således av fast rättspraxis att medlemsstaterna har rätt att, med iakttagande av unionsrätten, bestämma omfattningen av sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa ska organiseras (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, REU, EU:C:2010:205, punkt 29). Medlemsstaterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och en medlemsstats definition av dessa tjänster kan inte ifrågasättas av kommissionen annat än om ett uppenbart fel har begåtts. Denna befogenhet för medlemsstaten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bekräftas av att unionen inte har tilldelats någon särskild befogenhet och av att det i unionsrätten saknas en precis och fullständig definition av begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen, T-289/03, REG, EU:T:2008:29, punkterna 166 och 167, dom av den 7 november 2012, CBI/kommissionen, T-137/10, REU, EU:T:2012:584, punkt 99, och dom av den 16 juli 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/kommissionen, T-309/12, EU:T:2014:676, punkt 105).

25 Mot bakgrund av dessa omständigheter var det riktigt av kommissionen att i det angripna beslutet fastställa att det var uppenbart att den inte kunde lägga fram ett förslag till rättsakt med stöd av artikel 14 FEUF i syfte att långtidsomsorg ska kvalificeras såsom en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

26 Det ska för det andra påpekas att tribunalen liksom kommissionen finner att ingen av bestämmelserna i fördragen ger kommissionen befogenhet att föreslå antagandet av en unionsrättsakt som undantar en tjänst från tillämpningsområdet för de inremarknadsreglerna. Det framgår nämligen av artikel 14 FEUF att de särskilda bestämmelserna som anges däri är tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan att det påverkar tillämpningen av artikel 106 FEUF. Det följer av artikel 106.2 FEUF att även företag som anförtrotts att tillhandahålla sådana tjänster ska vara underkastade reglerna i fördragen, och särskilt reglerna för den inre marknaden och konkurrensreglerna. Det går endast att

göra undantag från den principen under vissa särskilda förhållanden och huruvida sådana förhållanden är för handen beror på de rättsliga och faktiska omständigheter som råder i varje medlemsstat och de ska styrkas i varje enskilt fall av den medlemsstat eller det företag som åberopar dem (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Frankrike, C-159/94, REG, EU:C:1997:501, punkt 94, och dom av den 17 maj 2001, TNT Traco, C-340/99, REG, EU:C:2001:281, punkt 59). Härav följer att kommissionen inte kan lägga fram ett generellt förslag om att tjänster, vilkas kvalificering såsom tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beror på den nationella politik som varje medlemsstat för, ska vara undantagna från tillämpningsområdet för inremarknadsreglerna.

27 Det var således riktigt av kommissionen att i det angripna beslutet fastställa att det var uppenbart att den inte kunde lägga fram ett förslag till rättsakt med stöd av artikel 14 FEUF för att undanta långtidsomsorg från tillämpningsområdet för inremarknadsreglerna.

28 Vad sökandena har anfört i övrigt föranleder inte någon annan bedömning.

29 Sökandena har för det första hävdat att artikel 14 FEUF är en lämplig rättslig grund för att fastställa de principer som reglerar tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och har i detta avseende anfört att nämnda bestämmelse utgör en rättslig grund för Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, s. 3, och rättelse i EUT L 225, 2015, s. 49).

30 Det ska i detta hänseende erinras om att, även om det är riktigt att artikel 16 EG (nu i allt väsentligt artikel 14 FEUF) nämns i skäl 3 i direktiv 2008/6, på grund av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för Europeiska unionens gemensamma värderingar, den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning och betydelsen av att sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter, är direktivets specifika rättsliga grund artikel 47.2 EG samt artiklarna 55 EG och 95 EG. Detta argument kan således inte godtas.

31 Sökandenas argument om att kommissionen tolkade artikel 14 FEUF i strid med de principer som ligger till grund för förordning nr 211/2011 kan inte godtas, eftersom syftet och målet med den europeiska medborgarinitiativmekanismen är att anmoda kommissionen att inom ramen för sin befogenhet lägga fram ett förslag till rättsakt och inte – såsom sökandena har gjort gällande – enbart inleda en dialog mellan medborgarna och institutionerna.

32 Sökandena har vidare hävdat att kommissionen vid sin bedömning av artikel 14 FEUF missuppfattade kärnan i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet som i enlighet med den andra målsättningen är att undanta tjänster avseende långtidsomsorg från tillämpningsområdet för vissa inremarknadsregler och att kvalificera dem som samhällsomfattande tjänster. Kärnan i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet är således att befintliga tjänster avseende långtidsomsorg ska förstärkas genom att unionslagstiftaren vidtar en åtgärd.

33 Det ska i detta avseende påpekas att begreppet samhällsomfattande tjänst varken nämns i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne eller mål och att det i den förklarande promemorian visserligen hänvisas till samhällsomfattande tjänster, men att detta görs i samband med att artikel 14 FEUF nämns i syfte att genom den artikeln kvalificera långtidsomsorg som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen missuppfattade därför inte det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet när den i det angripna beslutet fann att artikel 14 FEUF inte var en rättslig grund som gör det möjligt att ålägga medlemsstaterna att de ska kvalificera en tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och när den fastställde att den inte kunde lägga fram ett förslag till rättsakt, vars syfte är att undanta en tjänst från tillämpningsområdet för inremarknadsreglerna. Härav följer att sökandenas argument inte kan godtas.

34 Sökandenas argument som grundar sig på registreringen av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet ”Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet” kan slutligen inte godtas. Även om registreringen av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet – i vilket artikel 14 FEUF nämns såsom föreslagen rättslig grund – är relevant betyder emellertid inte det att kommissionen uttryckligen fann att artikel 14 FEUF är en lämplig rättslig grund för att föreslå en rättsakt som undantar tjänster som rör vatten från tillämpningsområdet för inremarknadsreglerna. Att kommissionen beslutat att registrera det föreslagna europeiska medborgarinitiativet visar nämligen endast att kommissionen ansåg att nämnda förslag inte uppenbart föll utanför dess befogenhet att lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

35 Härav följer att kommissionen i det angripna beslutet inte gjorde en felaktig bedömning avseende artikel 14 FEUF, eftersom det var uppenbart att den inte med stöd av den bestämmelsen kunde föreslå antagandet av en rättsakt, i vilken tjänster avseende långtidsomsorg kvalificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som undantar dessa tjänster från tillämpningsområdet för inremarknadsreglerna.

Den första grundens andra del

36 Sökandena har hävdat att kommissionen i det angripna beslutet felaktigt bedömde artikel 153 FEUF som tillsammans med artikel 14 FEUF utgör en lämplig rättslig grund för det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet, eftersom den gör det möjligt att fastställa minimikrav för arbetstagarnas sociala trygghet. Även om sökandena har medgett att bestämmelsen inte är den mest tillförlitliga rättsliga grunden i fråga om personer som inte är arbetstagare, så har de gjort gällande att det är nödvändigt att sammanföra den med artikel 14 FEUF för att säkerställa att så många personer som möjligt, inbegripet arbetstagare kan erhålla långtidsomsorg.

37 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.

38 Kommissionen angav i det angripna beslutet att artikel 153 FEUF inte kan utgöra en lämplig rättslig grund för att anta en rättsakt med ett mål som det som det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet har, eftersom artikel 153 FEUF endast gör det möjligt att anta minimikrav avseende social trygghet och socialt skydd för arbetstagare, vilket inte omfattar hälso- och sjukvård, samt långtidsomsorg för personer som inte är arbetstagare.

