Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори разширен състав)

23 април 2018 година*

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Политика за научни изследвания — Обществено здраве — Сътрудничество за развитие — Финансиране от Съюза на дейности, които включват унищожаване на човешки ембриони — Съобщение на Комисията съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Жалба за отмяна — Процесуална правоспособност — Обжалваем акт — Частична недопустимост — Съдебен контрол — Задължение за мотивиране — Явна грешка в преценката“

По дело T-561/14

European Citizens' Initiative One of Us и останалите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението[1], за които се явяват първоначално C. de La Hougue, а впоследствие J. Paillot, адвокати, и накрая P. Diamond, barrister,

жалбоподатели,

подпомагани от

Република Полша, за която се явяват M. Szwarc, A. Miłkowska и B. Majczyna, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват J. Laitenberger и H. Krämer, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Европейски парламент, за който се явяват първоначално U. Rösslein и E. Waldherr, а впоследствие U. Rösslein и R. Crowe, в качеството на представители,

и от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват E. Rebasti и K. Michoel, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

1 Списъкът на другите жалбоподатели е приложен само към варианта, съобщен на страните.

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Съобщение COM(2014) 355 окончателен на Комисията от 28 май 2014 г. относно европейската инициатива „Uno di noi“,

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, E. Buttigieg (докладчик), F. Schalin, B. Berke и M. J. Costeira, съдии,

секретар: L. Grzegorczyk, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 май 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

Производство във връзка с европейската гражданска инициатива „Uno di noi“

1 На 11 май 2012 г. Европейската Комисия, съгласно член 4, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1), регистрира предложението за европейска гражданска инициатива (наричано по-нататък „ЕГИ“), озаглавена „Uno di noi“ (Един от нас), с референтен номер ECI(2012) 000005 (наричана по-нататък „спорната ЕГИ“).

2 Предметът на спорната ЕГИ е, съгласно описаното в създадения от Комисията за тази цел онлайн регистър, „[з]акрила на достойнството, правото на живот и неприкосновеността на всеки човек още от зачеването в областите на компетентност на [Европейския съюз], в които подобна закрила е от особено голямо значение“.

3 Целите на спорната ЕГИ са описани в горепосочения регистър, както следва:

„Трябва да се зачитат достойнството и неприкосновеността на човешкия ембрион. Това е посочено в решение Brüstle срещу Greenpeace на [Съда на Европейския съюз], където човешкият ембрион се определя като началото на развитието на човешкото същество. За да гарантира последователност в областите от своята компетентност, където става въпрос за живота на човешкия ембрион, [Съюзът] следва да наложи забрана и да преустанови финансирането на дейности, които предполагат унищожаването на човешки ембриони, по-конкретно в областта на научните изследвания, помощта за развитие и общественото здравеопазване“.

4 Разпоредбите от договорите, които са преценени като относими от организаторите на спорната ЕГИ, са членове 2 ДЕС и 17 ДЕС, както и член 4, параграфи 3 и 4 ДФЕС и членове 168 ДФЕС, 180 ДФЕС, 182 ДФЕС, 209 ДФЕС, 210 ДФЕС и 322 ДФЕС.

5 В рамките на спорната ЕГИ са предложени три изменения на актове на Европейския съюз.

6 На първо място, предложено е в Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1), да се включи член, който гласи, че „[н]яма да се финансират от Европейския съюз дейности, при които се унищожават човешки ембриони или се предполага тяхното унищожаване“.

7 На второ място, предложено е да се включи под буква г), в член 16, параграф 3 от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020) (COM(2011) 809 окончателен), пасаж, изключващ всяка възможност за финансиране по тази рамкова програма на „научноизследователските дейности, при които се унищожават човешки ембриони, по-специално тези, при които се цели получаването на стволови клетки, и изследванията, включващи използване на стволови клетки от човешки ембриони и изследванията, включващи използването на стволови клетки от човешки ембриони в следващи етапи за получаването им“.

8 На трето място, предложено е в член 2 от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството (ОВ L 378, 2006 г., стр. 41) да се добави параграф 5 със следния текст:

„Подпомагането от Съюза, съгласно настоящия регламент, не трябва да служи за финансиране на абортите, пряко или непряко чрез организации, които го насърчават или поощряват. Никое от позоваванията в настоящия регламент на репродуктивното и сексуалното здраве, грижите, правата, услугите, медицинските доставки, образованието и информацията, определени на Международната конференция за населението и развитието, на нейните принципи и Програма за действие, Дневния ред от Кайро и Целите на хилядолетието за развитие, по-специално цел № 5 относно здравето и майчината смъртност, не може да се тълкува като правно основание за използването на фондовете на Европейския съюз за пряко или непряко финансиране на абортите“.

9 На 28 февруари 2014 г., съгласно член 9 от Регламент № 211/2011, организаторите представят спорната ЕГИ пред Комисията.

10 На 9 април 2014 г. представители на Комисията приемат организаторите на спорната ЕГИ, съгласно член 10, параграф 1, буква б) от Регламент № 211/2011.

11 На 10 април 2014 г., съгласно член 11 от Регламент № 211/2011, на организаторите на спорната ЕГИ е предоставена възможността да я представят по време на публично изслушване, организирано от Европейския парламент.

12 На 28 май 2014 г. Комисията приема Съобщение COM(2014) 355 окончателен относно спорната ЕГИ (наричано по-нататък „обжалваното съобщение“) на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. В това съобщение Комисията изразява становище да не се предприема никакво действие вследствие на спорната ЕГИ.

Съдържание на обжалваното съобщение

13 Обжалваното съобщение е разделено на четири части.

14 В точка 1, озаглавена „Увод“, Комисията представя по-специално предмета и целите на спорната ЕГИ и трите предложени законодателни изменения.

15 Точка 2 от обжалваното съобщение е озаглавена „Актуално състояние“.

16 В точка 2.1 от обжалваното съобщение, озаглавена „Човешкото достойнство в законодателството на ЕС“, Комисията посочва законодателството на Съюза във връзка със защитата на човешкото достойнство и уточнява, че всички законодателни инструменти и разходи на Съюза трябва да са съобразени с Договорите и с Хартата на основните права на Европейския съюз и да зачитат следователно човешкото достойнство, правото на живот и правото на неприкосновеност на личността. Това следва да се прилага и за законодателството и разходите на Съюза, свързани с научните изследвания в областта на човешките ембрионални стволови клетки (наричани по-нататък „ЧЕСК“) и със сътрудничеството за развитие в тази област. Комисията посочва също, че в решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), цитирано от организаторите в рамките на описанието на целите на спорната ЕГИ, Съдът е уточнил, че „Директива [98/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 1998 година относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОВ L 213, 1998 г., стр. 13),] няма за цел да регламентира използването на човешки ембриони за научни изследвания“ и че „[н]ейният предмет е ограничен до патентоспособността на биотехнологичните изобретения“. Комисията отбелязва, че въпросът дали този вид научни изследвания могат да се провеждат и финансират, не е разгледан в него.

17 Точка 2.2 от обжалваното съобщение е озаглавена „Научни изследвания в областта на [ЧЕСК]“. В тази точка Комисията обяснява състоянието на научните изследвания в областта на стволовите клетки (точка 2.2.1) и компетентността и дейностите на държавите членки на Съюза в тази област (точки 2.2.2 и 2.2.3).

18 Що се отнася до компетентността на Съюза, Комисията представя програмата на Съюза за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“, установена с Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО (ОВ L 347, 2013 г., стр. 104), и обяснява, че програмата функционира в строга етична рамка, включваща система на „тройна защита“, съставена от следните елементи. Първо, зачитане на националното законодателство: проектите на равнището на Съюза трябва да спазват законите на страната, в която се извършват научните изследвания. Второ, всички проекти трябва да минат научна проверка в рамките на партньорски преглед и да се подложат на строг етичен преглед. Трето, финансирането от Съюза не може да се използва за създаването на нови клетъчни линии стволови клетки или за научни изследвания, при които се унищожават ембриони, включително за набавянето на стволови клетки.

19 Точка 2.3 от обжалваното съобщение е озаглавена „Сътрудничество за развитие“ и след въвеждаща точка относно състоянието на здравето на майките и децата в развиващите се страни (точка 2.3.1) представя компетентността и действията на държавите членки (точка 2.3.2) и на Съюза (точка 2.3.3) в областта на здравето на майките и децата.

20 Комисията посочва, че дейностите по сътрудничество за развитие, провеждани от държавите членки, се ръководят от „Целите на хилядолетието за развитие“ (наричани по-нататък „ЦХР“) и от Програмата за действие на Международната конференция за населението и развитието (наричана по-нататък „МКНР“). Комисията уточнява, че програмата за действие на МКНР квалифицира абортите, извършвани при опасни условия, като основния проблем пред общественото здравеопазване и призовава предотвратяването на нежелана бременност да получи най-висок приоритет. Абортът в никакъв случай не трябва да бъде насърчаван като метод на семейно планиране и грижите, свързани с абортите, би трябвало да се вписват в правната рамка на всяка страна. МКНР подчертава, че там, където абортите не са противозаконни, те следва да бъдат безопасни. Комисията уточнява освен това, че ЦХР са се превърнали в мерило за световната политика за развитие. Цел № 4 предвижда смъртността

сред децата до 5 години да бъде намалена с две трети, докато цел № 5 предвижда смъртността сред майките да бъде намалена с три четвърти за периода 1990—2015 г. и да се осигури универсален достъп до грижи в областта на репродуктивното здраве.

21 Що се отнася до компетентността и дейностите на Съюза, Комисията посочва разпоредбите от ДФЕС относно сътрудничеството за развитие и основните инструменти за финансиране на това сътрудничество. Комисията идентифицира също приоритетите за финансиране от Съюза на развитието в областта на здравеопазването, и по-специално на сексуалното и репродуктивното здраве, и прецизира контрола върху използването на финансиране от Съюза.

22 Точка 3 от обжалваното съобщение е озаглавена „Оценка на исканията на европейската гражданска инициатива“.

