

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2564

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2018

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

Fiche: Wijziging Statuut Hof van Justitie

Fiche: Mededeling Actieplan Militaire Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 2565)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: wijziging Statuut Hof van Justitie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Wijziging van Protocol 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
maart 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
Raadsdocument 7586/18
- d) *EUR-lex*
https://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2018_900?uri=PROCEDURE:2018_900
Volledige tekst:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/nl/pdf>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 281, tweede alinea VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het Hof van Justitie (hierna ook: Hof) heeft de Raad en het Europees Parlement een verzoek gedaan om het Statuut van het Hof te wijzigen door middel van een verordening. Het Statuut van het Hof bevat regels over de samenstelling van het Hof en de manier waarop het Hof zijn functies uitoefent. Hoewel het Statuut is opgenomen in een protocol (nr. 3) bij de EU-verdragen, zijn Raad en Europees Parlement bevoegd het Statuut te wijzigen door middel van een wetgevingshandeling.

Een belangrijk deel van het verzoek ziet op de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het Gerecht van de EU (hierna: Gerecht), dat fungeert als een lagere instantie binnen het Hof van Justitie. Het Gerecht is onlangs hervormd, onder andere door verdubbeling van het aantal rechters¹. Deze hervorming geeft aanleiding om de bevoegdheidsverdeling tussen Hof en Gerecht te heroverwegen, om zodoende de capaciteit die bij het Gerecht ontstaat te benutten.

Het verzoek bestaat uit vier onderdelen.

1. Het Gerecht wordt bevoegd in eerste aanleg te oordelen in bepaalde categorieën inbreukprocedures. In dit type procedure wordt een

¹ Zie eerdere fiches over de hervorming van het Gerecht van de EU: Kamerstuk 22 112, nr. 2041, Kamerstuk 22 112, nr. 1933, Kamerstuk 22 112, nr. 1178
Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2015: (Kamerstuk 22 112, nr. 1939) en de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken van 23 juni 2015: Kamerstuk 21 501-02, nr. 1509.

lidstaat verweten inbreuk te hebben gemaakt op het Unierecht. Het gaat om procedures op grond van artikel 108, lid 2 VWEU (niet-naleving door lidstaat van staatssteunbesluit Commissie), artikel 258 VWEU (inbreukprocedure Commissie versus lidstaat²) en artikel 259 VWEU (inbreukprocedure lidstaat versus lidstaat³). Reden hiervoor is dat volgens het Hof deze procedures gelijkenissen vertonen met veel van de procedures die het Gerecht al onder zijn hoede heeft (alle beroepen van natuurlijke of rechtspersonen en beroepen van lidstaten tegen handelingen van de Commissie en bepaalde handelingen van de Raad). In deze zaken spelen volgens het hof meestal veel feitelijke vragen waarover uitspraak moet worden gedaan. Voor de procedures op grond van artikel 260 VWEU (niet-uitvoering arrest Hof en niet-notificatie omzettingsmaatregelen) blijft het Hof bevoegd.

Het Hof blijft, bij wijze van uitzondering, bevoegd voor beroepen die een «*constitutionele dimensie*» hebben. Zo blijft het Hof bevoegd voor inbreuken op het EU-verdrag (inclusief het Handvest voor de grondrechten), titel V van het derde deel van het EU-Werkingsverdrag (Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) en handelingen die op deze titel gebaseerd zijn (bijvoorbeeld: de Dublinverordening). Verder kan het Gerecht een zaak doorverwijzen naar het Hof indien in die zaak een principiële beslissing moet worden genomen of wanneer dit gerechtvaardigd wordt door uitzonderlijke omstandigheden die met name verband houden met de urgentie van de zaak.

Indien het Gerecht deze zaken in eerste aanleg gaat behandelen wordt het mogelijk beroep (hogere voorziening) in te stellen bij het Hof tegen de uitspraak van het Gerecht, waardoor het langer duurt voordat definitief is vastgesteld of de lidstaat het Unierecht heeft geschonden. Het Hof wil dit adresseren door de reeds bestaande mogelijkheden om hogere voorzieningen snel te behandelen en deze zaken in alle gevallen zelf af te doen (dat wil zeggen: niet meer terug te verwijzen naar het Gerecht).

