

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3611

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: API verordening grensbewaking (Kamerstuk 22 112, nr. 3608)

Fiche: API verordening rechtshandhaving (Kamerstuk 22 112, nr. 3609)

Fiche: Mededeling over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen (Kamerstuk 22 112, nr. 3610)

Fiche: Wijziging Statuut Hof van Justitie

Fiche: Verordening ter herziening van het EMA-vergoedingenstelsel (Kamerstuk 22 112, nr. 3612)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Wijziging Statuut Hof van Justitie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verzoek van het Hof van Justitie krachtens artikel 281, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met het oog op wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie
- b) *Datum ontvangst document*
december 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
Niet van toepassing
- d) *EUR-Lex*
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_nl.pdf
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 256, lid 3, en artikel 281, tweede alinea, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het betreft een verzoek van het Hof van Justitie (hierna: Hof) tot wijziging van het Statuut van het Hof¹. In het Statuut zijn de belangrijkste regels voor de werking van het Hof vastgelegd. Het huidige verzoek van het Hof bevat twee aparte onderdelen, die achtereenvolgens worden toegelicht.

Het eerste onderdeel betreft een overheveling van de bevoegdheid om kennis te nemen van prejudiciële zaken van het Hof naar het Gerecht, op een aantal specifiek afgebakende terreinen.² Op dit moment behandelt het Hof alle prejudiciële zaken. De mogelijkheid tot overdracht is voorzien in artikel 256, lid 3, VWEU.

Door het Gerecht deels bevoegd te maken in prejudiciële zaken wordt beoogd de werklast van het Hof te verminderen. Prejudiciële zaken worden niet alleen steeds talrijker, maar worden ook steeds gecompliceerder en gevoeliger. Het gevolg is dat de gemiddelde looptijd van prejudiciële zaken bij het Hof toeneemt (nu gemiddeld 17,3 maanden). Daarnaast is het Gerecht sinds 2015 hervormd, wat heeft geresulteerd in

¹ Op grond van artikel 281, tweede alinea, VWEU kunnen de Raad en het Europees Parlement het statuut van het Hof van Justitie wijzigen op verzoek van het Hof en na raadpleging van de Europese Commissie (hierna: Commissie).

² Deze zaken betreffen vragen van nationale rechters over de uitleg en de geldigheid van het EU-recht.

een verdubbeling van het aantal rechters.³ Dit maakt volgens het Hof dat het Gerecht de ruimte heeft om prejudiciële zaken te gaan behandelen.

Het Hof heeft de volgende aangelegenheden gekozen waarvoor het Gerecht bevoegd moet worden, namelijk (1) het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, (2) accijns, (3) het douanewetboek en de tariefindeling van goederen in de gecombineerde nomenclatuur, (4) de compensatie voor en bijstand aan reizigers⁴ en (5) de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

Voor deze keuze hanteert het Hof vier parameters. In de eerste plaats kunnen deze gebieden bij lezing van een verzoek om een prejudiciële beslissing zonder problemen worden herkend en afdoende worden gescheiden van de andere aangelegenheden die onder het Unierecht vallen. In de tweede plaats bevatten de over te hevelen zaken doorgaans geen principiële vragen. Het Hof wijst erop dat in de periode 2017–2022 slechts drie van de 630 zaken op deze gebieden door de Grote kamer⁵ van het Hof zijn behandeld. In de derde plaats bestaat voor de aangewezen zaken reeds een omvangrijke hoeveelheid rechtspraak van het Hof. Deze rechtspraak dient als richtsnoer voor het Gerecht met als gevolg dat het risico op onsamenvangende en inconsistente rechtspraak afgewend wordt. In de vierde plaats omvatten deze zaken volgens het Hof voldoende prejudiciële verwijzingen om ervoor te zorgen dat de overdracht aan het Gerecht daadwerkelijk impact heeft op de werklust van het Hof. In totaal gaat het volgens het Hof om 20% van de prejudiciële zaken op jaarbasis.