23 В точка 3.1 от обжалваното съобщение, озаглавена „Основни наблюдения“, Комисията припомня целите на спорната ЕГИ и разглежда искането ѝ за изменение на Регламент № 1605/2002. В това отношение Комисията отбелязва, че съгласно член 87 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 2012 г., стр. 1, наричан по-нататък „Финансовият регламент“), всички разходи на Съюза трябва да са в съответствие с Договорите и Хартата на основните права. Следователно според Комисията Финансовият регламент сам по себе си гарантира, че всички разходи на Съюза, включително и тези, направени в областта на научните изследвания, сътрудничеството за развитие и общественото здравеопазване, трябва да зачитат човешкото достойнство, правото на живот и правото на неприкосновеност на личността. Комисията допълва, че Финансовият регламент има за цел да предостави общи финансови правила, в частност за определяне и изпълнение на бюджета на Съюза, а не правила за специфични области на политиката на Съюза.

24 В точка 3.2 от обжалваното съобщение, озаглавена „Научни изследвания в областта на [ЧЕСК]“, Комисията разглежда второто предложение за законодателно изменение, направено от спорната ЕГИ. В това отношение Комисията уточнява, че законодателството относно рамковата програма „Хоризонт 2020“ съдържа подробни разпоредби, уреждащи финансовата подкрепа от Съюза за научните изследвания в областта на ЧЕСК. Тя уточнява също, че това законодателство е постигнато едва неотдавна и че двамата съзаконодатели на Съюза, Парламентът и Съветът на Европейския съюз, са взели предвид етичните съображения, добавената стойност за Съюза и потенциалните ползи, които имат за здравеопазването всички видове научни изследвания в областта на стволовите клетки. Комисията припомня също така наличието на „система с тройна защита“ (вж. т. 18 по-горе). Комисията заключава в тази точка, че разпоредбите на рамковата програма „Хоризонт 2020“ относно научните изследвания в областта на ЧЕСК изпълняват сами по себе си редица важни искания на организаторите, а именно Съюзът да не финансира унищожаването на човешки ембриони и да бъдат внедрени подходящи мерки за контрол. Комисията счита въпреки това, че не може да удовлетвори искането на организаторите Съюзът да не финансира научни изследвания, извършвани след етапа, на който се създават клетъчни линии от ЧЕСК. В това отношение Комисията обяснява, че е формулирала предложението си относно програма „Хоризонт 2020“, след като е взела предвид етичните съображения, потенциалните ползи за здравеопазването и добавената стойност в резултат на подкрепата на равнището на Съюза за всички видове научни изследвания в областта на стволовите клетки, и че съзаконодателите на Съюза са приели това предложение въз основа на споразумение, постигнато демократично в рамките на междуинституционални преговори.

25 В точка 3.3 от обжалваното съобщение, озаглавена „Сътрудничество за развитие“, Комисията разглежда третото предложение за законодателно изменение, направено от спорната ЕГИ. Тя отбелязва най-напред, че основната цел на спорната ЕГИ е намаляването на броя на абортите в развиващите се страни. В това отношение Комисията уточнява, че помощта на Съюза в сектора

на общественото здравеопазване на развиващите се страни партньори се състои или в подпомагане на предоставянето на интегрирани здравни услуги, които включват здравни услуги в областта на сексуалното и репродуктивното здраве, здравето на майките, новородените и децата в целия спектър на здравните грижи, или в предоставянето на бюджетно подпомагане за страните с цел да се подобри националното здравно обслужване. Според Комисията тази подкрепа от Съюза допринася съществено за намаляване на броя на абортите, тъй като подобрява достъпа до здравно обслужване, включително до качествени и безопасни услуги за семейно планиране, широк набор от противозачатъчни методи, спешна контрацепция и добре развито сексуално образование. Комисията посочва, че при предоставянето на подкрепата си Съюзът изцяло зачита решенията на страните партньори относно това какви здравни услуги да бъдат предоставени и как да бъдат групирани те, при положение че тези услуги са в съответствие с договорените принципи за правата на човека. Поради това Комисията не поддържа идеята за заделяне на помощи само за определени услуги, тъй като това ще затрудни всеобхватната и ефективна подкрепа за стратегията на съответната държава в областта на здравеопазването.

26 Точка 4 от обжалваното съобщение, озаглавена „Заключения“, се състои по същество в резюме на предходните съображения.

27 В точка 4.1 от обжалваното съобщение, озаглавена „Общи заключения“, Комисията заключава, че не вижда необходимост да предлага промени във Финансовия регламент.

28 В точка 4.2 от обжалваното съобщение, озаглавена „Научни изследвания в областта на [ЧЕСК]“, Комисията изразява становището, че разпоредбите на програмата „Хоризонт 2020“ изпълняват редица важни искания на организаторите, а именно ЕС да не финансира унищожаването на човешки ембриони и да бъдат внедрени подходящи мерки за контрол. Комисията обаче счита, че не може да бъде изпълнено искането на организаторите ЕС да не финансира научни изследвания, извършвани след етапа, на който се създават клетъчни линии от ЧЕСК.

29 В точка 4.3 от обжалваното съобщение, озаглавена „Сътрудничество за развитие“, Комисията заключава, че една забрана за финансиране би ограничила способността на Съюза да постигне целите, определени в ЦХР, по-специално целите относно здравето на майките, и целите на МКНР, които неотдавна бяха отново потвърдени както на международно равнище, така и на равнището на Европейския съюз.

30 В точка 4.3, пета алинея от обжалваното съобщение, Комисията уточнява, че в приложение на член 10, параграф 2 от Регламент № 211/2011 това съобщение ще бъде нотифицирано до организаторите на спорната ЕГИ, както и до Парламента и Съвета, и ще бъде направено публично достояние.

Производството и исканията на страните

31 Жалбоподателите са образуванието European Citizens' Initiative One of Us и седем физически лица, които са организаторите на спорната ЕГИ и съставляват гражданският ѝ комитет по смисъла на член 2, точка 3 и член 3, параграф 2, първа алинея от Регламент № 211/2011.

32 На 25 юли 2014 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд. Жалбата цели не само отмяната на обжалваното съобщение, но също, при условията на евентуалност, отмяната на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. Като ответници в нея са посочени Парламентът, Съветът и Комисията.

33 Комисията представя писмената си защита на 29 януари 2015 г.

34 С актове, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 6 и 9 февруари 2015 г., на основание на член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г. както Парламентът, така и Съветът повдигат възражение за недопустимост. Те искат жалбата да бъде отхвърлена като недопустима, доколкото се отнася до тях.

35 С молби, подадени в секретариата на Общия съд на 6 и 9 февруари 2015 г., Парламентът и Съветът молят да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията в хипотезата, в която жалбата бъде приета за допустима по отношение на тях.

36 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 17 март 2015 г., International Planned Parenthood Federation иска да встъпи в подкрепа на Комисията, Парламента и Съвета.

37 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 3 април 2015 г., Marie Stopes International иска да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията, Парламента и Съвета.

38 На 14 април 2015 г. жалбоподателите представят писмена реплика, в която излагат и становището си по повдигнатите възражения за недопустимост.

39 На 4 юни 2015 г. Комисията представя писмена дуплика.

40 С определение от 26 ноември 2015 г., One of Us и др./Комисия (T-561/14, непубликувано, EU:T:2015:917), първи състав на Общия съд отхвърля жалбата като недопустима, доколкото е насочена срещу член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 г., в резултат на което Парламентът и Съветът не могат повече да се считат за ответници в производството.

41 С решение от 30 ноември 2015 г. председателят на първи състав на Общия съд уважава молбите за встъпване на Парламента и на Съвета, като уточнява, че техните права са предвидените в член 116, параграф 6 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г.

42 С акт, подаден в секретариата на Общия съд на 16 януари 2016 г., Република Полша иска да встъпи в подкрепа на жалбоподателите.

43 С определение от 16 март 2016 г., One of Us и др./Комисия (T-561/14, EU:T:2016:173), председателят на първи състав на Общия съд отхвърля молбите за встъпване на International Planned Parenthood Federation и на Marie Stopes International. Освен това заключава, че жалбоподателите са използвали неправилно молбите за встъпване, подадени от тези субекти, допускайки по този начин процесуална злоупотреба, и я отчита при разпределянето на разноските съгласно член 135, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд.

44 С определение от 17 март 2016 г. председателят на първи състав на Общия съд уважава молбите за встъпване на Република Полша, като уточнява, че правата ѝ са предвидените в член 116, параграф 6 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г.

45 След промяна в съставите на Общия съд, в приложение на член 27, параграф 5 от Процедурния правилник съдията докладчик е включен във втори състав, на който впоследствие е разпределено и настоящото дело.

46 На 28 ноември 2016 г. въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (втори състав) в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89 от Процедурния правилник, задава писмено въпроси на страните, на които те отговарят в определения срок.

47 На 14 декември 2016 г. по предложение на втори състав на основание член 28 от Процедурния правилник Общият съд решава да препрати делото на разширен съдебен състав.

48 На 11 януари 2017 г. по предложение на съдията докладчик Общият съд (втори разширен състав) решава да започне устната фаза на производството.

49 С определение от 9 март 2017 г. председателят на втори състав на Общия съд уважава молбата за отлагане на заседанието, подадена от жалбоподателите.

50 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 16 май 2017 г.

51 Жалбоподателите, подкрепяни от Република Полша, искат от Общия съд:

– да отмени обжалваното съобщение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

52 Комисията, подкрепяна от Парламента и Съвета, иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата като недопустима и във всички случаи като неоснователна,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

По допустимостта

По допустимостта на жалбата, подадена от образуването European Citizens' Initiative One of Us

53 Като начало следва да се припомни, че въпросът за процесуалната легитимация на жалбоподателя, както и достъпът му до правните средства за защита, може да се разглежда служебно от съда на Съюза, доколкото се отнася до липса на абсолютна процесуална предпоставка (вж. в този смисъл решение от 3 юли 2007 г., Au Lys de France/Комисия, T-458/04, непубликувано, EU:T:2007:195, т. 33 и цитираната съдебна практика).

54 В настоящия случай въпросът, който следва да се разгледа служебно, е дали образуването European Citizens' Initiative One of Us може да бъде страна в съдебно производство пред съда на Съюза, образувано по жалба за отмяна на обжалваното съобщение, на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС.

