ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

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”

In zaak T-789/19,

**Tom Moerenhout**, woonachtig te Humbeek (België), en de overige verzoekende partijen van wie de namen zijn opgenomen in de bijlage [1], vertegenwoordigd door G. Devers, advocaat,

verzoekende partijen,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral en S. Delaude als gemachtigden,

verwerende partij,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van 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),

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (rapporteur) en G. Hesse, rechters,

griffier: M. Marescaux, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 januari 2021,

* Procestaal: Frans.

[1] De lijst van de overige verzoekende partijen is enkel gehecht aan de versie die aan partijen is betekend.

het navolgende

## Arrest

### Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoekende partijen, Tom Moerenhout en zes andere burgers van wie de namen zijn opgenomen in de bijlage, liggen aan de basis van een voorstel voor een Europees 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"), dat op 5 juli 2019 aan de Europese Commissie is toegezonden voor registratie op grond van artikel 4 van 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).

2 Het voorstel voor een EBI had als onderwerp:

„het reguleren van handelstransacties met entiteiten van de bezetter die gevestigd zijn of activiteiten ontplooien in bezette gebieden, door te beletten dat producten vanuit die gebieden op de EU-markt komen".

3 Volgens het voorstel voor een EBI werd daarmee de volgende doelstelling nagestreefd:

„De Commissie moet, als hoedster van de Verdragen, toezien op de samenhang in het beleid van de Unie en op de naleving van de grondrechten en het internationaal recht op alle gebieden van het EU-recht, met inbegrip van het gemeenschappelijk handelsbeleid. De Commissie moet rechtshandelingen voorstellen om te voorkomen dat rechtspersonen uit de EU producten invoeren die afkomstig zijn uit illegale nederzettingen in bezette gebieden, of producten uitvoeren naar dergelijke gebieden, om de integriteit van de interne markt te behouden en niet mee te werken aan of bij te dragen tot de instandhouding van onwettige situaties."

4 Vervolgens hebben verzoekende partijen onder het opschrift „relevante bepalingen van de Verdragen en van het internationaal recht" artikel 2, artikel 3, lid 5, artikel 6, lid 3, en artikel 21 VEU alsook artikel 2, lid 1, de artikelen 3 en 205, en artikel 207, leden 1 en 2, VWEU aangehaald. Zij hebben tevens verwezen naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, naar verordening (EG) nr. 2368/2002 van de Raad van 20 december 2002 tot uitvoering van de Kimberleyprocescertificering voor de internationale handel in ruwe diamant (PB 2002, L 358, blz. 28), naar verordening (EU) 2019/125 van het Europees Parlement en de Raad van 16 januari 2019 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (PB 2019, L 30, blz. 1), naar de arresten van 30 juli 1996, Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312), en 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), alsmede naar een aantal bepalingen en bronnen van internationaal recht, waaronder met name resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en adviezen van het Internationaal Gerechtshof.

5 Bij besluit (EU) 2019/1567 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; hierna: „bestreden besluit") heeft de Commissie geweigerd om het voorstel voor een EBI te registreren.

6 De Commissie heeft deze weigering in de overwegingen 5 tot en met 7 van het bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

„(5) Een rechtshandeling met betrekking tot het onderwerp van het voorgestelde [EBI] zou alleen kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 215 VWEU.

(6) Een voorwaarde voor de vaststelling van een rechtshandeling op grond van artikel 215 VWEU is echter een besluit dat is vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V [VEU] en dat voorziet in de volledige of gedeeltelijke onderbreking of vermindering van economische en financiële betrekkingen met het betrokken derde land. De Commissie is niet bevoegd om voorstellen in te dienen voor een dergelijk besluit. Bij gebreke van een desbetreffend besluit in overeenstemming met hoofdstuk 2 van titel V [VEU] is de Commissie niet bevoegd om een voorstel in te dienen voor de vaststelling van een rechtshandeling op grond van artikel 215 VWEU.

(7) Derhalve valt het voorgestelde [EBI] duidelijk 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 als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder b), van [verordening nr. 211/2011], gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, [van deze verordening]”.

**Procedure en conclusies van partijen**

7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 november 2019, hebben verzoekende partijen het onderhavige beroep ingesteld.

8 De Commissie heeft op 30 januari 2020 haar verweerschrift ingediend.

9 Verzoekende partijen hebben op 20 april 2020 een repliek ingediend.

10 De Commissie heeft op 9 juli 2020 een dupliek ingediend.

11 Op voorstel van de Tiende kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van zijn Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide rechtsprekende formatie te verwijzen.

12 Partijen hebben ter terechtzitting van 14 januari 2021 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

13 Verzoekende partijen verzoeken het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

14 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekende partijen te verwijzen in de kosten.

## In rechte

15 Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoekende partijen vier middelen aan. Het eerste middel betreft schending van artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten en artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 211/2011 doordat de Commissie het voorstel voor een EBI onjuist heeft opgevat ten gevolge van de miskenning van de werkelijke doelstelling ervan, namelijk een maatregel op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het tweede middel is gebaseerd op schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van die verordening doordat de Commissie is tekortgeschoten in haar verplichting om het bestreden besluit te motiveren. Het derde middel berust op schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, doordat de Commissie zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de handeling waar in het voorstel voor een EBI om wordt verzocht, enkel kan worden vastgesteld op de grondslag van artikel 215 VWEU. Het vierde middel betreft schending van artikel 4, lid 2, onder b), van die verordening doordat de Commissie geen rekening heeft gehouden met andere rechtsgrondslagen waarmee het voorstel voor een EBI kennelijk verband houdt.

16 Het Gerecht acht het passend om eerst het tweede middel te onderzoeken, waarin wordt gesteld dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd.

17 In het kader van dit middel formuleren verzoekende partijen in wezen drie grieven die betrekking hebben op de motivering van het bestreden besluit.

18 Ten eerste heeft de Commissie volgens verzoekende partijen niet uiteengezet waarom artikel 207, lid 2, VWEU volgens haar geen geschikte rechtsgrondslag vormt voor de handeling waar in het voorstel voor een EBI om werd verzocht, ofschoon die bepaling en verordening 2019/125 uitdrukkelijk waren vermeld in dat voorstel. Verzoekende partijen zijn namelijk van mening dat uit het voorstel voor een EBI bleek dat het zag op een maatregel op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

19 Ten tweede stellen verzoekende partijen dat het feit dat de Commissie van mening is dat enkel artikel 215 VWEU – dat betrekking heeft op maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – een geschikte rechtsgrondslag voor het voorstel voor een EBI kan vormen, met zich meebrengt dat zij had moeten uiteenzetten waarom de hoofddoelstelling van het voorstel voor een EBI volgens haar veeleer een maatregel op het gebied van het GBVB dan een maatregel inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek is.

20 Ten derde zijn verzoekende partijen van mening dat de Commissie geen onderscheid heeft gemaakt tussen artikel 215, lid 1, VWEU en artikel 215, lid 2, VWEU. De algemene verwijzing naar dit artikel als rechtsgrondslag voor de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel, maakt het volgens hen echter niet mogelijk te begrijpen waarom het met dat voorstel beoogde verbod veeleer betrekking zou hebben op beperkende maatregelen ten aanzien van bepaalde landen (op grond van artikel 215, lid 1, VWEU) dan op beperkende maatregelen jegens bepaalde personen (op grond van artikel 215, lid 2, VWEU).

21 De Commissie bestrijdt de argumenten van verzoekende partijen door in wezen aan te voeren dat het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd.

22 In dit verband dient met betrekking tot de procedure voor de registratie van een voorstel voor een burgerinitiatief in herinnering te worden gebracht dat de Commissie op grond van artikel 4 van verordening nr. 211/2011 tot taak heeft om na te gaan of dat voorstel voldoet aan de in lid 2 van dat artikel vastgestelde registratievoorwaarden.

23 Met name houdt een van die voorwaarden volgens artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 in dat de Commissie een voorgesteld burgerinitiatief registreert mits het „niet zichtbaar [valt] buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen". De Commissie is enkel bevoegd om op grond van die bepaling de registratie van een voorstel voor een burgerinitiatief te weigeren indien dit voorstel – gelet op het onderwerp en de doelstellingen ervan, zoals die naar voren komen uit de verplichte en in voorkomend geval uit de aanvullende informatie die de organisatoren overeenkomstig bijlage II bij verordening nr. 211/2011 hebben verstrekt – zichtbaar valt buiten het kader van haar bevoegdheden om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Europese Unie ter uitvoering van de Verdragen (arresten van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 50, en 7 maart 2019, Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 54).

24 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011 bepaalt dat wanneer de Commissie weigert een voorgesteld burgerinitiatief te registreren, zij de organisatoren in kennis stelt van de redenen daarvoor.