2. Het Hof wordt bevoegd om uitspraak te doen op beroepen tot nietigverklaring van een Commissiebesluit met betrekking tot de niet-naleving van een arrest van het Hof op grond van artikel 260 VWEU. Nu heeft het Gerecht die bevoegdheid. Dit betreft procedures tegen maatregelen van de Commissie die volgen op arresten op grond van artikel 260 lid 2 (niet-nakoming arrest van het Hof), of lid 3 (niet-notificatie van omzettingsmaatregelen). Deze procedures zijn extra gevoelig omdat de lidstaat een boete of dwangsom is opgelegd vanwege het niet-nakomen van een uitspraak van het Hof. Hiermee worden in feite alle geschillen over gevallen van niet-nakoming waaraan een financiële sanctie is verbonden, aan het Hof van Justitie voorbehouden.
3. Hogere voorzieningen bij het Hof tegen uitspraken van het Gerecht in procedures waarbij er ook een onafhankelijke administratieve beroepsfase is geweest moeten gaan voldoen aan een procedure van voorafgaande toelating. Dit betekent dat eerst gekeken wordt of het Hof de zaak überhaupt gaat behandelen. Het Hof doelt hiermee met name op procedures tegen besluiten van het Bureau voor Intellectuele Eigendom van de EU (EUIPO), het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) en het Communautair Bureau voor plantenrassen (CPVO). Het Hof wil zich op die manier concentreren

² Bijvoorbeeld de zaak van de Commissie tegen Nederland inzake de OV-kaart voor studenten, uitmondend in het arrest van het Hof van 2 juni 2016 in de zaak C-233/14.

³ Bijvoorbeeld de nog lopende zaak van Oostenrijk tegen Duitsland inzake het Duitse vignet voor weggebruik, zaak C-591/17

op zaken die werkelijk zijn aandacht vereisen, en optimaal gebruik te maken van de middelen die het Hof tot zijn beschikking heeft. De procedure van voorafgaande toelating houdt in dat een vraag voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht aan de orde moet zijn.

4. Tekstuele wijzigingen om de nieuwe terminologie van de EU-Verdragen, zoals voor het laatst gewijzigd met het Verdrag van Lissabon, aan te houden.

b) Impact assessment Commissie

Het Hof heeft geen impact assessment uitgevoerd.

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 een efficiënte werkwijze bij het Hof en het Gerecht. Daarnaast hecht Nederland veel waarde aan de kwaliteit van de rechtspraak. De rechtspraak van het Hof en het Gerecht dient te voldoen aan de hoogste standaard, ook vanuit het belang van rechtseenheid, coherentie en rechtsontwikkeling.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet zal aan de hand van de vier verschillende onderdelen het verzoek beoordelen:

1. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het verzoek heeft het kabinet nog een aantal vragen en kanttekeningen, die zij zal aan de orde zal stellen in de onderhandelingen.
Het Hof geeft aan met de maatregelen de door de hervorming van de gerechtelijke architectuur van de Europese Unie geboden mogelijkheden te willen benutten. Het kabinet is hier ook voorstander van. Het is voor het kabinet echter nog niet geheel duidelijk op welke wijze de voorgestelde overheveling van inbreukzaken aan het Gerecht hieraan bijdraagt.
Zo vraagt het kabinet zich af waarom er nu reeds wordt gekozen om het Gerecht te belasten met nieuwe taken, en niet te wachten op de evaluatie van de hervorming van het Gerecht die uiterlijk 26 december 2020 (zie artikel 3, lid 1 van Verordening 2015/2422) zal plaatsvinden. Mede gezien het beperkte aantal inbreukzaken (enkele tientallen per jaar), vraagt het kabinet zich af welke urgentie dit onderdeel van het voorstel heeft en welke winst hier te behalen is.
Verder betreffen de procedures waar het in dit onderdeel om gaat veelal principiële geschillen tussen de Commissie en een lidstaat of tussen twee lidstaten over de uitleg van het Unierecht. Het kabinet deelt derhalve niet de analyse van het Hof dat in deze procedures met name feitelijke vragen rijzen, waarmee het Gerecht inderdaad veel ervaring heeft. Vanwege het principiële karakter van deze beroepen, met alle politieke gevoeligheid die daarbij speelt, kunnen deze zaken volgens het kabinet, het best direct door het Hof beslist worden. Daarnaast is voor het kabinet belangrijk dat inbreuken op het Unierecht door lidstaten snel en effectief aan finally beoordeeld worden. Het kabinet vraagt zich af of het met het voorstel niet veel langer zal duren voordat definitief vaststaat of de lidstaat het Unierecht geschonden heeft. In veel gevallen zal daarvoor immers

een procedure in twee instanties (voor Gerecht en vervolgens Hof) gevolgd moeten worden.

Tot slot heeft het kabinet vragen bij het onderscheid tussen zaken met een «*constitutionele dimensie*» en zaken die deze dimensie niet hebben. Hiermee lijkt een bepaalde hiërarchie te worden aangebracht tussen onderdelen van het Unierecht. Het kabinet benadrukt dat ook onderdelen van het Unierecht die niet door het Hof genoemd worden van constitutioneel belang kunnen zijn. Te denken valt aan zaken over het EU-burgerschap en de fundamentele verkeersvrijheden. Het kabinet vraagt zich af wat de gevolgen zijn van een dergelijk onderscheid. Ook dit punt zal het kabinet aan de orde stellen.

2. Het kabinet is het met het Hof eens dat deze bevoegdheid het beste aan het Hof blijft voorbehouden. Het Hof oordeelt in zaken op grond van artikel 260 VWEU. Vaak is er een geschil tussen de Commissie en de lidstaat over de beslissing van het Hof. Het ligt daarom voor de hand om ook beroepen tegen maatregelen van de Commissie die hierop volgen bij het Hof onder te brengen. Hierover kan het Gerecht beter niet beslissen.
3. Nederland steunt het voorstel om strenger te bezien of hogere voorzieningen worden toegelaten tot het Hof, in zaken waarin in het voortraject ook een onafhankelijke administratieve instantie zich over het geschil gebogen heeft. Op die manier zijn er al twee instanties geweest die de rechtmatigheid van het besluit hebben beoordeeld, namelijk het administratieve orgaan en het Gerecht. Het Hof geeft aan zich te willen concentreren op de zaken die werkelijk zijn aandacht vereisen, en optimaal gebruik te willen maken van zijn middelen. Nederland steunt dit.
Wel zou Nederland graag meer toelichting willen hebben van het Hof over de specifieke criteria voor toelating en de impact die het Hof daarvan verwacht. Deze specifieke criteria zullen worden vastgelegd in het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, de Raad moet deze wijzigingen goedkeuren.
4. Nederland steunt deze tekstuele wijzigingen om de nieuwe terminologie van de EU-Verdragen, zoals voor het laatst gewijzigd met het Verdrag van Lissabon, aan te houden.
Voor alle onderdelen geldt dat Nederland ervoor zal waken dat deze geen afbreuk doen aan de rechtseenheid, coherentie en rechtsontwikkeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Veel lidstaten hebben, in tegenstelling tot Nederland, de hervorming van het Gerecht gesteund. Een aantal daarvan zal naar verwachting vanuit dat perspectief een positieve grondhouding hebben ten opzichte van het wijzigen van de bevoegdheidsverdeling tussen Hof en Gerecht.

Uit de eerste reacties op het voorstel blijkt dat meer lidstaten vragen en kanttekeningen hebben bij het eerste onderdeel van het voorstel. De aandacht gaat met name uit naar de complexiteit en de effectiviteit van het voorstel. Een aantal lidstaten heeft met name twijfels over de constitutionele aspecten van het voorstel.

De Commissie brengt op grond van artikel 281 VWEU een advies uit over het voorstel. Het voorstel is voor de Commissie van belang, aangezien zij in de meeste gevallen de inbreukprocedures aanbrengt bij het Hof. Het voorstel betekent dat twee instanties zullen oordelen in de inbreukprocedures (eerst Gerecht en daarna, mits er hoger beroep wordt ingesteld, het Hof). Hierdoor zal het langer duren voordat inbreuken van lidstaten op het EU-recht definitief vaststaan. Naar verwachting is de Commissie op dit punt kritisch. Deze inschatting geldt ook voor het Europees Parlement.

Het tweede, derde en vierde onderdeel van het voorstel wordt naar verwachting breed gesteund.

5. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd op te treden (artikel 281, tweede alinea VWEU). Op grond van artikel 281, tweede alinea, VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad, op verzoek van het Hof van Justitie en na raadpleging van de Commissie, het Statuut van het Hof wijzigen, met uitzondering van titel I en artikel 64 daarvan.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. De bevoegdheden en de procedures van het Hof van Justitie kunnen enkel op EU-niveau worden geregeld. De lidstaten kunnen dit niet zelf.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit deels positief, deels negatief. Gelet op de vragen en kanttekeningen die het kabinet nog heeft bij het eerste onderdeel van het onderdeel wordt de proportionaliteit van dit onderdeel als negatief beoordeeld. Het kabinet is er (nog) niet van overtuigd dat met dit onderdeel op passende wijze wordt bijgedragen aan het gestelde doel, namelijk het benutten van de capaciteit die bij het Gerecht ontstaat. Het kabinet acht het van belang hier duidelijkheid over te krijgen.

Het positieve oordeel ziet op het tweede, derde en vierde onderdeel van het voorstel. Deze onderdelen zijn volgens het kabinet passend om de gestelde doelen te verwezenlijken, namelijk het zo effectief omgaan met de middelen die het Hof heeft. Het kabinet ziet geen alternatieven die deze doelen beter kunnen bereiken.

6. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het Hof heeft geen financiële gevolgen beschreven. Nederland zal vragen of er financiële gevolgen zijn en zo ja, welke.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

7. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De wijzigingen treden een maand na publicatie in het Publicatieblad van de EU in werking. Nederland acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Nederland acht het wenselijk om de nieuwe bevoegdheidsverdeling, mits ingevoerd, te evalueren.

8. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel is uitvoerbaar. Het is mogelijk dat het Gerecht en Hof aan de slag gaan met de nieuwe bevoegdheidsverdeling.

b) Handhaafbaarheid

Er zijn geen gevolgen voor de handhaving

9. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen