



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

9 december 2014*

„Hogere voorziening — Tot het Parlement gericht verzoekschrift — Besluit om het verzoekschrift terzijde te leggen — Beroep tot nietigverklaring — Begrip „aanvechtbare handeling”

In zaak C-261/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 8 mei 2013,

Peter Schönberger, woonachtig te Luxemburg (Luxemburg), vertegenwoordigd door O. Mader, Rechtsanwalt,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door U. Rösslein en E. Waldherr als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresidenten, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal, E. Jarašiūnas C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juli 2014,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

- 1 Met zijn hogere voorziening vordert Schönberger vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Schönberger/Parlement (T-186/11, EU:T:2013:111; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht niet-ontvankelijk heeft verklaard zijn beroep strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 25 januari 2011 (hierna: „litigieuze besluit”), waarbij de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement (hierna: „commissie verzoekschriften”) het door hem ingediende verzoekschrift terzijde heeft gelegd.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Op 2 oktober 2010 heeft Schönberger, voormalig ambtenaar van het Parlement, bij het Parlement krachtens artikel 227 VWEU een verzoekschrift ingediend waarin hij dit laatste verzocht om maatregelen betreffende zijn persoonlijke situatie als ambtenaar van het Parlement, om gevolg te geven aan een aanbeveling van de Europese ombudsman.
- 3 Bij het litigieuze besluit heeft de commissie verzoekschriften rekwirant meegedeeld dat zijn verzoekschrift overeenkomstig het reglement van het Parlement ontvankelijk was verklaard, dat het zou worden doorgestuurd naar de directeur-generaal personeelszaken en dat de behandeling van het verzoekschrift daarmee was beëindigd.

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

- 4 Bij op 26 maart 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Schönberger nietigverklaring van het litigieuze besluit gevorderd. Tot staving van zijn beroep heeft hij betoogd dat de inhoud van zijn verzoekschrift niet was onderzocht ofschoon de commissie verzoekschriften had geoordeeld dat het ontvankelijk was. Het Parlement heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Subsidiar heeft het ongegrondverklaring van het beroep gevorderd.
- 5 In het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat het litigieuze besluit geen voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling was.
- 6 Het heeft in de punten 16 en 19 van het bestreden arrest overwogen dat het besluit om een verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren het petitierecht van de belanghebbenden raakt, maar dat dit anders ligt voor het besluit over de gevolgen die een – ontvankelijk verklaard – verzoekschrift dient te hebben, dat een aan het toezicht van de rechter van de Unie onttrokken beoordeling van politieke aard behelst.
- 7 Het Gerecht heeft daaruit in punt 23 van het bestreden arrest afgeleid dat aangezien het verzoekschrift ontvankelijk was verklaard, het litigieuze besluit geen duidelijke wijziging kon brengen in de rechtspositie van rekwirant en evenmin de belangen van deze laatste kon aantasten. Zonder zich over de overige middelen uit te spreken heeft het dan ook tot niet-ontvankelijkheid van het beroep geconcludeerd en rekwirant in zijn eigen kosten en in de kosten van het Parlement veroordeeld.

Conclusies van partijen

- 8 Schönberger verzoekt het Hof:
 - het bestreden arrest te vernietigen;
 - zijn in eerste aanleg ingediende verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit in te willigen, en

- het Parlement te verwijzen in de kosten.
- 9 Het Parlement verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - rekwirant te veroordelen in de kosten.