55 На главните страни е била дадена възможност да представят становищата си по този въпрос в рамките на отговорите им на писмения въпрос, поставен от Общия съд (вж. т. 46 по-горе). Този въпрос е бил предмет и на обсъждане в съдебното заседание.

56 Жалбоподателите поддържат по същество, че жалбата е допустима, доколкото е подадена от European Citizens' Initiative One of Us и се позовават в подкрепа на това твърдение на решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59). При условията на евентуалност те поддържат, че жалбата при всички положения е допустима, доколкото е подадена от останалите седем физически лица, които са били организаторите на спорната ЕГИ и представляват нейният граждански комитет.

57 Комисията поддържа, че образуването European Citizens' Initiative One of Us не притежава правоспособност да бъде страна в производствата пред съда на Съюза и единствено горепосочените седем физически лица разполагат с такава.

58 От самия текст на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва, че единствено физическите лица и образуванията, които имат правосубектност, могат да подават жалба за отмяна по силата на тази разпоредба.

59 Независимо от това е признато, че в някои особени случаи образувание, което няма правосубектност съгласно правото на държава членка или на трета държава, все пак може да се счете за „юридическо лице" по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС и да бъде допуснато да подаде жалба за отмяна на основание на тази разпоредба (вж. в този смисъл решения от 28 октомври 1982 г., Groupement des Agences de voyages/Комисия, 135/81, EU:C:1982:371, т. 9—12 и от 18 януари 2007 г., PKK и KNK/Съвет, C-229/05 P, EU:C:2007:32, т. 109—112). Такъв по-специално е случаят, когато в актовете или действията си Съюзът и неговите институции разглеждат въпросното образувание като отделен субект, който може да притежава присъщи за него права или да бъде подчинен на задължения или ограничения.

60 Най-напред, в настоящия случай от делото не следва, че образуването European Citizens' Initiative One of Us притежава правосубектност съгласно правото на държава членка или на трета държава. В това отношение следва да се отбележи, че в отговор на искането на секретариата на Общия съд за представяне на доказателства за съществуването в правния мир на това образувание, жалбоподателите са представили единствено препис от официалния онлайн регистър на Комисията на европейските граждански инициативи, в който е посочена спорната ЕГИ.

61 По-нататък, в Регламент № 211/2011 не се посочва, че той предоставя правоспособност на ЕГИ, третирайки я като самостоятелен правен субект. Единствените лица, които участват в процедурата пред Комисията (по-специално членове 3—6 и 8—11 от Регламент № 211/2011), които носят отговорност в случай на причинени от тях вреди при организирането на ЕГИ (член 13 от Регламент № 211/2011), които следва да понесат санкции в случай на нарушение на Регламент № 211/2011 (член 14 от Регламент № 211/2011), които се уведомяват за мотивите за отказа за регистрация на предложение за ЕГИ, както и за средствата за съдебна и извънсъдебна защита, с които разполагат (член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011), и които получават уведомление за съобщението на Комисията, предвидено в член 10 от Регламент № 211/2011, са организаторите на спорната ЕГИ, а именно физическите лица, участващи в граждански комитет.

62 Най-сетне, от никакъв акт или действие на Комисията не следва, че тя е разглеждала образуването European Citizens' Initiative One of Us като самостоятелен правен субект. Впрочем, жалбоподателите не са се позовали на никакво обстоятелство, за да докажат наличието на такова третиране.

63 Поради това следва да се направи извода, че образуването European Citizens' Initiative One of Us не притежава правоспособност да бъде страна в производствата пред съда на Съюза.

64 Този извод не се оборва от решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59), посочено от жалбоподателите. Всъщност достатъчно е да се отбележи, че жалбоподателят по това дело е гражданският комитет (Bürgerausschuss) на спорната ЕГИ, съставен от седем физически лица, посочени в жалбата, а не тази ЕГИ.

65 С оглед на изложените по-горе съображения жалбата следва да бъде обявена за недопустима, доколкото е подадена от образуването European Citizens' Initiative One of Us, без по този начин да се предрешава въпросът за допустимостта на жалбата, доколкото е подадена от седемте физически лица, участващи в гражданския комитет на спорната ЕГИ.

По възможността за обжалване на обжалваното съобщение по смисъла на член 263 ДФЕС

66 Без да повдига формално възражение за недопустимост по член 114 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., Комисията изтъква, че жалбата е недопустима, с мотива, че обжалваното съобщение не представлява акт, срещу който може да бъде подадена жалба по член 263 ДФЕС.

67 Жалбоподателите оспорват тезата на Комисията.

68 Следва да се припомни, че жалбата за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС е открита за всички актове, приети от институциите, независимо от тяхното естество или форма, които целят да произведат задължителни правни последици и които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят по чувствителен начин неговото правно положение (решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 9, от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 16 и от 20 септември 2016 г., Mallis и др./Комисия и ЕЦБ, C-105/15 P—C-109/15 P, EU:C:2016:702, т. 51).

69 Комисията поддържа, че обжалваното съобщение не представлява — по формата и естеството си — акт, предназначен да породи задължителни правни последици и още по-малко последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателите, променяйки съществено правното им положение. Всъщност обжалваното съобщение не възлагало задължения, още по-малко задължения за жалбоподателите, нито уреждало правното им положение или правомощия. Ставало въпрос по-скоро за акт на Комисията, разкриващ намерението ѝ да следва определена линия на поведение и който не може да се счита, че цели да породи правни последици. В подкрепа на доводите си Комисията се позовава на решения от 6 април 2000 г., Испания/Комисия (C-443/97, EU:C:2000:190), и от 20 май 2010 г., Германия/Комисия (T-258/06, EU:T:2010:214).

70 Както следва от практиката на съда на Съюза, за да се определи дали даден акт поражда правни последици, той следва да се преценява по-специално с оглед на неговият предмет, съдържание и същност, както и с оглед на фактическия и правния контекст, в който той се вписва (определение от 8 март 2012 г., Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, непубликувано, EU:T:2012:114, т. 30; вж. също в този смисъл определение от 13 юни 1991 г., Sunzest/Комисия, C-50/90, EU:C:1991:253, т. 12 и 13 и решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 58).

71 Жалбата за отмяна е насочена в настоящия случай срещу обжалваното съобщение, посредством което Комисията е изразила окончателното становище да не представя предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ. В рамките на тази ЕГИ са били предложени три изменения на актове на Съюза и съдържанието им е точно определено. Поради това следва да се прецени дали това съобщение представлява обжалваем акт по смисъла на съдебната практика, посочена в точки 68 и 70 по-горе.

72 От член 11, параграф 4 ДЕС и от съображение 1 от Регламент № 211/2011 следва, че гражданите на Съюза, на брой най-малко един милион, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза, на същото основание, както и Парламентът, съгласно член 225 ДФЕС и Съветът, съгласно член 241 ДФЕС.

Както се отбелязва в съображение 1 от Регламент № 211/2011, трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засили демократичното функциониране на Съюза чрез участие на гражданите в демократичния живот на Съюза (вж. решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 18 и цитираната съдебна практика). Това право, предоставено на гражданите на Съюза, е уредено в Регламент № 211/2011.

73 Регламент № 211/2011 урежда процедурите и условията, изискуеми за представянето на такава ЕГИ. В своето съображение 8 той уточнява, че е необходима минимална организационна структура, за да може успешно да се осъществи една гражданска инициатива, и за тази цел предвижда създаването на граждански комитет, съставен от физически лица (организатори), произхождащи от най-малко седем различни държави членки, който следва да подготви ЕГИ и да я внесат в Комисията. Регламент № 211/2011 предвижда в своя член 4, че предложението за ЕГИ трябва да бъде регистрирано в Комисията и че тази регистрация се извършва, ако тя констатира, че са спазени определен брой условия, уредени в горепосочената разпоредба. Едва след тази регистрация може да започне събирането на изявления за подкрепа на предложение за ЕГИ от най-малко един милион граждани, които са граждани на една четвърт от всички държави членки. Събирането на изявления за подкрепа трябва да се извърши в рамката на процедури и условия, подробно уредени в членове 5—8 от Регламент № 211/2011. Член 9 от Регламент № 211/2011 предвижда възможността за организаторите, при условие че всички приложими процедури и условия, определени в Регламента, са изпълнени, да внесат ЕГИ в Комисията.

74 Член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, който представлява правното основание на обжалваното съобщение, гласи, че в срок от три месеца от получаването на ЕГИ в съответствие с член 9 от горепосочения регламент Комисията излага в съобщение своите правни и политически заключения за гражданската инициатива, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не. Член 10, параграф 2 от Регламент № 211/2011 предвижда, че горепосоченото съобщение трябва да бъде нотифицирано на организаторите, както и на Парламента и Съвета, и трябва да бъде оповестено публично.

75 Член 11 от Регламент № 211/2011 предвижда, по-специално, че в срока от три месеца, предвиден в член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент, на организаторите се предоставя възможност да представят ЕГИ на публично изслушване в Парламента.

76 Предвид факта, че механизмът на ЕГИ има за цел да прикани Комисията да представи, в рамките на своите правомощия, предложение за приемане на акт (вж. в този смисъл решение от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 31), от горепосочените разпоредби следва, че представянето от Комисията на съобщението, предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 представлява завършека на процедурата относно ЕГИ, доколкото посредством това съобщение Комисията уведомява по-конкретно организаторите на ЕГИ за решението си по въпроса дали тя ще предприеме или не действия в отговор на последната. Освен това не се оспорва, че представянето на такова съобщение е задължение, възложено на Комисията.

77 В настоящия случай от делото следва, че жалбоподателите са организаторите на спорната ЕГИ и че те са натоварени с подготовката и внасянето ѝ в Комисията при следване на етапите, описани в членове 4 и 5—9 от Регламент № 211/2011. Следва да се отбележи също, че спорната ЕГИ е получила подкрепата на 1 721 626 подписали я лица, граждани на 28 държави членки. Освен това следва да се припомни, че обжалваното съобщение представя окончателната позиция на Комисията, която е решила да не представя предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ и по-общо, да не предприема никакво действие в отговор на нея. Нещо повече, това съобщение представлява завършекът на специфичната процедура, започната и проведена от

жалбоподателите на основание на Регламент № 211/2011, и приемането му е задължение за Комисията. С оглед на тези обстоятелства следва да се заключи, че обжалваното съобщение произвежда задължително правно действие по такъв начин, че засяга интересите на жалбоподателите, изменяйки в значителна степен правното им положение (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 52 и 58, и от 25 юни 1998 г., Lilly Industries/Комисия, T-120/96, EU:T:1998:141, т. 50—56).