39 Det ska i detta hänseende påpekas att artikel 153 FEUF endast delvis omfattar tillämpningsområdet för de åtgärder som ska vidtas enligt det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet, eftersom den bestämmelsen uttryckligen endast avser arbetstagare och inte gör det möjligt att anta rättsakter avseende andra personkategorier. Artikel 153 FEUF kan därför inte i sig själv utgöra en rättslig grund för att anta en rättsakt med ett sådant mål som det som det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet har och som syftar till att säkerställa att långtidsvård tillhandahålls såsom en samhällsomfattande tjänst inom unionen.

40 Det ska emellertid konstateras, såsom även sökandena har påpekat och såsom framgår av den förklarande promemoria som bifogats registreringsansökan, att artikel 153 FEUF har åberopats i det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet i form av en komplementär rättslig grund för den åtgärd som bör vidtas med stöd av artikel 14 FEUF.

41 Det ska härvidlag konstateras att eftersom tribunalen har funnit att kommissionen hade fog för att vägra registrering av det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet då det uppenbart inte omfattades av artikel 14 FEUF, måste därför även kommissionens slutsats i fråga om artikel 153 FEUF – vilken i registreringsansökan angetts som en komplementär rättslig grund – fastställas.

Den första grundens tredje del

42 Sökandena har hävdat dels att artikel 352 FEUF inte har blivit föremål för någon prövning i det angripna beslutet, dels att kommissionen kan tillämpa den artikeln för att anta åtgärder som är förenliga med det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets ämne och mål.

43 Det framgår för det första av sökandenas argumentation att de i huvudsak har invänt mot den bristfälliga motiveringen rörande artikel 352 FEUF i det angripna beslutet. Tribunalen erinrar i detta avseende om att prövningen av huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits såsom en väsentlig formföreskrift ska skiljas från prövningen av huruvida motiveringen är välgrundad, vilken omfattar en prövning av om rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, REG, EU:C:1998:154, punkt 67).

44 De argument som sökandena har åberopat till stöd för denna grund men som emellertid syftar till fastställande av den bristfälliga motiveringen i det angripna beslutet rörande artikel 352 FEUF ska därför prövas i samband med den tredje grunden som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

45 Även om sökandena i fråga om den första grundens tredje del vill styrka att artikel 352 FEUF utgör en lämplig rättslig grund så har kommissionen som svar på en fråga från tribunalen under förhandlingen bekräftat att den med stöd av artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991 åberopar att argumentet inte kan tas upp till prövning.

46 Det ska erinras om att det i artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, som är tillämplig på förfarandet vid tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga och enligt artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, föreskrivs att en ansökan bland annat ska innehålla en kort framställning av grunderna för talan. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till prövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan. (se dom av den 10 maj 2006, Galileo International Technology m.fl./kommissionen, T-279/03, REG, EU:T:2006:121, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

47 Det ska i detta hänseende påpekas att argumentationen rörande artikel 352 FEUF har åberopats i samband med den första grunden. Den grunden avser felaktig tillämpning av artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 och sökandena har därigenom ifrågasatt dels tolkningen och tillämpningen av nämnda bestämmelse, dels tillämpningen av den bestämmelsen med hänsyn till de rättsliga grunder som angetts i ansökan om registrering av det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet. I den mån sökandena har hävdat att artikel 352 FEUF utgör en lämplig rättslig grund för antagandet av en rättsakt som genomför det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets mål, framkommer dessutom innehållet i sökandenas argument i detta hänseende tillräckligt tydligt i ansökan för att kommissionen – såsom framgår av dess inlagor – faktiskt kunde utforma sitt försvar. Härav följer att den första grundens tredje del, i den mån den grundas på en felaktig bedömning av artikel 352 FEUF inte ska avvisas och kommissionens argument ska således inte godtas.

48 Det framgår för det tredje av sökandenas argumentation att de anser att det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte uppenbart faller utanför kommissionens befogenhet att enligt artikel 352 FEUF lägga fram ett förslag till unionsrättsakt för att genomföra fördragen.