Hogere voorziening

- 10 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert rekwirant vier middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan een onjuiste opvatting van de feiten. Het Gerecht heeft bij zijn samenvatting van de inhoud van het litigieuze besluit nagelaten te constateren dat het verzoekschrift door het Parlement niet inhoudelijk was onderzocht. Met zijn tweede middel betoogt rekwirant dat het Gerecht heeft gedwaald ten aanzien van het recht door te oordelen dat alleen niet-ontvankelijkverklaring van een verzoekschrift zijn petitieright kon beperken en daarmee zijn rechtspositie ongunstig kon beïnvloeden. Het derde middel is ontleend aan gebrek aan motivering van het bestreden arrest doordat het Gerecht zich niet over het gebrek aan motivering van het litigieuze besluit heeft uitgesproken. Met zijn vierde middel verwijt rekwirant het Gerecht dat dit niet heeft geantwoord op zijn middel dat hij zijn geval niet voor de commissie verzoekschriften uiteen heeft kunnen zetten.
- 11 Het Parlement concludeert dat de middelen van rekwirant niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond zijn.
- 12 Met zijn tweede middel, dat in de eerste plaats moet worden onderzocht, voert rekwirant aan dat het Gerecht zijn beroep tot nietigverklaring ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hij betoogt dat een besluit waarbij de commissie verzoekschriften een verzoekschrift, na zich bereid te hebben verklaard erover te oordelen, aldus behandelt dat zij het, zoals in casu, aan de directeur-generaal personeelszaken van het Parlement doorstuurt, een besluit is dat bezwarend is voor de belanghebbende en dus vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring.
- 13 Op dit punt zij in herinnering gebracht dat het Hof volgens artikel 263 VWEU toeziet op de wettigheid van handelingen van het Parlement die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Voor beroep tot nietigverklaring zijn vatbaar maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie onder meer arrest IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264).
- 14 Het petitieright komt voor in de artikelen 20, lid 2, sub d, VWEU, 24, tweede alinea, VWEU en 227 VWEU alsook in artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Uit deze bepalingen tezamen volgt dat het petitieright tot de fundamentele rechten behoort en wordt uitgeoefend overeenkomstig het bepaalde in artikel 227 VWEU.
- 15 Ingevolge deze laatste bepaling komt het petitieright niet alleen toe aan de burger van de Unie, maar meer in het algemeen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat. Het kan individueel of collectief worden uitgeoefend. Het verzoekschrift moet betrekking hebben op een onderwerp „dat tot de werkterreinen van de Unie behoort” en moet de indiener of indieners „rechtstreeks” aangaan.
- 16 Aangaande de vraag of het naar aanleiding van een verzoekschrift door de commissie verzoekschriften of door het Parlement zelf gegeven besluit vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat geen van de in punt 14 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van het VEU met betrekking tot verzoekschriften beslissingsbevoegdheid bij het Parlement legt.