Omwille van snelheid en rechtszekerheid heeft het Hof ervoor gekozen dat nationale rechters hun prejudiciële vragen naar het Hof blijven sturen (één loket). Het Hof gaat vervolgens na of het verzoek uitsluitend betrekking heeft op een of meer van de specifieke aangelegenheden waarvoor het Gerecht bevoegd is. Als dat het geval is, dan zendt het Hof het verzoek aan het Gerecht toe. Anders behandelt het Hof de zaak zelf. Deze procedure bij ontvangst van de zaak moet nog verder worden uitgewerkt in een wijziging van het procesreglement van het Hof.⁶

Het Gerecht heeft op grond van artikel 256, lid 3, VWEU de mogelijkheid zaken te verwijzen naar het Hof, wanneer het van oordeel is dat in een zaak een principiële beslissing moet worden genomen die van invloed kan zijn op de eenheid of de samenhang van het recht van de Unie. Verder heeft het Hof de mogelijkheid een beslissing van het Gerecht te heroverwegen, wanneer er een ernstig risico bestaat dat de eenheid of de samenhang van het recht van de Unie wordt aangetast (artikel 256, lid 3, VWEU en artikel 62 Statuut). Die heroverweging moet een uitzondering blijven, zo benadrukt het Hof.

Om een eenvormige benadering te bevorderen stelt het Hof verder een aantal specifieke procedurele waarborgen voor, die nog moeten worden uitgewerkt in het procesreglement van het Gerecht. In dit verband moet het Gerecht speciale kamers aanwijzen die de prejudiciële zaken behandelen, en wijst het Gerecht in elke zaak een advocaat-generaal aan. Verder

³ 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.

⁴ Denk bijvoorbeeld aan bijstand en compensatie voor luchtvaartpassagiers (vertraging en annulering).

⁵ De Grote Kamer van het Hof is een formatie van 15 rechters die met name principiële rechtsvragen behandelt.

⁶ Voor de wijziging van het procesreglement is de goedkeuring van de Raad vereist (artikel 253, laatste alinea, VWEU).

krijgt het Gerecht de mogelijkheid om zitting te houden in een rechtsprekende formatie die wat omvang betreft het midden houdt tussen de kamers van vijf rechters en de Grote kamer van vijftien rechters.

Het tweede onderdeel van het verzoek van het Hof betreft de uitbreiding van het mechanisme voor voorafgaande toelating van hogere voorzieningen. Sinds 2019 geldt voor hogere voorzieningen bij het Hof tegen uitspraken van het Gerecht in bepaalde procedures een mechanisme van voorafgaande toelating.⁷ Het betreft enkel procedures waarin een onafhankelijke administratieve beroepsfase is voorafgegaan aan de procedure bij het Gerecht. 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.

Het Hof stelt voor om een aantal organen of instanties van de Europese Unie (hierna: EU) die nog ontbraken in de lijst toe te voegen.⁸ Verder stelt het Hof voor om het mechanisme uit te breiden tot de in artikel 272 VWEU genoemde geschillen met betrekking tot arbitragebedingen vervat in een door of namens de Unie gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst.

b) Impact assessment Commissie

Niet van toepassing

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, de overheden van de lidstaten, alsook voor de instellingen van de EU. Zij hebben belang bij een tijdige afhandeling van gerechtelijke procedures. Het kabinet is dan ook een groot voorstander van een efficiënte werkwijze bij het Hof en het Gerecht. Daarnaast hecht het kabinet 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 steunt het verzoek van het Hof om de bevoegdheid in prejudiciële zaken deels over te dragen aan het Gerecht. Het is wenselijk dat de werklast van het Hof wordt verminderd, zodat de gemiddelde looptijd van zaken wordt teruggebracht of in ieder geval niet verder oploopt. Artikel 256, lid 3, VWEU voorziet in deze oplossing.