49 Sökandena har i detta avseende inledningsvis gjort gällande att även om artiklarna 14 FEUF och 153 FEUF inte var tillräckliga för att anta en rättsakt vars ämne är sådant som det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets kan kommissionen föreslå en rättsakt med stöd av artikel 352 FEUF. Sökandena har vidare hävdat att artikel 352 FEUF kan tillämpas i samband med ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ. De har slutligen gjort gällande att det strider mot andemeningen i

förordning nr 211/2011 att kräva av unionsmedborgarna att de styrker på vilket sätt antagandet av en rättsakt – rörande ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativs ämne – är nödvändigt för att uppfylla målen i fördragen.

50 Det ska i detta hänseende erinras om att följande föreskrivs i artikel 352 FEUF. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser.

51 Det följer av fast rättspraxis att artikel 352 FEUF som är en del av ett institutionellt system grundat på principen om tilldelade befogenheter, inte kan utgöra en grund för att utvidga området för unionens befogenhet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka unionens uppgifter och åtgärder fastställs. Den bestämmelsen kan under alla omständigheter inte tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en förändring av fördraget, utan att det förfarande som föreskrivs för detta ändamål iakttas (yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, REG, EU:C:1996:140, punkt 30). Härav följer att för att säkerställa att avgränsningen mellan de befogenheter som fastställts i fördragen iakttas och för att undvika att den ifrågasätts genom att en sekundärrättsakt antas så kan bestämmelsen endast tillämpas under vissa villkor.

52 Det ska vidare preciseras att varken artikel 352 FEUF eller förordning nr 211/2011 utesluter att artikel 352 FEUF tillämpas inom ramen för ett europeiskt medborgarinitiativ.

53 Målet, det vill säga medborgarnas demokratiska deltagande i unionen som ligger till grund för den europeiska medborgarinitiativmekanismen får emellertid inte åsidosätta principen om tilldelade befogenheter och ge unionen rätt att lagstifta inom ett område där den inte har tilldelats någon befogenhet, vilket innebär att villkoren i artikel 352 FEUF även ska iakttas i samband med ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ. Det ankommer således på kommissionen att pröva huruvida det i fråga om ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ är uppenbart att den inte kan lägga fram ett förslag till rättsakt med stöd av den bestämmelsen. Detta föregriper emellertid inte institutionernas bedömning av huruvida en sådan rättsakt är nödvändig, eftersom den bedömningen kan göras efter registreringen av det föreslagna europeiska medborgarinitiativet och kan i förekommande fall ingå i det meddelande som föreskrivs i artikel 10.1 c i förordning nr 211/2011.

54 Det ska i förevarande fall påpekas att det i registreringsansökan inte finns några omständigheter som styrker att rekvisiten för att tillämpa artikel 352 FEUF är uppfyllda. Även om det framgår av den förklarande promemorian som bifogats till registreringsansökan att sökandena hade lagt fram stöd för sina argument avseende artiklarna 14 FEUF och 153 FEUF angav de inte varför det var motiverat att tillämpa artikel 352 FEUF. Det framgår dessutom av promemorian att kommissionen för det fall den skulle finna att artikel 14 FEUF inte utgör en lämplig rättslig grund borde tillämpa artikel 352 FEUF. Härav följer att även om sökandena inte kan klandras för att de i registreringsansökan inte styrkte att den begärda rättsakten krävdes borde de åtminstone ha styrkt att nämnda rättsakt föll inom ramen för den politik som fastställs i fördragen och syftade till att nå ett av de mål som anges däri. Detta hade gjort det möjligt för kommissionen att noggrant bedöma deras begäran om att artikel 352 FEUF skulle tillämpas rörande den föreslagna åtgärden.

55 Sökandenas invändning, genom vilken de bestritt kommissionens slutsats att artikel 352 FEUF uppenbart inte utgör en lämplig rättslig grund för att föreslå en rättsakt som syftar till att genomföra det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets mål kan under dessa omständigheter inte vinna framgång.