78 Това заключение не се опровергава от доводите на Комисията.

79 На първо място, доколкото обжалваното съобщение съдържа окончателната позиция на Комисията да не представя предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ и приключва процедурата за ЕГИ, започната и проведена от жалбоподателите съгласно Регламент № 211/2011, следва да се счита, че това съобщение няма естеството и характеристиките на актовете, които са били разгледани в посочените от Комисията (вж. т. 69 по-горе) решения от 6 април 2000 г., Испания/Комисия (C-443/97, EU:C:2000:190), и от 20 май 2010 г., Германия/Комисия (T-258/06, EU:T:2010:214), и за които съдът на Съюза е преценил, че не подлежат на обжалване.

80 Всъщност решение от 6 април 2000 г., Испания/Комисия (C-443/97, EU:C:2000:190), се отнася до жалба за отмяна срещу вътрешните насоки на Комисията относно нетните финансови корекции в рамките на прилагането на член 24 от Регламент № (ЕИО) № 4253/88 на Съвета от 19 декември 1988 година за определяне на разпоредби за прилагането на Регламент (ЕИО) № 2052/88 по отношение на координирането на дейностите на различните структурни фондове между тях самите и с операциите на Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови инструменти (ОВ L 374, 1988 г., стр. 1). Съдът приема в точка 34 от това решение, че тези вътрешни насоки не изразяват намерението на Комисията да следва определена линия на поведение при упражняването на правомощията, възложени ѝ от член 24 от Регламент № 4253/88 и които следователно не могат да се считат за целящи да породят правно действие.

81 В настоящия случай обаче, доколкото обжалваното съобщение има характеристиките, описани в точка 77 по-горе, не може да се поддържа, че то не цели да породи правно действие. Обратно на обжалвания акт в решение от 6 април 2000 г., Испания/Комисия (C-443/97, EU:C:2000:190), обжалваното съобщение поражда правно действие, което надхвърля вътрешната сфера на Комисията.

82 Решение от 20 май 2010 г., Германия/Комисия (T-258/06, EU:T:2010:214), се отнася до жалба за отмяна срещу тълкувателно съобщение на Комисията относно приложимото право на Съюза при възлагането на обществени поръчки, за които директивите за обществените поръчки се прилагат частично или не се прилагат. Общият съд отбелязва в точка 26 от решението, че това съобщение е имало за цел да направи достояние общият подход на Комисията относно прилагането на всички основни норми за възлагане на обществени поръчки, които следват пряко от правилата и принципите на Договора за ЕО, по-специално принципите на прозрачност и на недопускане на дискриминация, при възлагането на обществени поръчки, за които директивите за обществените поръчки се прилагат частично или не се прилагат. Именно в този контекст Общият съд продължава, приемайки в точка 27 от това решение, че за да се прецени дали съобщението има за цел да породи нови правни последици по отношение на тези, породени от прилагането на основните принципи на Договора за ЕО, трябва да се разгледа неговото съдържание. След като извършва такава преценка, Общият съд заключава в точка 162 от решението, че разглежданото съобщение съдържа нови правила за възлагане на обществени поръчки, които отиват отвъд произтичащите от съществуващото право на Съюза задължения, и че в резултат на това не може да се приеме, че съобщението произвежда задължително правно действие, което може да засегне правното положение на жалбоподателя и на встъпилите страни.

83 В настоящия случай обаче не може да се поддържа, че обжалваното съобщение представлява „тълкувателно“ съобщение. Напротив, описаните в точка 77 по-горе характеристики разкриват, че това съобщение цели да породи задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателите, променяйки съществено правното им положение.

84 На второ място, Комисията отбелязва, че член 11, параграф 4 ДЕС и Регламент № 211/2011 предоставяли на организаторите на ЕГИ най-много право да изискват представянето на предложение за правен акт. Тъй като това предложение е единствено предварително и подготвително по естеството си, отхвърлянето на искане за представяне на такова предложение не може да се счита за акт, предназначен да породи правно действие по отношение на трети лица. В този контекст Комисията изтъква, че съгласно съдебната практика на Съюза обжалван акт, съдържащ отхвърляне на искане от страна на жалбоподателя, не може да се преценява независимо от изрично посочения в това искане акт и че следователно обжалваният акт представлява обжалваем акт само когато искането може също така да бъде предмет на жалба за отмяна, подадена от жалбоподателя.

85 Действително от постоянната съдебна практика следва, че когато съдържа отказ, актът на Комисията трябва да бъде преценяван според естеството на искането, в чийто отговор е издаден (вж. определение от 14 декември 2005 г., Arizona Chemical и др./Комисия, T-369/03, EU:T:2005:458, т. 64 и цитираната съдебна практика). В частност, отказът е акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС, стига актът, който институцията е отказала да приеме, да подлежи на обжалване съгласно тази разпоредба (вж. решение от 22 октомври 1996 г., Salt Union/Комисия, T-330/94, EU:T:1996:154, т. 32 и цитираната съдебна практика).

86 Както обаче вече е било постановено, тази съдебна практика е приложима само когато, както в настоящия случай, решението на Комисията е прието в производство, точно описано в регламент на Съюза, в рамките на което Комисията е длъжна да се произнесе по искане, внесено от частноправен субект по силата на този регламент (вж. в този смисъл решение от 25 юни 1998 г., Lilly Industries/Комисия, T-120/96, EU:T:1998:141, т. 62 и 63).

87 Доводите на Комисията, изложени в точка 84 по-горе, следователно трябва да бъдат отхвърлени.

88 На трето място, в подкрепа на тезата си относно необжалваемия характер на обжалваното съобщение Комисията се позовава в съдебното заседание на решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), относно обжалваемия характер на решението, с което Комисията по петициите на Парламента прекратява разглеждането на подадената от жалбоподателя петиция по това дело.

89 В решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), Съдът постановява в точка 22 от него, че решение, с което Парламентът, до който е отправена петиция, преценява, че тя не отговаря на изискванията по член 227 ДФЕС, трябва да може да бъде предмет на съдебен контрол, като се има предвид, че то може да засегне правото на петиции на заинтересованото лице. Същото се отнася за решението, с което Парламентът, неспазвайки самата същност на правото на петиции, би отказал или би се въздържал да се запознае с отправена до него петиция и вследствие на това да провери дали тя отговаря на изискванията по член 227 ДФЕС.

90 За сметка на това, когато става въпрос за петиция, за която Парламентът счита, че отговаря на изискванията, изложени в член 227 ДФЕС, Съдът приема в точка 24 от решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), че последният разполага с широко право на преценка от политически характер относно мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с тази петиция. Съдът заключава, че решение, взето в това отношение,

не попада в обхвата на съдебния контрол, независимо че с такова решение самият Парламент взема посочените мерки или преценява, че не е в състояние да направи това, и изпраща петицията на институцията или на компетентната служба с цел те да вземат тези мерки.

91 В съдебното заседание Комисията поддържа по същество, че съображенията в решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), са приложими в настоящия случай, доколкото, подобно на Парламента, тя разполага с широка свобода на преценка относно действията, които да предприеме във връзка с дадена ЕГИ. Освен това тя изтъква, че противно на правото на петиция, правото на участие в демократичния живот на Съюза посредством ЕГИ не съставлява основно право и следователно би било непоследователно да му се предостави съдебна защита, която е „по-висша“ от тази, предоставена на правото на петиция.

92 Като се има предвид точка 22 от решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), следва да се прецени дали отказът на Комисията да направи пред законодателя на Съюза предложение за правен акт, изготвено в рамките на съобщение, прието на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, може да засегне правото на гражданите, изведено от член 11, параграф 4 ДЕС.

93 В това отношение следва да се припомни, че правото на гражданите, изведено от член 11, параграф 4 ДЕС, трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засили демократичното функциониране на Съюза чрез участие на гражданите в демократичния живот на Съюза (вж. т. 72 по-горе), като крайната цел е да се насърчава участието на гражданите и да се прави Съюзът по-достъпен (вж. съображение 2 от Регламент № 211/2011). Непредоставянето на отказа на Комисията да представи пред законодателя на Съюза предложение за правен акт, изложено в съобщението, предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 г., на съдебен контрол би компрометирало осъществяването на тази цел, доколкото рискът от произвол от страна на Комисията би обезкуражил всяко прибягване до механизма на ЕГИ предвид също така стриктните процедури и условия, на които този механизъм е подчинен.

94 Освен това се налага да се отбележи, че механизмът на петицията, което е предмет на делото, по което е постановено решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), и механизмът на ЕГИ не са сходни.

95 Така от решение от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), следва, че първо се преценява допустимостта на петицията в съответствие с условията в член 227 ДФЕС, а след това тя е подчинена на свободата на преценка на Парламента по отношение на действията, които следва да се приемат във връзка с нея. Между тези два етапа петицията не е подчинена на никакви допълнителни условия или процедура, засягащи лицето, което отправя петицията, и правното му положение.

96 Обратно, ЕГИ, която е „допустима“, доколкото е регистрирана съгласно член 4, параграф 2 от Регламент № 211/2011 (първи етап от механизма на ЕГИ), трябва да отговаря на допълнителни условия, за да бъде разгледана от Комисията в рамките на съобщението, отправено съгласно член 10 от Регламент № 211/2011 (втори етап от механизма на ЕГИ). Тези допълнителни условия, които са наложени в тежест на организаторите, засягат по същество събирането на изявления за подкрепа от лицата, подписали петицията, подробностите за което са уредени в посочения регламент. Единствено след удовлетворяване на тези условия ЕГИ се подлага на разглеждане от Комисията.

