

GERECHT

102 **Zaak T-754/14, Michael Efler e.a./Europese Commissie**

Arrest van 10 mei 2017 (Eerste kamer)

Institutioneel recht – Europees burgerinitiatief – Trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen – Brede economische en handelsovereenkomst – Kennelijk ontbreken van bevoegdheden van de Commissie – Voorstel voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen – Artikel 11 lid 4 VEU – Artikel 2 lid 1 en artikel 4 lid 2 onderdeel b Verordening (EU) 211/2011 – Gelijke behandeling

Onderhavige zaak draait om het voorgestelde Europees burgerinitiatief 'Stop TTIP' dat beoogt te voorkomen dat de vrijhandelsovereenkomsten TTIP en CETA worden gesloten. In 2009 heeft de Raad van de Europese Unie de Europese Commissie machtiging verleend tot het openen van onderhandelingen met Canada over het sluiten van een vrijhandelsovereenkomst (CETA) en in 2013 heeft de Raad de Commissie machtiging verleend tot het openen van onderhandelingen met de Verenigde Staten van Amerika

over het sluiten van een vrijhandelsovereenkomst (TTIP).

Op 15 juli 2014 hebben verzoekers in deze zaak, als leden van het daartoe opgerichte burgercomité, de Commissie verzocht het voorgestelde burgerinitiatief 'Stop TTIP' te registreren. Met een Europees burgerinitiatief (EBI) kan de Commissie worden opgeroepen om een wetgevingsvoorstel (voorstel voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen) in te dienen. In casu strekte het EBI ertoe de Commissie te verzoeken bij de Raad enerzijds een voorstel in te dienen voor een handeling van de Raad tot intrekking van het onderhandelingsmandaat met het oog op het sluiten van het TTIP en anderzijds een voorstel in te dienen voor een handeling van de Raad om de Commissie geen machtiging te verlenen het TTIP en de CETA te ondertekenen en deze overeenkomsten te sluiten.

Het EBI wordt geregeld in Verordening (EU) 211/2011. Op grond van artikel 4 van deze verordening moet – alvorens er steunbetuigingen kunnen worden verzameld – het voorgestelde EBI worden geregistreerd door de Commissie. Bij besluit van 10 september 2014 (hierna: bestreden besluit) heeft de Commissie de registratie van het voorgestelde EBI 'Stop TTIP' geweigerd. Verzoekers komen op tegen het bestreden besluit. Een van de redenen om de registratie van het voorgestelde EBI te weigeren was dat de handeling waartoe de Commissie werd opgeroepen geen 'rechtshandeling' in de zin van Verordening (EU) 211/2011 zou zijn. De Commissie stelt in dat verband dat de handeling tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van een internationale overeenkomst (zoals in de onderhavige zaak het TTIP en de CETA) een voorbereidend karakter heeft en geen rechtsgevolgen buiten de instellingen teweegbrengt. Het Gerecht overweegt evenwel dat het begrip 'rechtshandeling' in de zin van Verordening (EU) 211/2011 niet aldus kan worden uitgelegd dat het louter beperkt is tot de definitieve rechtshandelingen van de Unie die rechtsgevolgen ten aanzien van derden teweegbrengen. Noch de bewoordingen van de betrokken bepalingen, noch de door die bepalingen nagestreefde doelen rechtvaardigen in het bijzonder dat een besluit tot het verlenen van machtiging tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van een internationale overeenkomst, zoals in de onderhavige zaak het TTIP en de CETA, met het oog op een EBI van het begrip 'rechtshandeling' wordt uitgesloten. Integendeel, het beginsel van democratie en de doelstelling die met

de EBI-regeling specifiek wordt nagestreefd – die erin bestaat de democratische werking van de Unie te versterken door aan iedere burger het algemene recht te geven aan het democratische bestel van de Unie deel te nemen – gebieden het begrip ‘rechtshandeling’ aldus uit te leggen dat het rechtshandelingen omvat als een besluit tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van een internationale overeenkomst, dat onbetwistbaar ertoe strekt de rechtsorde van de Unie te wijzigen. De argumentatie van de Commissie in het bestreden besluit dat het besluit tot intrekking van de machtiging tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van het TTIP in het kader van een voorgesteld EBI niet onder het begrip ‘rechtshandeling’ valt omdat die machtiging zelf niet onder dat begrip valt, moet derhalve worden afgewezen. Dat geldt des te meer omdat een besluit tot intrekking van de machtiging tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van een internationale overeenkomst niet kan worden aangemerkt als een voorbereidende handeling, maar definitief is, aangezien het een einde maakt aan die onderhandelingen. Een ander argument dat de Commissie aanvoert tegen de registratie van het voorgestelde EBI is dat de handelingen van de Raad waarvan de vaststelling in dat voorstel wordt overwogen, en meer bepaald de besluiten van de Raad om het TTIP en de CETA niet te ondertekenen of niet te sluiten, gelijkstaan

met destructieve handelingen die niet worden vastgesteld ter ‘uitvoering van de Verdragen’. Om die reden kunnen zij niet het voorwerp van een EBI zijn. Zoals verzoekers terecht hebben opgemerkt, omvat de door de EBI-regeling nagestreefde doelstelling van betrokkenheid bij het democratische bestel van de Unie de mogelijkheid om de intrekking van geldende rechtshandelingen te vragen. Bijgevolg is er, aldus het Gerecht, geen grond rechtshandelingen die strekken tot intrekking van een besluit dat machtiging verleent tot het openen van onderhandelingen over het sluiten van een internationale overeenkomst, van het democratische debat uit te sluiten. Hetzelfde geldt voor handelingen die als doel hebben het ondertekenen en het sluiten van een dergelijke overeenkomst te verhinderen en die, anders dan de Commissie stelt, ontegensprekelijk autonome rechtsgevolgen teweegbrengen doordat zij eventueel een aangekondigde wijziging van het Unierecht verhinderen. Evenmin acht het Gerecht overtuigend het argument van de Commissie dat de handelingen die de auteurs van het voorgestelde EBI haar verzoeken aan de Raad voor te leggen, tot een onaanvaardbare inmenging in het verloop van een lopende wetgevingsprocedure leiden. Het doel van het EBI is immers de burgers van de Unie toe te staan meer aan het democratische bestel van de Unie deel te nemen, met name door de Commissie op gedetailleerde wijze uitleg te

verschaffen bij de door het EBI aan de orde gestelde kwesties, door haar te verzoeken een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie in te dienen, en dus door een democratisch debat op gang te brengen zonder te moeten wachten op de vaststelling van een rechtshandeling waarvan uiteindelijk de wijziging of de intrekking wordt verlangd. Het erkennen van een dergelijke mogelijkheid brengt evenmin het beginsel van institutioneel evenwicht in het gedrang, aangezien het aan de Commissie staat te beslissen of zij al dan niet gevolg geeft aan het EBI door overeenkomstig Verordening (EU) 201/2011 in een mededeling haar juridische en politieke conclusies over het EBI mee te delen, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt. Bijgevolg is het voorgestelde EBI zeker geen inmenging in het verloop van een lopende wetgevingsprocedure, maar een uitdrukking van de effectieve deelname van de burgers van de Unie aan het democratische bestel van deze laatste, en het brengt het institutionele evenwicht dat in de Verdragen is neergelegd, niet in gevaar. Het Gerecht komt tot de slotsom dat de Commissie Verordening (EU) 201/2011 heeft geschonden door de registratie van het voorgestelde EBI te weigeren. Het bestreden besluit wordt daarom nietig verklaard.