56 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen varken åsidosatte artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 eller gjorde en felaktig rättstillämpning vid bedömningen av artiklarna 14 FEUF, 153 FEUF och 352 FEUF. Härav följer att talan inte kan vinna bifall, såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av principen om god förvaltningssed

57 Sökandena har genom den andra grunden hävdat att principen om god förvaltningssed medför en skyldighet att vara konsekvent, vilket förutsätter att liknande ärenden behandlas på samma sätt såvida inte skillnaden kan motiveras och att kommissionen åsidosatte den skyldigheten när den vägrade att registrera det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet trots att den hade registrerat andra föreslagna europeiska medborgarinitiativ. Kommissionen har nämligen genom att registrera de tidigare föreslagna europeiska medborgarinitiativen infört en praxis, enligt vilken föreslagna europeiska medborgarinitiativ – i de fall då det är omtvistat huruvida en rättslig grund är relevant – registreras i syfte att inleda en dialog mellan medborgarna och institutionerna och tolkat villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 mot bakgrund av det målet. Det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet och det europeiska medborgarinitiativet ”Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet” är dessutom väldigt lika både vad gäller deras respektive mål och med hänsyn till de rättsliga grunder som föreslagits. Det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet skulle således med beaktande av principen om konsekvent beslutsfattande inte ha vägrats registrering.

58 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.

59 Det ska inledningsvis understrykas att sökandena som svar på en fråga från tribunalen vid förhandlingen uttryckligen bekräftade att de genom den andra grunden åberopade åsidosättande av skyldigheten att vara konsekvent, såsom en del av principen om god förvaltningssed och inte av principen om likabehandling.

60 Tribunalen erinrar härvidlag om att institutionerna, enligt fast rättspraxis ska utöva sin befogenhet i enlighet med de allmänna principerna i unionsrätten, bland annat principerna om likabehandling och god förvaltningssed. Med hänsyn till dessa två principer ska de beakta de beslut som redan fattats i fråga om liknande ansökningar och ägna särskild uppmärksamhet åt frågan huruvida det finns anledning att besluta på samma sätt. Principen om god förvaltningssed ska emellertid vara förenlig med legalitetsprincipen (se, analogt, dom av den 10 mars 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/harmoniseringskontoret, C-51/10 P, REU, EU:C:2011:139, punkterna 73–75 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 januari 2013, Gollnisch/parlamentet, T-346/11 och T-347/11, REU, EU:T:2013:23, punkt 109).

61 Det var i förevarande fall, såsom även framgår av prövningen av den första grunden, riktigt av kommissionen att i det angripna beslutet finna att det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet uppenbart föll utanför dess befogenhet att lägga fram ett förslag till rättsakt. Eftersom tribunalen har fastställt att kommissionen i förevarande fall tillämpade artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 på ett riktigt sätt följer det således av den rättspraxis som nämns ovan i punkt 60 att det angripna beslutets lagenlighet inte kan ifrågasättas endast på grund av att kommissionen – under förutsättning att det anses styrkt att en viss praxis för beslutsfattande gällde – inte följde den.

62 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Bristfällig motivering

63 Sökandena har hävdat att det angripna beslutet åsidosätter den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och har gjort gällande tre invändningar. Sökandena anser för det första att det angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat avseende slutsatsen att artikel 352 FEUF inte utgjorde en lämplig rättslig grund. Sökandena har för det andra klandrat kommissionen för att inte ha angett skälen till att vägra registrering trots att äldre liknande föreslagna europeiska medborgarinitiativ har registrerats. De har för det tredje gjort gällande att kommissionen borde ha motiverat varför den valde att tillämpa artikel 4.2 i förordning nr 211/2011 restriktivt i fråga om det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet.

64 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.