97 Освен това, що се отнася до процедурата, която следва регистрацията на предложение за ЕГИ, Регламент № 211/2011 съдържа разпоредби, които могат да бъдат квалифицирани като процесуални гаранции в полза на организаторите, което означава, че съобщението по член 10 от Регламент № 211/2011 поражда задължително правно действие спрямо тях (вж. в този

смисъл и по аналогия решение от 12 септември 2002 г., DuPont Teijin Films Luxembourg и др./Комисия, T-113/00, EU:T:2002:214, т. 47—55, и определение от 14 декември 2005 г., Arizona Chemical и др./Комисия, T-369/03, EU:T:2005:458 т. 72 и 82). По-конкретно, на първо място, съгласно член 9 и член 10, параграф 1, буква б) от Регламент № 211/2011 г. Комисията се среща с организаторите „на подходящо равнище“, за да им даде възможност да обяснят подробно повдигнатите с ЕГИ въпроси. На второ място, член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 предвижда изрично задължението за Комисията да изложи причините за решението дали да предприеме дадено действие във връзка с ЕГИ или не. Това задължение, възложено на Комисията, е уточнено допълнително в съображение 20 от същия регламент, който гласи по-специално че Комисията, за да покаже, че дадена ЕГИ е проучена внимателно, трябва да обясни по ясен, задълбочен и подробен начин причините за действията, които възнамерява да предприеме, и също така следва да посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия. На трето място, член 10, параграф 2 от Регламент № 211/2011 предвижда, че съобщението, посочено в член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент, трябва не само да бъде оповестено публично, но също и нотифицирано на организаторите.

98 Поради допълнителните условия, възложени на организаторите, и предвидените в тяхна полза процесуални гаранции, изложени в точки 96 и 97 по-горе, трябва да се направи изводът, че отказът на Комисията да представи на законодателя на Съюза дадено предложение за правен акт, изложено в съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 г., поражда задължително правно действие по отношение на тях,съгласно цитираната в точка 68 по-горе съдебна практика.

99 Освен това, що се отнася до довода на Комисията, изложен в точка 91 in fine по-горе, и изведен по същество от факта, че противно на правото на петиция, правото на ЕГИ не е основно право и не би трябвало поради това да се ползва от по-висша съдебна защита от тази, предоставена на първото право, следва да се отбележи, че доколкото настоящата жалба отговаря на условията в член 263 ДФЕС, този довод на Комисията не може да опровергае извода за допустимостта на посочената жалба. При всички положения се налага да се отбележи, че макар правото на ЕГИ да не е включено в Хартата на основните права, както е в случая с правото на петиция, което е предвидено в член 44 от посочената харта, това право все пак е предвидено в първичното право на Съюза, а именно в член 11, параграф 4 ДЕС. Следователно то е предвидено в инструмент, който се ползва със същата правна стойност като тази, предоставена на Хартата на основните права.

100 От това следва, че доводът на Комисията, че правото на ЕГИ се ползва с по-висша съдебна защита от тази, предоставена на правото на петиция, трябва при всички положения да бъде отхвърлен.

101 Предвид изложените по-горе съображения възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията, трябва да бъде отхвърлено.

По същество

102 Доводите на жалбоподателите разкриват наличието на пет основания за отмяна. Първото основание е изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 поради непредставянето от Комисията на предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ. Второто основание, повдигнато при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС, допуснато поради непредставянето на предложение за правен акт. Третото основание е изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, допуснато, доколкото Комисията не е изложила отделно в обжалваното съобщение

правните и политическите си изводи във връзка със спорната ЕГИ. Четвъртото основание е изведено от нарушение на задължението за мотивиране. Петото основание е изведено от грешки в преценката, допуснати от Комисията.

По първото основание, изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 поради непредставянето на предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ

103 Жалбоподателите поддържат, че правото на Комисията да не предприема действия във връзка с ЕГИ, трябва да се тълкува стеснително. Всъщност решение в този смисъл би могло да бъде прието само при наличието на едно от следните три положения: на първо място, когато исканите мерки в рамките на ЕГИ не са вече необходими, тъй като са били приети в хода на ЕГИ, или поставеният от нея проблем е отпаднал или е било намерено друго убедително решение, на второ място, когато приемането на исканите мерки в рамките на ЕГИ е станало невъзможно след регистрацията на последната, и на трето място, когато гражданската инициатива не съдържа предложение за конкретно действие, а се ограничава до това да сигнализира за наличието на проблем, който следва да бъде разрешен, предоставяйки на Комисията грижата да определи в конкретния случай действието, което може да бъде предприето. Извън тези три положения приемането на решението да не бъде предприемано никакво действие, би нарушило член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. Според жалбоподателите никое от трите положения не е налице в настоящия случай.

104 Комисията оспорва твърденията за нарушение на жалбоподателите.

105 Съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока.

106 За сметка на това съгласно член 17, параграф 2 ДЕС законодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено по „предложение на Комисията“, освен ако в Договорите е предвидено друго.

107 По същия начин обикновената законодателна процедура, която е предвидена за всички предложения за спорната ЕГИ, се състои съгласно член 289 ДФЕС в приемането на регламент, директива или решение съвместно от Европейския парламент и Съвета „по предложение на Комисията“.

108 Освен това съгласно член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС Комисията изпълнява своите задължения при пълна независимост и нейните членове не могат да приемат инструкции от никое правителство или институция.

109 Правото на законодателна инициатива, признато на Комисията в член 17, параграф 2 ДЕС и член 289 ДФЕС, предполага, че Комисията е тази, която по принцип решава дали да представи или не дадено законодателно предложение и евентуално да определи предмета, целта и съдържанието му (решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70 и 74).

110 Този почти пълен монопол върху правото на законодателна инициатива, предоставен от Договорите на Комисията (заключение на генералния адвокат Jääskinen по дело Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2014:2470, т. 43), се обяснява с функцията ѝ, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, да насърчава общия интерес на Съюза, както и независимостта, с която тя се ползва съгласно член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС при упражняването на отговорностите си.

111 Посоченият в точка 110 по-горе почти пълен монопол не се засяга от правото на ЕГИ, предвидено в член 11, параграф 4 ДЕС. Тази разпоредба предвижда правото на минимален брой граждани, при определени условия, да „приканят“ Комисията да направи съответно предложение. Очевидно текстът на тази разпоредба не подкрепя тълкуване, според което Комисията е длъжна да направи предложение за правен акт вследствие на ЕГИ.

112 Освен това, както Комисията отбелязва с право, този извод се налага и от структурата на член 11 ДЕС и на член 24 ДФЕС, които вписват ЕГИ в рамките на други основания, с които гражданите могат да поставят определени въпроси на вниманието на институциите на Съюза, като тези основания се състоят по-специално в поддържането на диалог с представителните сдружения и гражданското общество, прибягването до консултации със засегнатите страни, правото на петиция и правото на сезиране на омбудсмана.

113 Намерението на учредителната власт на Съюза да не предоставя право на законодателна инициатива на механизма на ЕГИ, се потвърждава от съображение 1 от Регламент № 211/2011, който приравнява по същество правото, предоставено на ЕГИ, на това, предоставено на Парламента съгласно член 225 ДФЕС и на Съвета съгласно член 241 ДФЕС. Въпреки това искане, идващо от Парламента или от Съвета, не задължава Комисията да направи предложение за правен акт (заключение на генералния адвокат Jääskinen по дело Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2014:2470, т. 48; вж. също в този смисъл и по аналогия решение от 22 май 1990 г., Парламент/Съвет, C-70/88, EU:C:1990:217, т. 19).

114 Това намерение на учредителната власт се потвърждава и от текста на самия член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, който предвижда по-специално че Комисията излага в съобщение действията, които смята да предприеме, „ако има такива“, във връзка с дадена ЕГИ, както и причините за решението „дали да предприеме тези действия или не“. Този текст разкрива ясно незадължителния характер на предприемането на действия от страна на Комисията вследствие на дадена ЕГИ.

115 В настоящия случай предложеното от жалбоподателите тълкуване на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 и изложено в точка 103 по-горе води по същество до отнемане по същество на каквото и да е право на преценка от страна на Комисията при упражняването на правото ѝ на законодателна инициатива вследствие на ЕГИ. Всъщност, ако такова тълкуване бъде потвърдено, това би означавало в крайна сметка, че Комисията би била длъжна да предприеме „конкретното“ действие (съгласно понятието, използвано от жалбоподателите и цитирано в точка 103 по-горе), предложено от ЕГИ. Такова тълкуване обаче противоречи на почти пълния монопол на законодателна инициатива, възложен от Договорите на Комисията, и на важното право на преценка, с което тя се ползва при упражняването на тази инициатива (вж. т. 109—114 по-горе).

116 Изводът, посочен в точка 115 по-горе, че Комисията не е длъжна да предприеме конкретното действие, предложено от ЕГИ, не се оборва от наличието на процедура по регистрация на предложенията за ЕГИ, предвидена в член 4 от Регламент № 211/2011, както изтъкват по същество жалбоподателите.

117 Всъщност регистрацията е само предварително условие, на което са подчинени организаторите, преди да започнат да събират изявления за подкрепа. Както главните страни не оспорват, целта на процедурата за регистрация е да се избегне възможността организаторите да полагат излишни усилия за ЕГИ, която от самото начало не може да доведе до желания резултат. Въпреки това,от критериите за отказ на регистрация, предвидени в член 4, параграф 2, букви б)—г) от Регламент № 211/2011, следва, в случая, в който предложението за ЕГИ попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите, или в случая, в който то е явно в злоупотреба, несериозна или злонамерена, или още в случая, когато е в явно противоречие с

ценностите на Съюза, установени в член 2 ДЕС, че решението дали дадена ЕГИ да бъде регистрирана или не, предполага първоначална преценка от правна страна и не предрешава преценката на Комисията в съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 (вж. в този смисъл решение от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 53).

118 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че предложеното от жалбоподателите тълкуване на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 е погрешно от правна страна.

По второто основание, повдигнато при условията на евентуалност, изведено от нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС, допуснато поради непредставянето на предложение на правен акт в отговор на спорната ЕГИ

119 Жалбоподателите поддържат, че ако предложението им за тълкуване на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 (вж. т. 103 по-горе) не бъде прието, тази разпоредба би противоречала на член 11, параграф 4 ДЕС. Според жалбоподателите последният член трябва да се тълкува по такъв начин, че да привнася реална добавена стойност на възможността на гражданите да влияят на политиките на Съюза и да отчита значителните усилия, които предполага събирането на повече от един милион подписа.

120 Жалбоподателите изтъкват също, че Комисията, в качеството ѝ на административен орган, не е легитимирана да приеме решение, което би заместило законодателно предложение, пряко и изрично одобрено от повече от един милион граждани. Тази възможност, предоставена на Комисията, противоречала на конституционните традиции на държавите членки.

121 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

122 Следва да се припомни, че нито текстът на член 11, параграф 4 ДЕС, нито системата на Договорите, както е изложена в точки 105—112 по-горе, не подкрепят тезата, че Комисията е длъжна да предприеме конкретното действие, предложено с ЕГИ.

123 Освен това, предвид факта, че Договорите на Съюза определят по недвусмислен начин ролята и правомощията на ЕГИ, както и на институциите на Съюза в рамките на процеса на приемането на правен акт, позоваването от жалбоподателите в подкрепа на тезата им на конституционните системи на някои държави членки, които предоставяли действително право на законодателна инициатива на гражданските инициативи, организирани на национално равнище, е неотносимо към предмета на делото и не може следователно да бъде прието.

124 Следва също така да се уточни, че отхвърлянето на тезата на жалбоподателите не лишава от полезно действие механизма на ЕГИ, както последните изтъкват. Както вече беше изложено в точка 76 по-горе, този механизъм има за цел да прикани Комисията да представи, в рамките на правомощията ѝ, предложение за приемане на акт (вж. в този смисъл решение от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 31). Фактът, че на Комисията е разрешено такова важно право на преценка при упражняването на правото ѝ на законодателна инициатива, не накърнява посочената цел.

125 С оглед на изложените по-горе съображения второто основание за отмяна, повдигнато от жалбоподателите, следва да бъде отхвърлено.

По третото основание, изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 г., допуснато поради това че Комисията не е изложила поотделно в обжалваното съобщение своите правни и политически заключения относно спорната ЕГИ

126 Жалбоподателите изтъкват, че съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, разгледан в светлината на съображение 20 от посочения регламент, Комисията е била длъжна да изложи поотделно своите правни и политически заключения. Това задължение било от формално естество. В обжалваното съобщение обаче не се съдържали такива отделни изводи.

127 Комисията оспорва по-специално факта, че такова задължение ѝ е възложено с Регламент № 211/2011.

128 Съгласно постоянната съдебна практика преамбюлът на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и не може да служи като основание за дерогиране на самите разпоредби на въпросния акт или за тълкуване на неговите разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им (решения от 19 ноември 1998 г., Nilsson и др., C-162/97, EU:C:1998:554, т. 54, от 25 ноември 1998 г., Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, т. 30 и от 24 ноември 2005 г., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, т. 32).

129 В настоящия случай съображение 20 от Регламент № 211/2011 предвижда, разбира се, че Комисията би трябвало да разгледа ЕГИ и да изложи „поотделно“ своите правни и политически заключения. Това задължение за излагане поотделно на правните и политически заключения обаче не е предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент, който гласи, че Комисията трябва да изложи в съобщение „своите правни и политически заключения за [ЕГИ], действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не“.

130 Предвид съдебната практика, посочена в точка 128 по-горе, доколкото задължението за представянето поотделно на правните и политически заключения, посочено в съображение 20 от Регламент № 211/2011 г., не е възпроизведено в текста на член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент, предимство трябва да има неговото съдържание. От това следва, че Комисията не носи такова задължение при изготвянето на съобщението, предвидено в тази разпоредба.

131 При всички положения, дори да се приеме, че Комисията е правно задължена да изложи поотделно своите правни и политически заключения в рамките на съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, доколкото това задължение е чисто формално, нарушаването му не може да доведе до отмяна на посоченото съобщение (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 21 април 1983 г., Ragusa/Комисия, 282/81, EU:C:1983:105, т. 22 и от 5 май 1983 г., Ditterich/Комисия, 207/81, EU:C:1983:123, т. 19).

132 С оглед на изложените по-горе съображения настоящото основание трябва да бъде отхвърлено.

По четвъртото основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране

133 Жалбоподателите изтъкват, че Комисията, в рамките на възложеното ѝ задължение за мотивиране, е била длъжна да докаже наличието на достатъчни етични и правни гаранции, правещи спорната ЕГИ излишна. Тя обаче не го е направила.

134 В този контекст, на първо място, жалбоподателите изтъкват, че основната теза на спорната ЕГИ, че човешкият ембрион е човешко същество (чрез използването на израза „един от нас“), което следователно има човешко достойнство, е останала без отговор в обжалваното съобщение. В това съобщение липсвало ясно изявление, независимо дали в положителен или отрицателен

смисъл, що се отнася до правния статус, с който се ползва или би трябвало да се ползва човешкият ембрион в правото на Съюза. Комисията подкрепяла позицията на лицата, подписали петицията, че ембрионът би трябвало да се ползва от правна защита, но в същото време избягвала да извлече произтичащите от нея логични последици.

135 На второ място, жалбоподателите поддържат, че етичните съображения на Комисията по отношение на изследванията върху ЧЕСК са опорочени от грешки и че системата за „тройна защита“, изложена в обжалваното съобщение (вж. т. 18 по-горе), е неработеща и не представлява адекватен отговор на етичните притеснения, изразени от спорната ЕГИ.

136 На трето място, жалбоподателите изтъкват, че отговорът на Комисията е също така неадекватен, що се отнася до въпросите, свързани с политиката на Съюза във връзка с помощта за развитие. Отказът на Комисията да предприеме действия вследствие на спорната ЕГИ не се дължали на целта за намаляване на майчината смъртност, а на собствения институционален интерес на Комисията.

137 На четвърто място, жалбоподателите поддържат, че отказът на Комисията да измени Финансовия регламент, не е достатъчно мотивиран и е необоснован.

138 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

139 В този контекст Комисията изтъква по-специално, че мотивите на съобщението, представено съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, трябва да направят възможен евентуален публичен дебат, за да могат Парламентът и в крайна сметка гражданите, да упражнят върху нея политически контрол. Именно в светлината на тази цел трябва да бъдат определени точното съдържание и обхватът на задължението за мотивиране на решението да не се прави предложение за правен акт. Комисията поддържа също така, че дали мотивите са достатъчни, трябва да се преценява с оглед на целта на разглежданата ЕГИ, тоест в края на краищата с оглед на целта на правния акт, за който се отнася тази ЕГИ. Според Комисията именно в тези екстремни случаи на очевидна неточност на фактическите хипотези или на правните тълкувания, изложени в разглежданото съобщение, би могло да се счита, че тя не е изпълнила задължението си за мотивиране по член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011.

140 Комисията поддържа, че в настоящия случай изложените в обжалваното съобщение мотиви правят възможен политическия дебат и предлага поради това настоящото основание да бъде отхвърлено.

141 Следва да се припомни, че задължението за мотивиране трябва да се прилага за всеки акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна (решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 42). От това следва, че обжалваното съобщение, което съдържа решението на Комисията да не прави предложение за приемане на правен акт от законодателя на Съюза вследствие на спорната ЕГИ, е подчинено на това задължение за мотивиране.

142 Съгласно постоянната съдебна практика закрепеното с член 296 ДФЕС задължение за мотивиране на индивидуално решение има за цел на заинтересованото лице да се предостави достатъчно информация, за да прецени дали решението е обосновано, или евентуално има порок, който дава основание валидността му да се оспорва, и позволява на съда на Съюза да упражни своя контрол за законосъобразността му (решения от 18 септември 1995 г., Tiercé Ladbroke/Комисия, T-471/93, EU:T:1995:167, т. 29, от 27 септември 2012 г., J/Парламент, T-160/10, непубликувано, EU:T:2012:503, т. 20 и от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия, T-44/14, EU:T:2016:223, т. 68).

143 Задължението на Комисията да изложи в съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, причините за решението дали да предприеме действия или не вследствие на дадена ЕГИ, представлява специфичен израз на задължението за мотивиране съгласно тази разпоредба.

144 Съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296, ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други пряко и лично засегнати от акта лица могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 88 и цитираната съдебна практика).

145 Освен това е важно да се отбележи, че спазването на задължението за мотивиране и на другите формални и процесуални условия, на които е подчинено издаването на разглеждания акт, придобива още по-фундаментално значение в случаите, в които институциите на Съюза разполагат с широка свобода на преценка (вж. в този смисъл решения от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14 и от 13 декември 2007 г., Angelidis/Парламент, T-113/05, EU:T:2007:386, т. 61). В настоящия случай, както следва от точки 109—115 по-горе и както ще бъде констатирано също така в точка 169 по-надолу, Комисията разполага с широка свобода на преценка, за да реши дали да предприеме или не действия вследствие на ЕГИ.

146 Освен това е необходимо да се разграничи задължението за мотивиране като съществено формално изискване, което може да бъде повдигнато в рамките на основание, поставящо под въпрос недостатъчните, дори липсата на мотиви в дадено решение, от контрола върху обосноваността на мотивите, който представлява контрол за законосъобразност по същество на акта и предполага съдът да провери дали съображенията, на които почива актът са опорочени от грешки или не. Всъщност става въпрос за два вида контрол от различно естество, които дават възможност за два самостоятелни вида преценка на Общия съд (вж. в този смисъл решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 66—68).

147 Именно в светлината на тези обстоятелства следва да се прецени дали в случая Комисията е изпълнила задължението си за мотивиране. Впрочем тези обстоятелства доказват, че тезата на Комисията, че единствената цел на мотивирането на съобщението, предвидена в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 е да направи възможен евентуален политически дебат (вж. т. 139 по-горе), е неправилна от правна страна, що се отнася до настоящото дело, по което обжалваното съобщение представлява акт, срещу който може да бъде подадена жалба за отмяна. Всъщност, доколкото обжалваното съобщение представлява такъв акт, то е подчинено на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, и трябва следователно да позволи на жалбоподателите да определят дали то е опорочено от недостатъци и на съда на Съюза да упражни контрола си. Комисията трябва по-конкретно да изложи правните, политическите и други съображения, поради които е решила да не предприема действия по трите предложения за промени в правни актове, направени със спорната ЕГИ.

