



Jurisprudentie

Zaak T-561/14

**European Citizens' Initiative One of Us e.a.
tegen
Europese Commissie**

„Institutioneel recht – Europees burgerinitiatief – Onderzoeksbeleid – Volksgezondheid – Ontwikkelingssamenwerking – Financiering door de Unie van activiteiten waarbij de vernietiging van menselijke embryo's kan worden verondersteld – Mededeling van de Commissie op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 211/2011 – Beroep tot nietigverklaring – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Handeling waartegen kan worden opgekomen – Gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid – Rechterlijke toetsing – Motiveringsplicht – Kennelijke beoordelingsfout”

Samenvatting – Arrest van het Gerecht (Tweede kamer – uitgebreid) van 23 april 2018

1. *Gerechtelijke procedure — Niet-ontvankelijkheidsgronden van openbare orde — Ambtshalve onderzoek door de rechter*

(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 129)

2. *Beroep tot nietigverklaring — Natuurlijke personen of rechtspersonen — Procesbevoegdheid — Beroep van een entiteit die de naam „Europees burgerinitiatief” draagt en geen rechtspersoonlijkheid heeft — Niet-ontvankelijkheid*

(Art. 263, vierde alinea, VWEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad)

3. *Beroep tot nietigverklaring — Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren — Mededeling van de Commissie waarin haar beslissing is vervat om in antwoord op een Europees burgerinitiatief geen rechtshandeling voor te stellen — Daaronder begrepen*

[Art. 11, lid 4, VEU; art. 263 VWEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, art. 10, lid 1, c)]

4. *Beroep tot nietigverklaring — Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren — Weigeringsbesluit — Daaronder begrepen — Voorwaarde*

(Art. 263 VWEU)

5. *Burgerschap van de Unie — Rechten van de burger — Indiening van een burgerinitiatief — Verordening nr. 211/2011 — Verplichting voor de Commissie om de door een Europees burgerinitiatief voorgestelde specifieke maatregel te nemen — Geen*

[Art. 11, lid 4, VEU en 17, leden 1-3, VEU; art. 225 VWEU, 241 VWEU en 289 VWEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, overweging 1 en art. 4 en 10, lid 1, c)]

6. *Handelingen van de instellingen — Preambule — Bindende rechtskracht — Geen*

7. *Burgerschap van de Unie — Rechten van de burger — Indiening van een burgerinitiatief — Verordening nr. 211/2011 — Onderzoek door de Commissie — Verplichting om de juridische en politieke conclusies afzonderlijk te formuleren — Geen*

[Verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, overweging 20 en art. 10, lid 1, c)]

8. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Beoordeling van de motiveringsplicht aan de hand van de omstandigheden van het geval*

(Art. 296, tweede alinea, VWEU)

9. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Mededeling van de Commissie waarin haar beslissing is vervat om in antwoord op een Europees burgerinitiatief geen rechtshandeling voor te stellen*

[Art. 296 VWEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, art. 10, lid 1, c)]

10. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen — Ontbrekende of ontoereikende motivering — Middel dat verschilt van het middel betreffende de materiële wettigheid*

(Art. 263 VWEU en 296 VWEU)

11. *Burgerschap van de Unie — Rechten van de burger — Indiening van een burgerinitiatief — Verordening nr. 211/2011 — Onderzoek door de Commissie — Mededeling waarin haar beslissing is vervat om de Uniewetgever geen voorstel voor een rechtshandeling voor te leggen — Rechterlijke toetsing — Grenzen*

[Art. 17, lid 1, VEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, art. 10, lid 1, c)]

1. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 53)

2. Uit de bewoordingen zelf van artikel 263, vierde alinea, VWEU volgt dat enkel natuurlijke rechtspersonen een beroep tot nietigverklaring krachtens deze bepaling kunnen instellen. In bepaalde bijzondere gevallen kan een entiteit die geen rechtspersoonlijkheid naar het recht van een lidstaat of een derde staat heeft, niettemin als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU worden beschouwd en bevoegd zijn om op basis van deze bepaling een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Dit is met name het geval, wanneer de Unie en haar instellingen de betrokken entiteit in hun handelingen of optreden behandelen als een op zichzelf staand subject dat eigen rechten kan bezitten, dan wel aan verplichtingen en beperkingen onderworpen kan zijn.

Een beroep dat wordt ingesteld door een entiteit die de naam „Europees burgerinitiatief” draagt, die geen rechtspersoonlijkheid krachtens het recht van een lidstaat of een derde staat heeft en niet als op zichzelf staand subject is behandeld, moet bijgevolg niet-ontvankelijk worden verklaard. In dat verband blijkt niet uit verordening nr. 211/2011 betreffende het burgerinitiatief dat die rechtspersoonlijkheid verleent aan een Europees burgerinitiatief door het als een op zichzelf staand subject te behandelen. Een dergelijke entiteit is niet bekwaam om voor de Unierechter in rechte op te treden.

(zie punten 58-63)

3. Beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU staat open tegen alle handelingen van de instellingen van de Unie, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de verzoeker in zijn belangen raken doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.

Dat is het geval bij een mededeling op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 betreffende het Europees burgerinitiatief waarbij de Commissie het definitieve standpunt inneemt dat zij in antwoord op een Europees burgerinitiatief geen voorstel voor een rechtshandeling zal indienen. Deze mededeling geeft immers het definitieve standpunt van de Commissie weer, aangezien laatstgenoemde heeft beslist om in antwoord op het betrokken Europees burgerinitiatief geen voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, en meer algemeen om in reactie daarop geen maatregelen te nemen. Bovendien wordt met deze mededeling een procedure afgesloten die specifiek door de organisatoren van het initiatief is ingeleid en gevolgd op basis van verordening nr. 211/2011 en is de vaststelling ervan een verplichting voor de Commissie. Gelet op die factoren roept de bestreden mededeling bindende rechtsgevolgen in het leven die de belangen van organisatoren kunnen raken doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigt.

Bovendien is het recht dat de burgers aan artikel 11, lid 4, VEU ontlenen, bedoeld om meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap en om de democratische werking van de Unie te versterken, met als uiteindelijk doel om de deelname van de burgers aan het democratische bestel van de Unie aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken. Wanneer de in een mededeling op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 geformuleerde weigering van de Commissie om bij de Uniewetgever een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen, niet ter toetsing aan de rechter zou kunnen worden voorgelegd, zou dit de verwezenlijking van die doelstelling in gevaar brengen, omdat het gevaar van willekeur van de Commissie dan het beroep op het mechanisme van het Europees burgerinitiatief in alle gevallen zou ontmoedigen, mede gelet op de strenge procedures en voorwaarden die voor dit mechanisme gelden.

(zie punten 68, 71, 77, 93)

4. Wanneer moet worden bepaald of sprake is van een voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling, moet een afwijzende handeling van de Commissie worden beoordeeld met inachtneming van de aard van het verzoek waarop deze een antwoord vormt. Inzonderheid is een weigering een voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU vatbare handeling, wanneer de handeling die de instelling niet heeft willen verrichten, op grond van deze bepaling had kunnen worden aangevochten. Dat is echter anders wanneer de beslissing van de Commissie is gegeven in een door een verordening van de Unie nauwkeurig geregelde procedure waarin de Commissie gehouden is te beslissen op een door een particulier krachtens die verordening ingediende aanvraag.

(zie punten 85, 86)

5. De Commissie is niet verplicht is om de door een Europees burgerinitiatief voorgestelde specifieke maatregel te nemen. De bij de artikel 17, lid 2, VEU en artikel 289 VWEU aan de Commissie verleende bevoegdheid om wetgevende initiatieven te nemen impliceert immers dat het in beginsel

aan de Commissie staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient en in voorkomend geval om het voorwerp, het doel en de inhoud ervan te bepalen. De verklaring voor dit quasi-initiatiefmonopolie dat door de Verdragen aan de Commissie is toegekend, is te vinden in de functie die zij op grond van artikel 17, lid 1, VEU vervult, te weten het algemeen belang van de Unie te bevorderen, en in de onafhankelijkheid die zij op grond van artikel 17, lid 3, derde alinea, VEU in de uitoefening van haar verantwoordelijkheden geniet.

Aan dit quasi-monopolie wordt niet afgedaan door het recht op het Europees burgerinitiatief dat in artikel 11, lid 4, VEU is neergelegd. Dat de primaire Uniewetgever in dat verband niet de intentie had om aan het mechanisme van het Europees burgerinitiatief een bevoegdheid op het gebied van wetgevingsinitiatieven te verbinden, wordt bevestigd door overweging 1 van verordening nr. 211/2011 betreffende het Europees burgerinitiatief, waarin het aan het Europees burgerinitiatief verleende recht in wezen wordt gelijkgesteld aan het recht dat bij artikel 225 VWEU aan het Parlement en bij artikel 241 VWEU aan de Raad is verleend. Een verzoek dat van het Parlement of de Raad uitgaat, dwingt de Commissie er niet toe een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen. Voor deze intentie van de primaire wetgever kan ook bevestiging worden gevonden in de bewoordingen van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 zelf. Aan die conclusie wordt voorts niet afgedaan door de omstandigheid dat de procedure voor de registratie van een voorgesteld Europees burgerinitiatief als bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 211/2011 er is.

Aangezien het doel van het mechanisme van het Europees burgerinitiatief erin is gelegen de Commissie te verzoeken, in het kader van haar bevoegdheden een voorstel voor een handeling in te dienen, doet het feit dat de Commissie over een vergaande beoordelingsbevoegdheid kan beschikken in de uitoefening van haar bevoegdheid tot het nemen van wetgevingsinitiatieven geen afbreuk aan dat doel.

(zie punten 109-111, 113, 114, 116, 124)

6. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 128)

7. Het feit dat de in overweging 20 van verordening nr. 211/2011 betreffende het Europees burgerinitiatief vermelde verplichting om de juridische en politieke conclusies afzonderlijk te formuleren niet is overgenomen in de corpus van artikel 10, lid 1, onder c), van genoemde verordening, betekent dat de inhoud van dat artikel moet primeren. Daaruit volgt dat de Commissie niet aan een dergelijke verplichting is onderworpen bij de redactie van de in die bepaling bedoelde mededeling. Zelfs gesteld dat de Commissie daar rechtens toe verplicht zou zijn, is die verplichting hoe dan ook van louter formele aard, zodat de niet-nakoming ervan niet kan leiden tot de nietigverklaring van de mededeling als bedoeld in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011.

(zie punten 130, 131)

8. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 141, 142, 144, 145)

9. Aangezien een op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 betreffende het Europees burgerinitiatief vastgestelde mededeling een voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling is, geldt daarvoor de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU, zodat de organisatoren van een Europees burgerinitiatief aan de hand daarvan moeten kunnen nagaan of zij gebreken vertoont en zij de rechter van de Unie in staat moet stellen zijn toezicht uit te oefenen. Met name moet de Commissie de juridische, politieke of andere redenen uiteenzetten die haar tot het besluit hebben gebracht om geen gevolg te geven aan de voorstellen voor rechtshandelingen die het betrokken

Europees burgerinitiatief heeft ingediend. De verplichting voor de Commissie om in de op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 vastgestelde mededeling uiteen te zetten waarom zij naar aanleiding van een Europees burgerinitiatief maatregelen neemt of niet, is een specifieke uitdrukking van de in het kader van die bepaling opgelegde motiveringsplicht.

(zie punten 143, 147)

10. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 146)

11. Een op grond van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 211/2011 betreffende het Europees burgerinitiatief vastgestelde mededeling waarin het definitieve besluit van de Commissie is vervat om de Uniewetgever geen voorstel voor een rechtshandeling voor te leggen, moet beperkt worden getoetst door de Unierechter, om niet alleen na te gaan of zij toereikend is gemotiveerd, maar ook en met name om na te gaan of daarin geen beoordelingsfouten zijn gemaakt die de wettigheid van dat besluit aantasten. De Commissie moet in het kader van de uitoefening van haar bevoegdheid tot het nemen van wetgevingsinitiatieven immers over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, aangezien zij krachtens artikel 17, lid 1, VEU door de uitoefening van die bevoegdheid het algemene belang van de Unie moet bevorderen, waarbij zij in voorkomend geval moeilijke afwegingen van uiteenlopende belangen moet maken. Dit betekent dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid moet beschikken voor haar beslissing om naar aanleiding van een Europees burgerinitiatief wel of geen maatregelen te nemen.

(zie punten 169, 170)