65 Tribunalen påpekar för det första vad gäller den andra och den tredje invändningen att det följer av fast rättspraxis att det är nödvändigt att skilja motiveringsskyldigheten som är en väsentlig formföreskrift, vilken kan åberopas inom ramen för en grund som avser att ett beslut är otillräckligt motiverat eller till och med saknar motivering, från prövningen av huruvida motiveringen är välgrundad, vilken omfattar en prövning av om rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende och som erfordrar att domstolen bedömer huruvida de skäl som rättsakten grundas på är felaktiga (dom kommissionen/Sytraval och Brink's France, punkt 43 ovan, EU:C:1998:154, punkt 67). Det rör sig nämligen om två olika typer av prövningar som resulterar i olika bedömningar av tribunalen (dom kommissionen/Sytraval och Brink's France, punkt 43 ovan, EU:C:1998:154, punkterna 66–68).

66 Det ska i förevarande fall erinras om att sökandena genom den andra och den tredje invändningen inom ramen för den tredje grunden har åberopat de argument som rör bedömningen av det angripna beslutet i materiellt hänseende. Argumenten prövades och tribunalen fann att de inte kunde godtas i samband med prövningen av den första och den andra grunden. Dessa påståenden kan inte påverka omfattningen av kommissionens motiveringsskyldighet.

67 Tribunalen kan följaktligen inte pröva de invändningarna i samband med prövningen av huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits. De invändningar och argument som, i samband med en grund som avser bristfällig eller otillräcklig motivering, syftar till att ifrågasätta att det angripna beslutet är välgrundat, saknar således relevans (dom av den 1 juli 2009, Operator ARP/kommissionen, T-291/06, REG, EU:T:2009:235, punkt 48).

68 Vad för det andra gäller den andra invändningen så ska det inledningsvis påpekas att det följer av fast rättspraxis att skyldigheten att motivera ett individuellt beslut i artikel 296 FEUF har till syfte att ge den som berörs av beslutet tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller huruvida det eventuellt är behäftat med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas och att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet (dom av den 18 september 1995, Tiercé Ladbroke/kommissionen, T-471/93, REG, EU:T:1995:167, punkt 29, och dom av den 27 september 2012, J/parlamentet, T-160/10, EU:T:2012:503, punkt 20).

69 Artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 211/2011, enligt vilken kommissionen ska informera organisatörerna om skälen till vägran, är ett särskilt uttryck för motiveringsskyldigheten inom området för europeiska medborgarinitiativ.

70 Enligt fast rättspraxis ska dessutom den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Frågan huruvida motiveringsskyldigheten är uppfylld ska således bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll och de anförda skälen. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen,

eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår (beslut av den 14 november 2013, J/parlamentet, C-550/12 P, EU:C:2013:760, punkt 19).

71 Det framgår slutligen även av fast rättspraxis att kommissionen i motiveringen av sina beslut inte är skyldig att ta ställning till samtliga argument som de berörda personerna har anfört i det administrativa förfarandet. Det är i själva verket tillräckligt att kommissionen redovisar de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets utformning (dom av den 11 januari 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/kommissionen, C-404/04 P, EU:C:2007:6, punkt 30; se även, dom av den 29 juni 1993, Asia Motor France m.fl./kommissionen, T-7/92, REG, EU:T:1993:52, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

72 Det ska i förevarande fall påpekas att det förhållandet att det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte har registrerats kan inverka på medborgarnas rätt att lägga fram ett europeiskt medborgarinitiativ, vilken stadfästs i artikel 24 första stycket FEUF. Följaktligen måste det tydligt framgå av ett sådant beslut av vilka skäl registrering har vägrats.

