



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie

**PERSCOMMUNIQUÉ nr. 102/19**

Luxemburg, 29 juli 2019

Conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-418/18 P  
Puppinck e.a. / Commissie

## **Advocaat-generaal Bobek: het Gerecht heeft terecht het besluit van de Commissie bevestigd om in het kader van het Europees burgerinitiatief „one of us” geen wetgevingsvoorstel in te dienen**

Volgens het Verdrag betreffende de Europese Unie<sup>1</sup> kunnen ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit minstens een vierde deel van alle lidstaten, het initiatief nemen de Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden bij de Uniewetgever een voorstel in te dienen om ter uitvoering van de Verdragen een rechtshandeling vast te stellen („Europees burgerinitiatief”; hierna „EBI”). Voordat de organisatoren van het burgerinitiatief het benodigde aantal handtekeningen kunnen gaan verzamelen, moeten zij het initiatief bij de Commissie registreren. De Commissie toetst met name het onderwerp en de doelstellingen ervan.

Patrick Grégor Puppinck en zes anderen („rekwiranten”) vormen het burgercomité van het Europees burgerinitiatief „Uno di noi” („one of us”) dat in 2012 bij de Commissie werd geregistreerd. Het doel van het initiatief is activiteiten die de vernietiging van menselijke embryo’s impliceren, waaronder de directe of indirecte financiering van abortus, te verbieden en de financiering ervan door de EU, te beëindigen. Na de registratie van het initiatief werden de benodigde miljoen handtekeningen verzameld en vervolgens werd het initiatief begin 2014 officieel bij de Commissie ingediend. Op 28 mei 2014 gaf de Commissie in een mededeling<sup>2</sup> te kennen dat zij geen actie wenste te ondernemen.

Uit onvrede over de mededeling van de Commissie hebben de organisatoren van het initiatief de nietigverklaring van deze mededeling gevorderd bij het Gerecht. In zijn arrest<sup>3</sup> heeft het Gerecht ten eerste vastgesteld dat het beroep niet-ontvankelijk was voor zover het door de entiteit met de naam „European Citizens Initiative One of Us” was ingesteld, maar dat dit onverlet liet dat het beroep ontvankelijk was voor zover het was ingesteld door de zeven natuurlijke personen die het burgercomité van het EBI vormden. Ten tweede was het Gerecht van oordeel dat de mededeling een handeling vormde waartegen een beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld. Tot slot heeft het de vijf door rekwiranten aangedragen middelen tot nietigverklaring afgewezen en het beroep verworpen.

Met deze hogere voorziening verzoeken rekwiranten het Hof van Justitie het arrest van het Gerecht te vernietigen en de mededeling nietig te verklaren. Ter ondersteuning van hun hogere voorziening betogen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn uitlegging van artikel 11, lid 4, VEU en de verordening over het Europees burgerinitiatief (hierna: „EBI-verordening”)<sup>4</sup>, dat het de mededeling onjuist heeft beoordeeld, dat het zijn onderzoek niet met de juiste mate van grondigheid heeft uitgevoerd, dat het de in de mededeling weergegeven redenen onjuist heeft beoordeeld en tot slot dat het Gerecht het doel van het betrokken EBI verkeerd heeft voorgesteld.

<sup>1</sup> Artikel 11, lid 4, VEU.

<sup>2</sup> COM (2014) 355 final.

<sup>3</sup> Zaak: [T-561/14](#) One of Us e.a./Commissie.

<sup>4</sup> Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB L 65, blz. 1–22).

In zijn conclusie van vandaag geeft advocaat-generaal Michal Bobek aan dat dit de eerste zaak bij het Hof is die de follow-up van een „geslaagd EBI” door de Commissie betreft en dat „One of Us” één van de slechts vier EBI’s is die tot op heden het vereiste aantal handtekeningen heeft verzameld. Hij geeft aan dat daardoor in deze zaak twee belangrijke principiële vragen aan bod komen: ten eerste, is de Commissie verplicht na een geslaagd EBI concrete wetgevingsvoorstellen in te dienen? Ten tweede, welke maatstaf van rechterlijke toetsing moet worden toegepast bij de beoordeling van het standpunt dat de Commissie naar aanleiding van een geslaagd EBI heeft ingenomen?

De advocaat-generaal behandelt vervolgens elk van de vijf middelen in hogere voorziening. Hij stelt voor het eerste middel over een onjuiste uitlegging van het Verdrag en de EBI-verordening te verwerpen. Volgens hem wordt het betoog van rekwiranten in dit verband niet ondersteund door de formulering en de totstandkomingsgeschiedenis van de betrokken bepalingen, en vindt het evenmin steun in een systemische en contextuele beschouwing van het EBI-mechanisme in het besluitvormingsproces tussen de instellingen of in de (naar behoren vastgestelde) doelen van het EBI.

In deze omstandigheden geeft de advocaat-generaal aan dat uit de formulering van de betrokken Unierechtelijke bepalingen en uit de totstandkoming van die bepalingen duidelijk blijkt dat **het EBI niet zo is opgevat of opgesteld dat het de Commissie een verplichting oplegt om het ingediende voorstel over te nemen**. Hetzelfde blijkt uit de systemische en institutionele context waarin het EBI is verankerd. Voorts merkt de advocaat-generaal op dat de uitlegging van rekwiranten het institutionele evenwicht bij de totstandkoming van wetgeving zou verstoren. Deze uitlegging zou erop neerkomen dat van een EBI dat door meer dan één miljoen burgers wordt ondersteund meer kracht zou uitgaan dan van een initiatief van het rechtstreeks democratisch verkozen Europees Parlement en van de democratisch, zij het indirect, gelegitimeerde Raad. In de praktijk zou een (mondig) deel van de Europese burgers meer gewicht krijgen dan de twee instellingen van de Unie die direct en indirect zijn gelegitimeerd door (mogelijk) alle Europese burgers.

Met betrekking tot de toegevoegde waarde van het EBI in zijn huidige institutionele vorm zoals weergegeven in het VEU en de EBI-verordening, merkt de advocaat-generaal op dat **dat het EBI duidelijk veel meer is dan een loutere lippendienst aan de participatieve democratie. Het is een institutioneel instrument waarmee beleidskwesties naar voren kunnen worden gebracht die voor een groep burgers van belang zijn**. Het zet punten van zorg van burgers op de kaart die misschien nog niet op de agenda van de instellingen staan of zelfs niet op de agenda van de politieke fracties die in het Europees Parlement zijn vertegenwoordigd. Het geeft rechtstreekse toegang tot de instelling die in het institutionele Uniestelsel met zijn speciale sui-generiskarakter de bevoegdheid heeft wetgevingsinitiatieven te nemen. Bovendien legt het die instelling – de Commissie – de verplichting op om de voorstellen die in het kader van een geslaagd EBI worden aangedragen, ernstig te overwegen en te beoordelen, en dit in het openbaar en onder publieke controle.

Advocaat-generaal Bobek stelt voor om ook het tweede middel in hogere voorziening af te wijzen. In dat verband stelt hij vast dat de mededeling van de Commissie, anders dan rekwiranten beweren, voldoet aan de vereisten van de EBI-verordening. De conclusies in de mededeling zijn namelijk zo weergegeven dat de juridische en politieke aard van de eraan ten grondslag liggende overwegingen kunnen worden begrepen.

Het derde middel in hogere voorziening stelt de cruciale vraag aan de orde welke mate van controle de Unierechters horen toe te passen op een mededeling die het besluit van de Commissie over de follow-up van een geslaagd EBI bevat. In dit verband merkt de advocaat-generaal op dat in het algemeen geldt dat wanneer de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie erg ruim is, zoals is opgemerkt in verband met het eerste middel in hogere voorziening, de bijbehorende maatstaf van rechterlijke toetsing beperkt is. Een beperkte toetsingsmaatstaf is noodzakelijk vanwege de politieke speelruimte waarover de Commissie bij haar initiatiefrecht beschikt. De verzoening van uiteenlopende belangen en de selectie van beleidsopties maken intrinsiek deel uit van die speelruimte. Zij vloeit ook voort uit de politieke aard van de kernbeoordeling of en hoe de

follow-up van geslaagde EBI's moet plaatsvinden, welke beoordeling in de Commissiemededeling als onderdeel van het initiatiefrecht is uitgevoerd. **De Unierechters kunnen niet in de plaats treden van de politieke beoordeling van de Commissie die de basis moet vormen voor haar besluit om op grond van haar initiatiefrecht het besluitvormingsproces op te starten.**

Advocaat-generaal Bobek stelt ook voor om het vierde en vijfde middel in hogere voorziening over respectievelijk kennelijke beoordelingsfouten en een vermeende onjuiste voorstelling van het EBI af te wijzen.

---

**NOTA BENE:** De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

**NOTA BENE:** Bij het Hof van Justitie kan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld tegen een arrest of een beschikking van het Gerecht. In beginsel heeft de hogere voorziening geen opschortende werking. Indien de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond is, vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht. Ingeval de zaak in staat van wijzen is, kan het Hof de zaak zelf afdoen. In het omgekeerde geval verwijst het de zaak naar het Gerecht, dat aan de door het Hof in het kader van de hogere voorziening gegeven beslissing is gebonden.

---

*Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.*

De [volledige tekst](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106