



Jurisprudentie

Zaak T-789/19

**Tom Moerenhout e.a.
tegen
Europese Commissie**

Arrest van het Gerecht (Tiende kamer – uitgebreid) van 12 mei 2021

„Institutioneel recht – Europees burgerinitiatief – Handel met militair bezette gebieden – Weigering tot registratie – Kennelijk ontbreken van bevoegdheden van de Commissie – Artikel 4, lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 211/2011 – Gemeenschappelijke handelspolitiek – Artikel 207 VWEU – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Artikel 215 VWEU – Motiveringsplicht – Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 211/2011”

Burgerschap van de Unie – Rechten van de burger – Indiening van een burgerinitiatief – Verordening nr. 211/2011 – Kennelijk ontbreken van bevoegdheden van de Commissie – Besluit van de Commissie om in antwoord op een Europees burgerinitiatief geen voorstel voor een rechtshandeling in te dienen – Motiveringsplicht – Omvang

[Art. 11, lid 4, VEU; art. 24, eerste alinea, en art. 296 VWEU; verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, b), en lid 3, tweede alinea]

(zie punten 25-30, 33-49)

Samenvatting

Het Gerecht verklaart een besluit van de Commissie waarbij deze heeft geweigerd een voorstel voor een burgerinitiatief te registreren, nietig omdat dit besluit ontoereikend is gemotiveerd

De burger die een dergelijk voorstel heeft ingediend, moet in staat worden gesteld om de redenering van de Commissie te begrijpen

Op 5 juli 2019 hebben Tom Moerenhout en zes andere burgers de Europese Commissie overeenkomstig de verordening over het burgerinitiatief¹ een voorstel voor een burgerinitiatief met als titel „Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law” (Zorgen voor conformiteit tussen het gemeenschappelijk handelsbeleid en de EU-verdragen en naleving van het internationaal recht) (hierna: „voorstel voor een EBI”) doen toekomen.

¹ Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB 2011, L 65, blz. 1, met rectificatie in PB 2012, L 94, blz. 49). Deze verordening is met ingang van 1 januari 2020 ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief (PB 2019, L 130, blz. 55).

Overeenkomstig de in die verordening² neergelegde vereisten hebben de betrokken burgers het onderwerp en de doelstellingen van het voorstel uiteengezet en hebben zij de volgens hen voor de voorgestelde handeling relevante bepalingen van de Verdragen vermeld. Dit voorstel heeft blijkens het onderwerp ervan tot doel bepalingen te laten vaststellen die handelstransacties met entiteiten van de bezetter die gevestigd zijn of activiteiten ontplooiën in bezette gebieden, in die zin te reguleren dat producten vanuit die gebieden niet op de markt van de Europese Unie kunnen komen. In dit verband hebben verzoekende partijen verwezen naar verschillende Verdragsbepalingen, naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, naar verschillende verordeningen en naar arresten van het Hof, alsmede naar bepalingen en bronnen van internationaal recht.

Bij besluit van 4 september 2019³ (hierna: „bestreden besluit”) heeft de Commissie geweigerd om het voorstel voor een EBI te registreren. Zij heeft deze weigering gemotiveerd door erop te wijzen dat een rechtshandeling met betrekking tot het onderwerp van dit voorstel alleen zou kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU, dat vereist dat een besluit wordt vastgesteld dat voorziet in de volledige of gedeeltelijke onderbreking of vermindering van economische en financiële betrekkingen met het betrokken derde land. De Commissie heeft vastgesteld dat zij niet bevoegd is om op grond van artikel 215 VWEU een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen.

Bij zijn in uitgebreide formatie gewezen arrest verklaart het Gerecht het bestreden besluit nietig omdat het onvoldoende gegevens bevat om verzoekende partijen inzicht te verschaffen in de redenen waarom de Commissie heeft geweigerd om het voorstel voor een EBI te registreren, en om het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht op de rechtmatigheid van die weigering uit te oefenen. Dat besluit voldoet namelijk niet aan de motiveringsplicht die voortvloeit uit het Verdrag⁴ en uit de verordening over het burgerinitiatief⁵. Het Gerecht verduidelijkt dan ook de omvang van de motiveringsplicht die de Commissie dient na te komen wanneer zij weigert om een overeenkomstig die verordening ingediend voorstel voor een EBI te registreren.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht brengt in herinnering dat de verordening over het burgerinitiatief tot doel heeft meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap, de democratische werking van de Unie te versterken, de deelname van de burgers aan het democratische bestel aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken. Het benadrukt dat de verwezenlijking van deze doelstellingen ernstig in gevaar zou komen indien een besluit waarbij een voorstel voor een EBI wordt geweigerd, niet omstandig werd gemotiveerd.

In verordening nr. 211/2011⁶ is bepaald dat de Commissie een voorstel voor een burgerinitiatief registreert op voorwaarde dat dit voorstel niet zichtbaar valt buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen. Het Gerecht stelt vast dat in dit geval in het bestreden besluit onvoldoende wordt gemotiveerd waarom de Commissie niet bevoegd is om een voorstel

² Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 211/2011.

³ Besluit (EU) 2019/1567 van de Commissie van 4 september 2019 over het voorstel voor een burgerinitiatief getiteld „Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law” (PB 2019, L 241, blz. 12).

⁴ Artikel 296 VWEU.

⁵ Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011.

⁶ Artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011.

in te dienen dat recht zou kunnen doen aan het onderwerp van het voorstel voor een EBI en zou kunnen beantwoorden aan de doelstellingen daarvan. Na in herinnering te hebben gebracht aan welke principiële vereisten de verplichte motivering van de handelingen van de instellingen moet voldoen, beschrijft het Gerecht de elementen die in aanmerking hadden moeten worden genomen om het bestreden besluit toereikend te motiveren voor zover hierin is vastgesteld dat de Commissie onbevoegd is in de zin van de verordening over het burgerinitiatief.

In de eerste plaats merkt het Gerecht op dat uit de loutere vermelding van artikel 215 VWEU, dat betrekking heeft op beperkende maatregelen, niet kan worden opgemaakt waarom de voorgestelde handeling volgens de Commissie uitsluitend onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) valt. De Commissie heeft namelijk niet uiteengezet waarom zij van mening is dat de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel moet worden aangemerkt als een maatregel die gericht is op een handeling die voorziet in de onderbreking of vermindering van de handelsbetrekkingen met een of meer derde landen in de zin van artikel 215, lid 1, VWEU.

In de tweede plaats herinnert het Gerecht eraan dat bij de beoordeling of de motivering toereikend is, rekening moet worden gehouden met de relevante context. In hun voorstel voor een EBI hebben verzoekende partijen expliciet en herhaaldelijk verwezen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek en naar bepalingen op dit gebied zoals artikel 207 VWEU. In dit geval diende de Commissie dus toe te lichten waarom zij in het bestreden besluit impliciet tot de slotsom is gekomen dat de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel – gezien het onderwerp en de doelstellingen van dat voorstel – niet onder de gemeenschappelijke handelspolitiek valt en dus niet kan worden vastgesteld op grond van artikel 207 VWEU. Deze beoordeling was van wezenlijk belang voor de weigering van de Commissie om het voorstel voor een EBI te registreren, omdat de gemeenschappelijke handelspolitiek – anders dan het GBVB – een domein is waarop de Commissie wel bevoegd is om op grond van artikel 207 VWEU een voorstel voor een handeling van de Unie in te dienen.

In de derde plaats zet het Gerecht uiteen dat de vraag of het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd, eveneens moet worden beoordeeld in het licht van de met de Verdragsbepalingen⁷ en de verordening over het burgerinitiatief nagestreefde doelstellingen, die erin bestaan de deelname van de burgers aan het democratische bestel aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken. Deze doelstellingen brengen met zich mee dat de Commissie duidelijk had moeten aangeven om welke redenen zij weigerde om het voorstel voor een EBI te registreren. Indien een omstandige motivering ontbreekt, kunnen de door de Commissie geuite bezwaren over de ontvankelijkheid van het voorstel de eventuele indiening van een nieuw voorstel voor een EBI ernstig in gevaar brengen.

Het Gerecht verklaart het bestreden besluit dan ook nietig omdat het ontoereikend is gemotiveerd.

⁷ Artikel 11, lid 4, VEU, en artikel 24, eerste alinea, VWEU.