25 Volgens de rechtspraak kan het feit dat een voorgesteld burgerinitiatief niet wordt geregistreerd, afbreuk doen aan de doeltreffendheid zelf van het krachtens artikel 24, eerste alinea, VWEU aan burgers toekomende recht om een voorstel voor een burgerinitiatief in te dienen. Derhalve moet een tot weigering van registratie strekkend besluit duidelijk tot uitdrukking brengen welke redenen die weigering rechtvaardigen (zie arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 De burger die een voorstel voor een burgerinitiatief heeft ingediend, moet namelijk in staat worden gesteld te begrijpen waarom de Commissie dat voorstel niet heeft geregistreerd, zodat het de taak is van de Commissie om een bij haar ingediend voorstel voor een burgerinitiatief te beoordelen, maar tevens om de verschillende redenen voor het besluit tot weigering te specificeren, gelet op de invloed die dit besluit heeft op de doeltreffende uitoefening van het in het Verdrag neergelegde recht. Dat vloeit voort uit de aard zelf van dit recht, dat – zoals in overweging 1 van verordening nr. 211/2011 wordt opgemerkt – tot doel heeft meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap en de democratische werking van de Unie te versterken door deelname van de burgers aan het democratische bestel van de Unie (zie arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 De verwezenlijking van de in overweging 2 van verordening nr. 211/2011 in herinnering gebrachte doelstellingen, die erin bestaan de deelname van de burgers aan het democratische bestel aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken, zou ernstig in gevaar komen indien een weigeringsbesluit niet werd voorzien van een volledige motivering (arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 29).

28 De in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011 neergelegde verplichting om de organisatoren in kennis te stellen van de redenen voor de weigering om hun voorstel voor een Europees burgerinitiatief te registreren, vormt – wat het Europees burgerinitiatief betreft – de specifieke uitdrukking van de in artikel 296 VWEU neergelegde verplichting om rechtshandelingen te motiveren (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 28).

29 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betreffende handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden voor de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld op basis van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling voldoet aan de vereisten van artikel 296 VWEU, niet alleen acht moet worden geslagen op haar bewoordingen, maar ook op de context waarvan zij deel uitmaakt en op het geheel van rechtsregels op het betreffende gebied (arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63; zie ook arrest van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Derhalve zijn de instellingen weliswaar niet verplicht om in de motivering van de door hen vastgestelde besluiten een standpunt in te nemen over alle argumenten die de belanghebbenden in de loop van een administratieve procedure voor die instellingen aanvoeren, maar moeten zij de feiten en juridische overwegingen uiteenzetten die in de opzet van hun besluiten van wezenlijk belang zijn (zie in die zin arresten van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 169, en 6 september 2012, Storck/BHIM, C-96/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:537, punt 21).

31 In het licht van die beginselen moet worden onderzocht of de Commissie het bestreden besluit toereikend heeft gemotiveerd.

32 Zoals in punt 6 hierboven in herinnering is gebracht, heeft de Commissie in casu in het bestreden besluit vastgesteld dat een rechtshandeling met betrekking tot het onderwerp van het voorstel voor een EBI alleen zou kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU (overweging 5) en dat zij niet bevoegd is om een voorstel voor een rechtshandeling op deze grondslag in te dienen (overweging 6). Zij heeft uiteengezet dat het voorstel voor een EBI bijgevolg zichtbaar valt buiten het kader van haar bevoegdheden in de zin van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 1, van deze verordening (overweging 7).

33 Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dus dat de Commissie haar weigering in wezen heeft gebaseerd op de overweging dat zij niet bevoegd is om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling die recht zou kunnen doen aan het onderwerp van het voorstel voor een EBI, aangezien de enige toepasselijke rechtsgrondslag volgens de Commissie artikel 215 VWEU is.

34 Vastgesteld moet echter worden dat in het bestreden besluit – zoals verzoekende partijen aanvoeren – niet wordt gepreciseerd waarom de Commissie zich op het standpunt heeft gesteld dat alleen een op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde handeling recht zou kunnen doen aan de doelstelling van het voorstel voor een EBI. Bovendien mag uit de bewoordingen van het bestreden besluit dan wel impliciet blijken dat de Commissie van mening was dat de overige door verzoekende partijen in hun voorstel voor een EBI aangevoerde bepalingen – met name artikel 207 VWEU – geen geschikte rechtsgrondslag konden vormen voor de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel, maar zij heeft haar redenering in dit verband niet nader toegelicht.

35 De vraag of een dergelijke motivering van het bestreden besluit toereikend is, moet dan ook worden beoordeeld in het licht van de volgende overwegingen.

36 In de eerste plaats was het bestreden besluit gebaseerd op de vaststelling dat de Commissie kennelijk niet bevoegd is om een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen die recht zou kunnen doen aan het onderwerp van het voorstel voor een EBI en zou kunnen beantwoorden aan de doelstelling daarvan. Dit kennelijke gebrek aan bevoegdheid was volgens de Commissie te wijten aan het feit dat de voorgestelde handeling naar haar mening uitsluitend onder het GBVB valt.

37 Derhalve was de beoordeling die de Commissie overeenkomstig de in punt 23 hierboven aangehaalde rechtspraak verrichtte met betrekking tot het onderwerp en de doelstellingen van het voorstel voor een EBI, die uit de aard der zaak tevens een beoordeling van de toepasselijke rechtsgrondslag inhield, in de opzet van het bestreden besluit van wezenlijk belang in de zin van de in punt 30 hierboven aangehaalde rechtspraak. Hieruit volgt dat de Commissie – anders dan zij betoogt – in het bestreden besluit haar analyse van de geschikte rechtsgrondslag had moeten toelichten.

38 Het is duidelijk dat de door de Commissie in het bestreden besluit verstrekte motivering – die in wezen beperkt is tot de verwijzing naar artikel 215 VWEU, dat volgens haar de enige mogelijke rechtsgrondslag vormt voor een handeling die recht zou kunnen doen aan het onderwerp van het voorstel voor een EBI – het niet mogelijk maakt om de redenering met betrekking tot de keuze voor die rechtsgrondslag te begrijpen. Die beoordeling door de Commissie vindt geenszins steun in het feit dat in overweging 6 van het bestreden besluit wordt vermeld dat de Commissie niet bevoegd is om „een besluit [...] dat voorziet in de volledige of gedeeltelijke onderbreking of vermindering van economische en financiële betrekkingen met het betrokken derde land" vast te stellen, hetgeen een overname is van de bewoordingen van artikel 215, lid 1, VWEU. Opgemerkt dient namelijk te worden dat de Commissie niet heeft uiteengezet waarom zij van mening is dat de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel noodzakelijkerwijs en uitsluitend 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.

39 In de tweede plaats vormt de inhoud van het voorstel voor een EBI een relevant contextueel element – in de zin van de in punt 29 hierboven aangehaalde rechtspraak – bij de beoordeling of het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd (zie in die zin arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punten 29 en 36-39).

40 In casu hebben verzoekende partijen in het voorstel voor een EBI expliciet en herhaaldelijk verwezen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek en naar de bepalingen op dit gebied.

41 Ten eerste hebben verzoekende partijen in het gedeelte van het voorstel voor een EBI dat betrekking heeft op de daarmee nagestreefde doelstelling, namelijk opgemerkt dat de Commissie moet toezien op „de samenhang in het beleid van de Unie en op de naleving van de grondrechten en het internationaal recht op alle gebieden van het EU-recht, met inbegrip van het gemeenschappelijk handelsbeleid" (punt 3 hierboven), en hebben zij in het gedeelte dat betrekking heeft op het onderwerp van het voorstel voor een EBI, verwezen naar de vaststelling van een maatregel die ziet op „het reguleren van handelstransacties" met de bezette gebieden (punt 2 hierboven).

42 Ten tweede hebben verzoekende partijen in het gedeelte „relevante bepalingen van de Verdragen en van het internationaal recht" van het voorstel voor een EBI tal van bepalingen aangehaald die betrekking hebben op de gemeenschappelijke handelspolitiek (punt 4 hierboven). Zij hebben met name melding gemaakt van artikel 207, leden 1 en 2, VWEU, waarin onder meer staat te lezen dat de maatregelen die het kader voor de uitvoering van de handelspolitiek van de Unie bepalen, volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen worden vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad, alsmede van artikel 3 VWEU, waaruit blijkt dat de Unie exclusief bevoegd is op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Voorts hebben zij verwezen naar twee verordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek – waarbij de handel in bepaalde soorten producten uit derde landen wordt geregeld en waarbij met name een stelsel is ingevoerd op grond waarvan voor die handel een toelating is vereist – alsook naar twee arresten van het Hof die betrekking hebben op de toepassing van handelingen van de Unie op dat gebied.