- 17 Het petitierecht is een instrument waarmee de burger aan het democratisch leven van de Unie deelneemt. Het is een van de wegen van de rechtstreekse dialoog tussen de burger van de Unie en zijn vertegenwoordigers.
- 18 De aard van de betrekkingen tussen het Parlement en degenen die er verzoekschriften indienen wordt bevestigd door de regels die het Parlement aan het onderzoek van verzoekschriften heeft gewijd in de artikelen 215 tot en met 217 van het reglement van het Parlement, in de thans geldende versie (reglement van het Europees Parlement, achtste zittingsperiode, juli 2014, nog niet gepubliceerd in het PB). Afgezien van enkele nadere preciseringen zijn zij in hoofdzaak identiek aan de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende relevante regels (reglement van het Europees Parlement, 16^e druk – juli 2004, PB 2005, L44, blz. 1).
- 19 Zo heeft het Parlement in artikel 215 van dat reglement verschillende aanvullende regels vastgelegd voor de vormvereisten en de taal voor de indiening van verzoekschriften en voor het vereiste van een door de indieners aangewezen vertegenwoordiger in geval van een collectief verzoekschrift. Verzoekschriften die aan de formele voorwaarden voldoen worden ingeschreven in een „algemeen register”, de overige worden terzijde gelegd en aan de indieners ervan worden de redenen van terzijdelegging meegedeeld. De in het algemene register ingeschreven verzoekschriften worden door de voorzitter naar de commissie verzoekschriften verwezen, die vaststelt „of het verzoekschrift al dan niet ontvankelijk is overeenkomstig artikel 227 [VWEU]”. Het verzoekschrift is ontvankelijk wanneer een vierde van de leden van de commissie verzoekschriften daarom verzoekt. Wanneer een verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wordt de indiener hiervan met opgave van redenen in kennis gesteld en kunnen hem „alternatieve verhaalmiddelen” worden aanbevolen.
- 20 Tot slot zij erop gewezen dat het Parlement zich in punt 13 van voormeld artikel 215 de mogelijkheid heeft ingeruimd, kennis te nemen van verzoekschriften die worden ingediend door personen die geen burger van de Unie zijn en niet hun verblijfplaats of zetel in een lidstaat hebben, waarvan de commissie verzoekschriften de „behandeling dienstig acht”.
- 21 Artikel 216 van het reglement van het Parlement, in de thans geldende versie, regelt de behandeling van verzoekschriften die door de commissie verzoekschriften worden onderzocht „in het kader van haar normale werkzaamheden”, in voorkomend geval in aanwezigheid van de indiener van het verzoekschrift, waarbij de voorzitter van die commissie bepaalt of de indiener het woord mag voeren. De commissie verzoekschriften kan besluiten een initiatiefverslag op te stellen of, met instemming van de conferentie van voorzitters, een beknopte ontwerpresolutie. Zij dient in bepaalde gevallen samen te werken met andere commissies, kan de Europese Commissie vragen haar bij te staan en zij kan besluiten een informatiebezoek te organiseren in de bij het verzoekschrift betrokken lidstaat of regio. Zij kan de voorzitter van het Parlement verzoeken haar advies of aanbeveling voor verdere actie of ter fine van een antwoord toe te zenden aan de Commissie, de Raad van de Europese Unie of de betrokken lidstaat. De commissie verzoekschriften brengt het Parlement eens in de zes maanden verslag uit over de resultaten van haar beraadslagingen en, meer in het bijzonder, over de maatregelen die de Raad of de Commissie hebben genomen naar aanleiding van de hen voorgelegde verzoekschriften. De indieners worden op de hoogte gesteld van het besluit van de commissie verzoekschriften en de daaraan ten grondslag liggende redenen. Wanneer de behandeling van een ontvankelijk verzoekschrift is afgerond, wordt de behandeling voor gesloten verklaard en wordt de indiener hiervan op de hoogte gesteld.
- 22 In die omstandigheden moet een besluit waarbij het Parlement constateert dat een bij hem ingediend verzoekschrift niet aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet vatbaar zijn voor toetsing door de rechter, aangezien het het petitierecht van de belanghebbende raakt. Hetzelfde geldt voor het besluit waarbij het Parlement – met miskennis van de wezenlijke inhoud van het petitierecht – weigert of nalaat kennis te nemen van een tot hem gericht verzoekschrift en, bijgevolg, na te gaan of dit aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet.

- 23 Een negatieve beslissing van het Parlement over de vraag of de voorwaarden van artikel 227 VWEU vervuld zijn moet zodanig worden gemotiveerd dat de indiener van het verzoekschrift kan zien aan welke van die voorwaarden in zijn geval niet is voldaan. Anders dan het Gerecht heeft geoordeeld in punt 28 van zijn arrest Tegebauer/Parlement (T-308/07, EU:T:2011:466), beantwoordt een beknopte motivering, zoals die in het besluit van het Parlement in de zaak waarin dat arrest is gewezen, aan dit vereiste.
- 24 Daarentegen volgt uit de bepalingen van het VWEU alsook uit de door het Parlement voor de organisatie van het petitierecht vastgestelde regels dat het Parlement bij een verzoekschrift waarvan het, zoals in casu, heeft geoordeeld dat het aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet, over een ruime – politieke – beoordelingsvrijheid ten aanzien van de verdere behandeling van dat verzoekschrift beschikt. Hieruit volgt dat een beslissing dienaangaande niet aan rechterlijk toezicht is onderworpen, ongeacht of het Parlement met een dergelijk besluit zelf de aangegeven maatregelen treft dan wel van oordeel is dat het daar niet toe in staat is en het verzoekschrift voorlegt aan de bevoegde instelling of dienst, waarna deze instelling of dienst die maatregelen moet treffen.
- 25 In casu blijkt uit de uiteenzetting in het bestreden arrest dat het Parlement het recht van rekwirant zich tot hem te richten met een verzoekschrift geenszins heeft miskend, maar het door hem ontvangen verzoekschrift heeft onderzocht, zich over de ontvankelijkheid ervan heeft uitgesproken en heeft besloten het voor verdere behandeling door te sturen naar de directeur-generaal personeelszaken, en het aldus heeft behandeld op de wijze die het passend achtte.
- 26 Gelet op het voorgaande – en aangezien in die omstandigheden de overige middelen niet kunnen slagen – moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

- 27 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien rekwirant in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) Schönberger wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen