

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1933

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Evaluatie richtlijn 2004/81 verblijfstitel slachtoffer mensenhandel (Kamerstuk 22 112, nr. 1932)

Fiche 2: Verhoging aantal rechters Gerecht van de EU

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: verhoging aantal rechters Gerecht van de EU

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Antwoord van het Hof van Justitie op de uitnodiging van het Italiaanse voorzitterschap van de Raad om nieuwe voorstellen in te dienen ter facilitering van de taak om binnen de Raad overeenstemming te bereiken over de wijze waarop het aantal rechters in het Gerecht van de Europese Unie kan worden verhoogd.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 oktober 2014
- c) *Nr. Commissiedocument*
Raadsdocumentnummer 14448/14.
- d) *Pre-lex*
Er is geen pre-lex link. Het document is elektronisch beschikbaar via:
http://www.consilium.europa.eu/register/nl/content/out?&typ=ENTRY&i=SMPL&DOC_ID=ST-14448-2014-INIT
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Het Hof van Justitie van de EU heeft een brief geschreven aan het Italiaanse voorzitterschap van de Raad waarin het voorstellen doet om te komen tot verdubbeling van het aantal rechters bij het Gerecht van de EU¹, van 28 rechters nu naar 56 rechters in 2019. Aanleiding voor deze voorstellen is de hoge werklast van het Gerecht. Onderdeel van het plan is de integratie van het Gerecht voor ambtenarenzaken (Ambtenarenrecht) in het Gerecht².

Eerder, in 2011, stelde het Hof de Raad voor het aantal rechters in het Gerecht te verhogen met 12. Dit voorstel werd gedaan in het kader van de aanpassing van het Statuut van het Hof³. Het Hof wijst in zijn brief opnieuw op de hoge werklast bij het Gerecht. Het aantal aanhangige zaken zal volgens het Hof op 1600 zaken uitkomen (ter vergelijking: in 2011 was dit nog 1300) en het aantal nieuw aanhangig gemaakte zaken stijgt elk jaar. Dit betekent dat de looptijd van zaken erg lang is. Combinatie van deze feiten heeft ertoe geleid dat de eerste beroepen tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn zijn ingesteld, nadat die overschrijding door het Hof is vastgesteld. De gevorderde schadevergoeding bedraagt naar verluidt in totaal ruim 23 miljoen euro.

Binnen de Raad is eerder een principeakkoord gesloten over de verhoging van het aantal rechters met 9⁴. De Raad kon echter geen overeenstemming bereiken over de wijze waarop deze additionele rechters

¹ Het Gerecht van de EU is een apart rechtscollege binnen het Hof en behandelt voornamelijk in eerste aanleg beroepen tegen besluiten van de instellingen. Zowel het Hof als het Gerecht bestaan uit één rechter per lidstaat.

² Het Ambtenarenrecht is een speciaal rechtscollege binnen het Hof met 7 rechters. Het Ambtenarenrecht behandelt arbeidsrechtelijke zaken van EU-ambtenaren.

³ De Kamer heeft over dit voorstel een BNC-fiche ontvangen. Zie kamerstuk 22 112 nr. 1178.

⁴ De Kamer is hierover geïnformeerd via de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken van 11 december 2011. Zie kamerstuk 21 501-02, nr. 1198.

moeten worden benoemd.⁵ In dit verband speelt een discussie over de vraag welke criteria leidend zijn bij de benoeming van de nieuwe rechters. Sommige lidstaten claimen een rechter, terwijl andere lidstaten waaronder Nederland uitgaan van gelijkheid bij verdeling van rechters. Sommige lidstaten vinden de kennis en ervaring van de rechters het belangrijkste benoemingscriterium (Nederland behoort tot deze groep). Weer andere lidstaten pleiten voor geografische spreiding en evenwichtige vertegenwoordiging van de verschillende rechtsstelsels van de lidstaten. Vanwege deze verschillen van inzicht bestaat er sinds 2011 een politieke impasse op het punt van de benoemingsprocedure van rechters.

De impasse over de benoeming van rechters speelt niet enkel in het kader van de verhoging van het aantal rechters bij het Gerecht, maar ook bij de benoeming van rechters in het Ambtenarengerecht.

Het Hof wil voor beide problemen een oplossing bieden en stelt voor het aantal rechters in het Gerecht stapsgewijs te verdubbelen (van 28 rechters naar 56 rechters, twee per lidstaat), onder meer door het Ambtenarengerecht te integreren in het Gerecht. Voorgesteld is om de verdubbeling in drie stappen tot stand te brengen:

- fase 1: 12 nieuwe rechters per 2015.
- fase 2: integratie Ambtenarengerecht (7 rechters) en Gerecht per 2016.
- fase 3: 9 nieuwe rechters per 2019.

De eerste fase kan volgens het Hof worden gerealiseerd binnen het nog lopende wetgevingsvoorstel. Voor de tweede en derde fase kondigt het Hof aan te zijner tijd een nieuw wetgevend voorstel in te dienen.

Het Hof beargumenteert dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om de achterstanden bij het Gerecht te kunnen wegwerken. Het Hof geeft aan alternatieven te hebben bestudeerd, zoals in het bijzonder het oprichten van een nieuwe gespecialiseerde rechtbank, bijvoorbeeld voor zaken over merkenrecht (een belangrijk deel van de werklast). Het Hof is echter van mening dat kleine gespecialiseerde rechtbanken de werklast slechts beperkt verlichten, niet flexibel zijn, en dat de benoemingsproblemen zich opnieuw voordoen.

De kosten van de gehele operatie (3 fases) worden geraamd op 22,9 miljoen euro per jaar (6.6% van de begroting van het Hof) en 7,8 miljoen euro eenmalige kosten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Goed functionerende rechterlijke instanties op EU-niveau zijn van groot belang voor burgers, bedrijven, en de overheden van de lidstaten, alsook voor de instellingen van de EU. Nederland alsmede Nederlandse burgers en bedrijven hebben belang bij een tijdige afhandeling van gerechtelijke procedures. Nederland is dan ook een groot voorstander van efficiënte werkwijze bij het Hof en het Gerecht. Het is niet acceptabel indien door de lange doorlooptijden de redelijke termijn wordt overschreden. De kosten voor burgers en bedrijven zijn door de lange doorlooptijden erg hoog en zij worden te lang in onzekerheid gehouden. Daarnaast hecht Nederland veel waarde aan de kwaliteit van de rechtspraak. De rechtspraak van het Gerecht dient te voldoen aan de hoogste standaard.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland was kritisch over het voorstel van het Hof uit 2011.

Nederland was en is er niet van overtuigd dat een verhoging van het

⁵ Achtergrond van deze discussie heeft te maken met het feit dat het aantal extra rechters niet overeenstemt met het aantal lidstaten.

aantal rechters de enige oplossing is voor de problemen bij het Gerecht. Nederland heeft steeds aangegeven eraan te hechten dat het Hof de oplossingen voor de werkdruk in de eerste plaats in een verbetering van de efficiëntie zoekt, die geen gevolgen heeft voor het budget. Een verhoging van het budget spoort niet met het vigerende beleid gericht op bezuinigingen en begrotingsdiscipline.

Nederland heeft uiteindelijk ingestemd met een verhoging van het aantal rechters met 9⁶. Nederland heeft zich hierbij gevoegd naar de consensus die hierover binnen de Raad kon worden bereikt.

Nederland erkent de noodzaak om maatregelen te nemen voor de problemen waarmee het Gerecht te kampen heeft. Urgentie voor het nemen van deze maatregelen op korte termijn is ook duidelijk, nu de instroom van zaken blijft stijgen en de behandeling van de eerste schadevergoedingszaken met mogelijk grote financiële gevolgen. Nederland verwelkomt daarom pogingen van het Hof om hier iets aan te doen. Een belangrijke bijdrage in dit verband is verbetering van de interne processen bij het Gerecht, waardoor het efficiënter en slagvaardiger kan werken. Er zijn op dit punt al stappen gezet die verwerkt zijn in het nog aan te nemen herziene procesreglement van het Gerecht dat thans wordt behandeld in de Raad. Nederland is ervan overtuigd dat hier veel winst te behalen is. Het is belangrijk dat dit een doorlopend proces is en dat het Gerecht hiermee doorgaat.

Het kabinet is geen voorstander van de uitbreiding naar 28 extra rechters (21 exclusief de rechters afkomstig van het Ambtenarenerecht).

Het kabinet acht de volgende punten onverminderd van belang:

- verhoging aantal rechters enkel indien dit strikt noodzakelijk is en alternatieven niet volstaan. Het kabinet acht het van belang dat er gekeken wordt naar alternatieven om de werklust te verminderen, zoals de invoering van griffierechten of een tijdelijke «veegploeg» van (oud-)rechters om de achterstanden van het Gerecht weg te werken. Het kabinet vindt ook dat de oprichting van gespecialiseerde rechtbanken niet direct van de hand moet worden gewezen. Hierbij geldt wel dat het kabinet geen voorstander is van een gespecialiseerde rechtbank voor merkenzaken;
- er moet gestreefd worden naar een budgetneutrale oplossing;
- de kwaliteit van de rechters moet voorop staan bij de selectie⁷;
- voor de benoemingsprocedure gaat Nederland uit van gelijkheid van lidstaten;
- evaluatie na eventuele uitbreiding is gewenst (monitoring vooruitgang in afhandeling van zaken). Evalueren of verbetering zichtbaar is en doorlooptijden afnemen.
- eventuele uitbreiding moet volgens Nederland passen in de 5% personeelsreductie die is afgesproken voor het totaal aan EU-instellingen in 2013–2017 (d.w.z. stafreductie elders bij het Hof en/of bij andere instellingen).

Nederland zal zich in de onderhandelingen hard maken voor bovenstaande punten en zich daarbij mede oriënteren op de posities van op deze punten gelijkgestemde andere lidstaten.

Verder vraagt Nederland zich af of de verdubbeling van het aantal rechters de werklust van het Hof zelf, als beroepsinstantie voor uitspraken van het Gerecht, toe zal nemen. Het Hof zal ook in plaats van het Gerecht in tweede instantie moeten beslissen in ambtenarenzaken.

⁶ Met Raadsverklaring dat uitbreiding budgetneutraal moet zijn en moet passen binnen categorie V van de EU-begroting.

⁷ Het comité dat op grond van artikel 255 VWEU adviseert over benoemingen van rechters speelt hierbij een belangrijke rol.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De eerste reacties van de lidstaten op de voorstellen zijn wisselend. Sommige lidstaten hebben aangegeven in te kunnen stemmen. Andere lidstaten, waaronder Nederland, zijn kritisch. Het Europees parlement beslist mee over de wijzigingen van het Statuut van het Hof. Het EP heeft reeds goedkeuring gegeven aan het voorstel uit 2011, om Gerecht uit te breiden met 12 rechters. Het huidige voorstel om het Gerecht uit te breiden van 28 naar 56 rechters is kritisch ontvangen door het EP. De kritiek van het EP op het voorstel richt zich met name op de kosten.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*

Positief. Uit artikel 254 VWEU volgt dat de verhoging van het aantal rechters verloopt via aanpassing van het Statuut van het Hof van Justitie. Het Hof is bevoegd om een voorstel te doen (artikelen 281, tweede alinea VWEU en 106 bis, lid 1 Euratom-Verdrag). De bevoegdheid om het Ambtenarengerecht op te heffen en te integreren met het Gerecht volgt (a contrario) uit artikel 257 VWEU.

Volgens artikel 254 VWEU worden rechters in het Gerecht benoemd in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten. De benoeming is dus een intergouvernementele aangelegenheid. De onderhavige brief is geen wetgevend voorstel en kan worden gezien als een mededeling met beleidsvoorstellen. Het Hof kondigt in de brief wel aan om een nieuw wetgevend voorstel te doen.

b) *Subsidiariteit*

Positief. Tot de uitbreiding van het Gerecht van de EU kan enkel op EU-niveau worden besloten. De lidstaten kunnen dat niet zelf.

c) *Proportionaliteit*

Negatief. Het kabinet is er niet van overtuigd dat het benoemen van 28 extra rechters het passende middel is om het doel (procedures binnen redelijke termijn, wegwerken achterstand) te bereiken. Het Hof vroeg eerst om 12 extra rechters en nu (op langere termijn) om 28 extra rechters. Dat is een grote stap.

Het kabinet acht het van belang dat er gekeken wordt naar andere alternatieven om de werklast te verminderen. Deze alternatieven zijn omschreven onder punt 3b

Het kabinet betwijfelt ook of de voorstellen de politieke impasse rond de benoemingen oplossen. Er zullen immers volgens het voorstel eerst 12 rechters benoemd moeten worden. Verwacht mag worden dat zich hierbij dezelfde discussies binnen de Raad zullen voordoen.

d) *Financiële gevolgen*

De brief van het Hof bevat een overzicht van geraamde kosten van de voorstellen. De kosten worden als volgt ingeschat:

- Fase 1 (12 extra rechters+ staf): 11,6 miljoen euro per jaar + 3,2 miljoen euro eenmalige kosten in het instellingsjaar.
- Fase 2 (integratie Ambtenarengerecht in Gerecht): 1,3 miljoen euro per jaar + 2,4 miljoen euro eenmalige kosten.
- Fase 3 (9 extra rechters+ staf): 8,9 miljoen euro per jaar + 2,2 miljoen euro eenmalige kosten.

Nederland is kritisch ten aanzien van deze kosten. In het principeakkoord van de Raad met betrekking tot uitbreiding van het Gerecht met 9 rechters was afgesproken (in een Raadsverklaring) dat uitbreiding budgetneutraal moet zijn en moet passen binnen categorie V (administratieve uitgaven) van de EU-begroting.

Daarnaast is bij het Meerjarig Financieel Kader afgesproken dat alle EU-instellingen als geheel een 5% personeelsreductie dienen te

realiseren in 2013–2017. De brief maakt niet duidelijk hoe deze reductie wordt bereikt.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

- e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*
Geen