43 Derhalve bleek uit de in het voorstel voor een EBI opgenomen informatie dat verzoekende partijen verlangden dat de Commissie op grond van artikel 207 VWEU een voorstel voor een handeling op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek zou indienen.

44 De Commissie merkt terecht op dat zij niet verplicht was om in het bestreden besluit voor elk van de door verzoekende partijen in het voorstel voor een EBI aangehaalde bepalingen en vermeende rechtsbronnen te vermelden dat zij niet relevant waren.

45 Gelet op het feit dat in het voorstel voor een EBI expliciet en herhaaldelijk werd verwezen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek, met name naar artikel 207 VWEU, diende de Commissie in casu evenwel uiteen te zetten waarom zij impliciet tot de slotsom is gekomen dat de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel – gezien het onderwerp en de doelstelling van dat voorstel – niet onder de gemeenschappelijke handelspolitiek valt en dus niet kan worden vastgesteld op grond van artikel 207 VWEU. Het bestreden besluit bevat in zoverre echter geen enkele motivering.

46 Daarbij komt dat het bestreden besluit in wezen berust op de overweging dat het voorstel voor een EBI kennelijk niet binnen de bevoegdheden van de Commissie valt, zodat de beoordeling die inhoudt dat dit voorstel geen verband kan houden met de gemeenschappelijke handelspolitiek, van wezenlijk belang is in de opzet van het bestreden besluit. Anders dan het GBVB is de gemeenschappelijke handelspolitiek immers een domein waarop de Commissie wel bevoegd is om een voorstel voor een handeling van de Unie op de grondslag van artikel 207 VWEU in te dienen.

47 In de derde plaats moet de vraag of het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd, eveneens worden beoordeeld in het licht van de met artikel 11, lid 4, VEU, artikel 24, eerste alinea, VWEU en verordening nr. 211/2011 nagestreefde doelstellingen, die erin bestaan de deelname van de

burgers aan het democratische bestel aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken. Zoals in de punten 25 tot en met 27 hierboven in herinnering is gebracht, brengen deze doelstellingen met zich mee dat de Commissie de redenen voor de weigering om een voorgesteld burgerinitiatief te registreren duidelijk tot uitdrukking dient te brengen.

48 Indien een volledige motivering ontbreekt, zou de eventuele indiening van een nieuw voorstel voor een EBI waarbij rekening wordt gehouden met de door de Commissie geuite bezwaren over de ontvankelijkheid van het voorstel, ernstig in gevaar komen, net zoals de verwezenlijking van de in overweging 2 van verordening nr. 211/2011 in herinnering gebrachte doelstellingen, die erin bestaan de deelname van de burgers aan het democratische bestel aan te moedigen en de Unie toegankelijker te maken (arrest van 3 februari 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissie, T-646/13, EU:T:2017:59, punt 29). Enkel wanneer de Commissie op passende wijze heeft uiteengezet om welke redenen zij ervan is uitgegaan dat de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel uitsluitend onder het GBVB valt en geen verband houdt met de gemeenschappelijke handelspolitiek, heeft zij namelijk recht gedaan aan de in artikel 11, lid 4, VEU en artikel 24, eerste alinea, VWEU neergelegde doelstelling die erin bestaat de deelname van de burgers aan het democratische bestel aan te moedigen, alsmede aan de doelstellingen van verordening nr. 211/2011.

49 Gelet op het voorgaande, en zonder dat hoeft te worden onderzocht of de Commissie in het bestreden besluit ook had moeten preciseren welk lid van artikel 215 VWEU van toepassing was op de met het voorstel voor een EBI beoogde maatregel, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit onvoldoende gegevens bevat op basis waarvan verzoekende partijen de rechtvaardigingsgronden voor de weigering tot registratie van het voorstel voor een EBI kunnen kennen en het Gerecht zijn toezicht op de rechtmatigheid van die weigering kan uitoefenen. Derhalve voldoet het bestreden besluit niet aan de uit artikel 296 VWEU en artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011 voortvloeiende motiveringsplicht.

50 Het tweede middel moet dan ook worden aanvaard en het bestreden besluit moet nietig worden verklaard, zonder dat de overige door verzoekende partijen aangevoerde middelen hoeven te worden onderzocht.

## Kosten

51 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekende partijen te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **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” wordt nietig verklaard.**

2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

Papasavvas Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 mei 2021.

ondertekeningen