148 Припомням, че обжалваното съобщение е било прието вследствие на спорната ЕГИ, която е целяла Съюзът да забрани и да сложи край на финансирането на дейности, които включват унищожаване на човешки ембрион, по-специално в областите на научните изследвания, помощите за развитие и на общественото здраве, за спазване на човешкото достойнство и неприкосновеност (вж. т. 3 по-горе). За тази цел спорната ЕГИ е предложила три изменения в актове на Съюза, а именно изменения на Финансовия регламент, изменение на Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020) (COM(2011) 809 окончателен), и изменение на Регламент № 1905/2006 (вж. т. 5—8 по-горе).

149 Посредством обжалваното съобщение Комисията по същество отказва да предприеме исканото действие в спорната ЕГИ.

150 Що се отнася до предложението за изменение на Финансовия регламент, Комисията е мотивирала отказа си в точки 3.1 и 4.1 от обжалваното съобщение. Тя отбелязва, че съгласно член 87 от Финансовия регламент всички разходи на Съюза трябва да съответстват на Договорите на Съюза и на Хартата на основните права. Следователно според Комисията Финансовият регламент сам по себе си гарантира, че всички разходи на Съюза, включително и тези, направени в областта на научните изследвания, сътрудничеството за развитие и общественото здраве, спазват човешкото достойнство, правото на живот и правото на неприкосновеност на личността. Комисията допълва, че Финансовият регламент е имал за цел да предостави общи финансови правила, в частност за определяне и изпълнение на бюджета на Съюза, а не правила за специфични области на политиката на Съюза. Въз основа на тези съображения Комисията заключава, че не вижда необходимост да представи предложение за изменение на Финансовия регламент.

151 Що се отнася до предложението за изменение на Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020) (COM(2011) 809 окончателен), Комисията мотивира отказа си в точки 3.2 и 4.2 от обжалваното съобщение. Комисията се позовава на системата за „тройна защита“, формулирана в разпоредбите на програмата „Хоризонт 2020“, приета от законодателя на Съюза, и приема, че тези разпоредби изпълняват сами по себе си редица важни искания на организаторите, а именно Съюзът да не финансира унищожаването на човешки ембриони и да бъдат внедрени подходящи мерки за контрол. Комисията счита все пак, че искането на организаторите Съюзът да не финансира научните изследвания, следващи създаването на клетъчни линии ЧЕСК, не може да бъде прието. Комисията обосновава това заключение, като изтъква, че при формулирането на предложението ѝ за регламент, тя е взела предвид етичните съображения, потенциалните предимства за здравето и добавената стойност на подкрепата на равнището на Съюза за всички видове научни изследвания върху стволовите клетки. Комисията поддържа по същество, че предложението за регламент е плод на претегляне на множество съображения. Освен това Комисията посочва, че съзаконодателите (Парламентът и Съветът) са приели предложението ѝ въз основа на споразумение, постигнато демократично в рамките на междуинституционални преговори.

152 Що се отнася до предложението за изменение на Регламент № 1905/2006, Комисията мотивира отказа си в точки 3.3 и 4.3 от обжалваното съобщение. Комисията изтъква по същество, че подкрепата, която Съюзът оказва на сектора на здравеопазването на развиващите се страни партньори, допринася съществено за намаляване на броя на абортите (намаление, което според Комисията е било основната цел на спорната ЕГИ), доколкото тя подобрява достъпа до сигурни и ефикасни услуги, сред които фигурира качественото семейно планиране, широка гама методи за контрацепция, спешната контрацепция и глобалното сексуално образование. Комисията посочва също, че не подкрепя предоставянето на помощ само за някои услуги, тъй като това би засегнало всеобхватността и ефикасността на подкрепата на националните стратегии в областта на здравето. Комисията уточнява най-сетне, че практикуваната забрана на финансирането на

абортите в развиващите се страни би накърнило капацитета на Съюза за постигане на целите, определени в ЦХР, по-специално тази, свързана с майчиното здраве, и в Програмата за действие на МКНР — цели, които наскоро са били потвърдени както в международен, така и в европейски мащаб.

153 Горепосочените обяснения позволяват на жалбоподателите да преценят дали отказът на Комисията да направи предложение за изменение на някои актове на Съюза, към което спорната ЕГИ я приканва, е обоснован, или е опорочен от недостатъци. Освен това тези обяснения позволяват на съда на Съюза да упражни контрола си за законосъобразност на обжалваното съобщение. При това положение се налага изводът, че това съобщение е надлежно мотивирано от правна страна.

154 Този извод не се опровергава от оплакванията на жалбоподателите.

155 Като начало е уточнено, че предвид съдебната практика, цитирана в точка 146 по-горе, единствено оплакванията, изложени в точки 134 и 137 по-горе, се отнасят до контрола относно мотивирането на обжалваното съобщение. Останалите оплаквания се отнасят до контрола на обосноваността на мотивите и се разглеждат в рамките на преценката на петото основание, изведено от грешки в преценката на Комисията.

156 Що се отнася до оплакването, изложено в точка 134 по-горе, изведено от липса на разяснение на правния статус на човешкия ембрион в обжалваното съобщение, следва да се отбележи, подобно на Комисията, че не е имало нужда тя да дава такова определение или разяснение, за да отхвърли достатъчно мотивирано, в рамките на обжалваното съобщение, трите предложения за изменения в правни актове, представени със спорната ЕГИ. Всъщност достатъчно е да се припомни, че дали мотивите са достатъчни, трябва да се преценява с оглед на целта на спорната ЕГИ и че тази цел не е била определението или разяснението на правния статус на човешкия ембрион, а това Комисията да направи тези три предложения пред законодателя на Съюза (вж. т. 147 по-горе). От това следва, че горепосоченото оплакване трябва да бъде отхвърлено като неотносимо.

157 Що се отнася до оплакването, изложено в точка 137 по-горе, изведено от краткостта на обясненията относно отказа за изменение на Финансовия регламент, изложението в точка 150 по-горе показва наличието на достатъчно мотиви. Следователно оплакването на жалбоподателите трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

158 С оглед на изложените по-горе съображения настоящото основание трябва да бъде отхвърлено.

По петото основание, изведено от грешки в преценката, допуснати от Комисията

159 Жалбоподателите изтъкват определен брой грешки в преценката, съдържащи се в обжалваното съобщение.

160 На първо място, жалбоподателите упрекват Комисията, че е приела в обжалваното съобщение, че решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), е неотносимо към въпроса, който е предмет на спорната ЕГИ. В този контекст те изтъкват, че Комисията, предлагайки Съюзът да финансира проектите за научни изследвания да бъдат изключени от патентоспособността в приложение на член 6 от Директива 98/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 1998 година относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОВ L 213, 1998 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 268), накърнява принципа на задължението за съгласуваност, уреден в член 7 ДФЕС.

161 На второ място, жалбоподателите формулират серия оплаквания относно съображенията на Комисията във връзка с научните изследвания в областта на ЧЕСК (изложени накратко в точка 135 по-горе).

162 От една страна, жалбоподателите изтъкват, че етичните съображения на Комисията относно научните изследвания в областта на ЧЕСК са опорочени от грешки. Те оспорват по-специално съображението на Комисията, че научните изследвания в областта на ЧЕСК биха били морално приемливи, тъй като биха били обещаващи, що се отнася до нови терапии „за множество болести“, и поддържат, позовавайки се на документ, изготвен от спорната ЕГИ и фондация, че научните изследвания в областта на ЧЕСК не са необходими и че съществуват по-обещаващи заместващи решения. Жалбоподателите упрекват също Комисията, че е приела като основен утилитарният подход, че научният прогрес оправдава унищожаването на човешки ембриони.

163 От друга страна, жалбоподателите поддържат, че системата на „тройна защита“, на която се позовава обжалваното съобщение (вж. т. 18 по-горе) е неработеща и не представлява адекватен отговор на етичните притеснения, изразени от спорната ЕГИ. Първият ѝ елемент, а именно ангажиментът за спазване на националното законодателство, не закрепвал етични норми, а гарантирал единствено, че националните закони трябва да бъдат спазвани независимо от съдържанието им. Вторият ѝ елемент, а именно партньорската преценка на изследователския проект, също така не целял да приложи етични норми, а единствено да докаже, че е проведено изследване в съответствие с признатите научни принципи, което не отговаряло на въпроса, поставен от спорната преценката на ЕГИ. Третият ѝ елемент, а именно ангажиментът фондовете на Съюза да не могат да бъдат използвани за изолирането на нови клетъчни линии стволови клетки, нито за проучвания, включващи унищожаване на човешки ембриони, включително и за снабдяване със стволови клетки, въпреки че включва етичен ангажимент, нямало да отиде толкова далеч, тъй като нямало да засегне финансирането на изследователските проекти, които предполагат разрушаване на човешки ембриони.

164 На трето място, жалбоподателите формулират серия оплаквания във връзка със съображенията на Комисията относно сътрудничеството за развитие. В това отношение жалбоподателите изтъкват, че няма международен консенсус относно съдържанието на понятията „сексуално и репродуктивно здраве“, на които се позовава Комисията в обжалваното съобщение, и че няма консенсус относно факта, че тези понятия включват също и прибягването до аборт. Според жалбоподателите международното право не съдържа задължение, налагащо на държавите да разрешат абортите. Жалбоподателите поддържат също, че ЦХР и Програмата за действие на МКНР не представляват обвързващи правни ангажименти, а политически цели. Целта за намаляване на майчината смъртност, закрепена в тези инструменти, била легитимна и похвална, но не оправдавала прибягването до аборт. Освен това обжалваното съобщение не доказвало по какъв начин финансирането на абортите чрез фондове на Съюза допринася за намаляване на майчината смъртност. Според жалбоподателите други действия, по-малко спорни, биха могли да бъдат предприети за намаляване на майчината смъртност. Жалбоподателите заключават, че съображението на Комисията, че забрана за финансиране би накърнила капацитета на Съюза за постигане на целите, закрепени в ЦХР, изглежда необосновано и че отказът на Комисията да предприеме предложеното действие от спорната ЕГИ бил по-скоро оправдан от собствения ѝ институционален интерес.