73 Den medborgare som har inkommit med ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ måste nämligen kunna förstå skälen till att registrering har vägrats. Det ankommer på kommissionen när den har att pröva ett föreslaget europeiskt medborgarinitiativ att göra en bedömning men även att motivera sitt beslut att vägra registrering med hänsyn till beslutets faktiska inverkan på den rättighet som stadfästs i fördraget. Detta följer av rättighetens beskaffenhet, vilken – såsom anges i skäl 1 i förordning nr 211/2011 – ska stärka unionsmedborgarskapet och förstärka unionens demokratiska funktion genom att medborgarna deltar i unionens demokratiska liv (dom av den 30 september 2015, Anagnostakis/kommissionen, T-450/12, REU, överklagad, EU:T:2015:739, punkt 26).

74 Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen särskilt angav skälen till varför artiklarna 14 FEUF och 153 FEUF inte kunde utgöra lämpliga rättsliga grunder. Däremot innehåller det angripna beslutet inte någon särskild motivering avseende artikel 352 FEUF. Det framgår visserligen indirekt men ändock, såsom kommissionen mycket riktigt har påpekat, av det angripna beslutet att den ansåg att artikel 352 FEUF på grund av samma anledning som de andra bestämmelserna i fördraget inte var en lämplig rättslig grund för att anta en rättsakt som genomför det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativets mål.

75 Det följer visserligen av rättspraxis att motiveringen till en rättsakt har till syfte att klart och tydligt ange hur den som har antagit rättsakten har resonerat så att mottagaren ges de uppgifter som behövs för att kunna bedöma om rättsakten är välgrundad, eller huruvida den eventuellt är behäftad med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas och göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva dess lagenlighet.

76 Det ska emellertid påpekas att omfattningen av den skyldigheten beror på flera olika omständigheter. Det krävs således inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen utan det räcker att ange de omständigheter som är väsentliga för beslutets utformning, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF beror på rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits.

77 Det ska i förevarande fall konstateras att det i ansökan om registrering av det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte nämns någon faktisk omständighet som kan motivera att artikel 352 FEUF används. Även om det således, såsom kommissionen mycket riktigt har påpekat, framgår av den förklarande anmärkningen att sökandena med stöd av artiklarna 14 FEUF och 153 FEUF hade gjort sin begäran gällande på grundval av flera omständigheter så angav de inte på något sätt varför det var motiverat att använda sig av artikel 352 FEUF.

78 Med beaktande av att användningen av artikel 352 FEUF är underkastad stränga villkor, nämligen kravet att en åtgärd ska vara nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå ett mål som avses däri, borde sökandena åtminstone ha angett på vilket sätt det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet omfattades av ett mål i fördragen så att kommissionen noggrant skulle kunna bedöma deras begäran i detta hänseende. Om rekvisiten för att tillämpa artikel 352 FEUF inte är uppfyllda så utgör nämligen inte den bestämmelsen en lämplig rättslig grund och därför är villkoret i artikel 4.2 b i förordning nr 211/2011 inte uppfyllt.

79 Med beaktande av sammanhanget och med hänsyn till att det i ansökan om registrering av det omtvistade föreslagna europeiska medborgarinitiativet inte anges, inte ens sammanfattningsvis, på vilket sätt rekvisiten för att tillämpa artikel 352 FEUF är uppfyllda inom ramen för nämnda medborgarinitiativ följer härav att den indirekta motiveringen avseende den bestämmelsen ska anses vara tillräcklig. Följaktligen kan inte den första invändningen i den tredje grunden godtas.

80 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen inte har åsidosatt sin motiveringsskyldighet och således att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden. Härav följer att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

följande:

1) Talan ogillas.

2) Bruno Costantini och de andra sökandena vars namn anges i bilagan ska ersätta rättegångskostnaderna.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 april 2016.

Underskrifter

Bilaga

Robert Racke, Lamadelaine (Luxemburg),

Pietro Pravata, Beyne-Heusay (Belgien),

Zbigniew Gałązka, Lodz (Polen),

Justo Santos Domínguez, Leganés (Spanien),

Maria Isabel Lemos, Mealhada (Portugal),

André Clavelou, Vincennes (Frankrike),

Citizens' Committee "Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!", Bryssel (Belgien).