165 На четвърто място, жалбоподателите оспорват заключението на Комисията в обжалваното съобщение, че предложението за изменение на Финансовия регламент не било необходимо. Според жалбоподателите позоваването на човешкото достойнство и на правата на човека в първичното право на Съюза не премахва необходимостта от включване във Финансовия регламент на изрична разпоредба, конкретна и точна, забраняваща финансирането на дейностите, които явно са в противоречие с тези ценности.

166 Комисията оспорва по същество, че може да бъде упражнен контрол по същество на съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. В този контекст тя изтъква, че обстоятелството, че друга институция, дори организаторите или лицата, подписали съответната ЕГИ, не споделят фактическите ѝ хипотези или правните ѝ тълкувания, или още политическата ѝ преценка, мотивираща избора ѝ да не направи предложение за правен акт, е без значение за целите на преценката дали тя е изпълнила задължението си по член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. Въпросът дали такива фактически хипотези или политически преценки са убедителни, представлявал по-скоро един от елементите, който евентуално ще подхрани политическия дебат след представянето на съобщението в приложение на горепосочената разпоредба.

167 С оглед на тези съображения Комисията предлага оплакванията на жалбоподателите да бъдат отхвърлени в тяхната съвкупност като неотносими, доколкото се състоят в оспорването на фактическите хипотези, правните тълкувания, политическите преценки и ценностни преценки, формулирани от нея в обжалваното съобщение.

168 Преценката на настоящото основание предполага определянето на интензитета на съдебния контрол относно съдържанието на обжалваното съобщение.

169 В това отношение следва да се отбележи, че в рамките на упражняването на правото си на законодателна инициатива Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка, доколкото по този начин тя е призвана, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, да насърчава общия интерес на Съюза, като извършва, когато е необходимо, труден арбитраж между противоречиви интереси. От това следва, че Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка, за да реши дали да предприеме действие вследствие на ЕГИ или не.

170 От изложените по-горе съображения следва, че обжалваното съобщение, което съдържа окончателното решение на Комисията да не прави предложение за правен акт пред законодателя на Съюза, трябва да бъде обект на ограничен контрол от страна на Общия съд, целящ да установи, освен дали мотивите са достатъчни, също и дали са налице явни грешки в преценката, опорочаващи това решение (вж. в този смисъл и по аналогия, решение от 14 юли 2005 г., Rica Foods/Комисия, C-40/03 P, EU:C:2005:455, т. 53—55 и цитираната съдебна практика).

171 Именно в светлината на тези съображения трябва да бъдат разгледани оплакванията на жалбоподателите, формулирани в рамките на настоящото основание.

172 На първо място, що се отнася до оплакването във връзка с тълкуването от Комисията на решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (вж. т. 160 по-горе), следва да се отбележи, че в това решение, постановено по преюдициално запитване, е било поискано тълкуване от страна на Съда на член 6, параграф 2, буква в) от Директива 98/44, предвиждащ, че използването на човешки ембриони за промишлени или търговски цели не подлежи на патентоване.

173 Разбира се, както поддържат жалбоподателите, в точка 35 от решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), Съдът потвърждава, че всяка човешка яйцеклетка от момента на нейното оплождане трябва да се разглежда като „човешки ембрион“ по смисъла и за прилагането на член 6, параграф 2, буква в) от Директива 98/44, след като това оплождане може да предизвика процес на развитие на човешко същество. В същото време Съдът уточнява в точка 40 от решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), че Директива 98/44 няма за цел да регламентира използването на човешки ембриони за научни изследвания и че нейният предмет е ограничен до патентоспособността на биотехнологичните изобретения. От това следва, че заключението на Комисията в точка 2.1 in fine от обжалваното съобщение, според което решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), не засяга въпроса дали този вид научни изследвания могат да бъдат провеждани и финансирани, не е

опорочено от явна грешка в преценката. Следователно Комисията не е допуснала такава грешка, като е приела, че решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), е без значение за преценката на спорната ЕГИ, която цели чрез второто предложение за изменение на акт на Съюза забраната на финансирането на изследователските дейности, включващи или предполагащи унищожаването на човешки ембриони.

174 Освен това, противно на твърденията на жалбоподателите, съображенията на Комисията не са непоследователни, като се има предвид фактът, че въпросът дали дадено научно изследване, включващо използването (и унищожаването) на човешки ембриони, може да бъде финансирано от фондове на Съюза, е без съмнение отделен от въпроса, разгледан в Директива 98/44 и решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), дали дадено биотехнологично изобретение, което включва такова използване, подлежи на патентоване или не.

175 От това следва, че оплакването на жалбоподателите във връзка с тълкуването на Комисията на решение от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), трябва да бъде отхвърлено.

176 На второ място, що се отнася до оплакванията на жалбоподателите във връзка със съображенията на Комисията относно научните изследвания в областта на ЧЕСК (вж. т. 161—163 по-горе), следва да се отбележи, че посредством тези доводи жалбоподателите оспорват по същество етичния подход на Комисията. Според етичния подход на спорната ЕГИ човешкото същество трябва да се ползва с човешко достойнство и право на живот, докато етичният подход на Комисията, така както е изложен в обжалваното съобщение, взима предвид правото на живот и човешкото достойнство на човешките ембриони, но същевременно взима предвид и нуждите на научните изследвания в областта на ЧЕСК, които могат да послужат за лечението на нелечими понастоящем или потенциално смъртоносни болести като болест на Паркинсон, диабет, мозъчен инсулт, сърдечно-съдови заболявания и слепота (вж. т. 2.2.1, първа алинея от обжалваното съобщение). Следователно не изглежда, че етичният подход на Комисията е опорочен от явна грешка в преценката по този въпрос, и доводите на жалбоподателите, които са основани на различен етичен подход, не доказват наличието на такава грешка.

177 Що се отнася до специфичното твърдение на жалбоподателите, подкрепено от документ, изготвен от тях самите и фондация, според който научните изследвания в областта на ЧЕСК не са необходими и съществуват по-обещаващи заместващи решения (вж. т. 162 по-горе), следва да се отбележи, че това твърдение не е достатъчно развито. Освен това жалбоподателите се ограничават до обикновено препращане към горепосочения документ, без да обясняват по какъв начин този документ, който е технически по естеството си, подкрепя твърдението им. От това следва, че това твърдение не отговаря на изискванията на член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. и следователно трябва да бъде отхвърлено.

178 От изложеното по-горе следва, че оплакванията на жалбоподателите относно съображенията на Комисията във връзка с научните изследвания в областта на ЧЕСК трябва да бъдат отхвърлени.

179 На трето място, що се отнася до оплакванията на жалбоподателите във връзка със съображенията на Комисията относно сътрудничеството за развитие (вж. т. 164 по-горе), следва да се отбележи, най-напред, че жалбоподателите не оспорват нито съществуването на целта за намаляване на майчината смъртност, преследвана от Съюза посредством дейността му, нито нейния легитимен и похвален характер.

180 Следва да се отбележи, по-нататък, че Комисията обяснява в точка 3.3 от обжалваното съобщение, позовавайки се на публикация на Световната здравна организация от 2012 г., че една от причините за майчината смъртност е практиката на опасни аборти и че общата и нефокусирана подкрепа само на някои услуги допринася за намаляване на броя на абортите, тъй като подобрява достъпа до сигурни и ефикасни услуги, сред които фигурират качественото

семейно планиране, широка гама контрацептивни методи, спешната контрацепция и всеобщото сексуално образование. Според същата публикация на Световната здравна организация, на която се позовава също Комисията, подобряването на сигурността на услугите, свързани с абортите, допринася за намаляването на смъртността и на майчините заболявания. Предвид доказаната от Комисията връзка между опасните аборти и майчината смъртност, изводът на Комисията, в точка 4.3 от обжалваното съобщение, че забраната на финансирането на абортите би накърнила капацитета на Съюза за постигане на целта, свързана с намаляване на майчината смъртност, не изглежда опорочен от явна грешка в преценката и доводите на жалбоподателите, изложени в точка 164 по-горе, не доказват наличието на такава грешка.

181 От това следва, че оплакванията на жалбоподателите във връзка със съображенията на Комисията във връзка със сътрудничеството за развитие трябва да бъдат отхвърлени.

182 На четвърто място, следва да се отбележи, че доводите на жалбоподателите във връзка със заключението на Комисията относно предложението за изменение на Финансовия регламент (вж. т. 165 по-горе), поставящи под въпрос, по същество, възможността Комисията да избере да не прави такова предложение пред законодателя на Съюза вследствие на спорната ЕГИ, не дава по-голямо основание преценката на последната да се счита за опорочена от явни грешки.

183 С оглед на изложените по-горе съображения петото основание за отмяна, повдигнато от жалбоподателите, следва да бъде отхвърлено, както и цялата жалба.

По съдебните разноски

184 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те ще понесат направените от тях съдебни разноски, както и тези на Комисията, в съответствие с искането на същата.

185 Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник държавите членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Република Полша, Парламентът и Съветът следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) European Citizens' Initiative One of Us и останалите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението, понасят направените от тях съдебни разноски, както и разноските на Европейската комисия.

3) Република Полша, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз понасят направените от тях съдебни разноски.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 април 2018 година.

Подписи

Съдържание

Обстоятелствата по спора 2

Производство във връзка с европейската гражданска инициатива „Uno di noi“ 2

Съдържание на обжалваното съобщение 3

Производството и исканията на страните 6

От правна страна 8

По допустимостта 8

По допустимостта на жалбата, подадена от образуването European Citizens' Initiative One of Us 8

По възможността за обжалване на обжалваното съобщение по смисъла на член 263 ДФЕС 10

По същество 15

По първото основание, изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 поради непредставянето на предложение за правен акт в отговор на спорната ЕГИ. 16

По второто основание, повдигнато при условията на евентуалност, изведено от нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС, допуснато поради непредставянето на предложение на правен акт в отговор на спорната ЕГИ 18

По третото основание, изведено от нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 г., допуснато поради това че Комисията не е изложила поотделно в обжалваното съобщение своите правни и политически заключения относно спорната ЕГИ 19

По четвъртото основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране 19

По петото основание, изведено от грешки в преценката, допуснати от Комисията 23

По съдебните разноски 27