Het kabinet is het met het Hof eens dat het Gerecht deze taak op zich kan nemen. Er is ook vertrouwen in de geschiktheid van de rechters van het Gerecht om prejudiciële zaken te behandelen. Hierbij heeft het kabinet wel twee aandachtspunten. Allereerst is van belang dat deze extra taak niet ten koste gaat van de hoofdtaak van het Gerecht: het beslechten van geschillen in directe zaken. Het kabinet vertrouwt erop dat (zoals het Hof aangeeft) deze keuze nu en in de toekomst verantwoord is gelet op de

⁷ Zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 2564.

⁸ Het gaat om het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators, de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad, de Europese Bankautoriteit, de Europese Autoriteit voor effecten en markten, de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en het Spoorwegbureau van de Europese Unie.

huidige en toekomstige werklast van het Gerecht. Het kabinet vindt verder van belang dat de interne organisatie van het Hof zodanig is dat het Gerecht op gelijke wijze als het Hof prejudiciële zaken kan behandelen, waaronder toegang tot alle ondersteunende diensten. Daarbij acht het kabinet het opportuun dat de prejudiciële procedures bij het Hof en Gerecht zo eenvormig mogelijk worden vormgegeven, zodat er zo min mogelijk divergentie is.

Wat betreft de keuze voor de specifieke aangelegenheden heeft het kabinet geen bezwaren. Het kabinet juicht toe dat het Gerecht de prejudiciële zaken zal toewijzen aan speciale kamers, om de kwaliteit van de rechtspraak op deze gebieden te bevorderen. Het kabinet zal vragen of en in hoeverre de inrichting van deze speciale kamers ook betekent dat deze kamers zich gaan specialiseren in de gekozen aangelegenheden.

Het is volgens het kabinet positief dat is gekozen voor één loket voor nationale rechters. Het kabinet vraagt zich wel af hoe het Hof gaat bepalen of een zaak «uitsluitend» onder de bevoegdheid van het Gerecht valt. Te denken valt aan zaken waarin (ook) vragen worden gesteld over het Handvest voor de grondrechten, over internationaal recht of vragen waarin andere gebieden van het Unierecht een (ondergeschikte) rol spelen. Het kabinet zal vragen of het Hof dit nog verder kan verduidelijken.

In het verlengde hiervan acht het kabinet het van belang dat de overheveling geen impact heeft op de coherentie van de rechtspraak. De specifieke waarborgen op dit punt die zijn voorzien, zoals de toewijzing van speciale kamers voor de prejudiciële zaken, in het voorstel worden daarom positief ontvangen. Mochten deze waarborgen niet voldoende zijn, dan voorzien artikel 256, lid 3, VWEU en artikel 62 van het Statuut in de mogelijkheid voor het Hof om een arrest van het Gerecht te heroverwegen. Tegelijkertijd is het wenselijk dat nationale rechters na de uitspraak van het Gerecht zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen of het arrest definitief is en geen heroverweging zal plaatsvinden. In theorie kan het nog twee maanden duren voordat duidelijk wordt of het Hof de zaak gaat heroverwegen. Het kabinet vraagt zich af of het Hof de nationale rechter kan informeren zodra besloten is geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot heroverweging. Dan kan de zaak op nationaal niveau worden voortgezet.

Het kabinet steunt tot slot ook het tweede onderdeel van het verzoek over de uitbreiding van het mechanisme voor voorafgaande toelating van hogere voorzieningen. Deze wijzigingen liggen voor de hand en stuiten niet op bezwaren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op dit moment is niet bekend of lidstaten bezwaren hebben tegen het voorstel. Verwacht wordt dat de lidstaten oog hebben voor het verminderen van de werklast van het Hof, gelet op de signalen die het Hof hierover afgeeft. De positie van het Europees Parlement is niet bekend en er is nog geen rapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 256, lid 3, VWEU en artikel 281, tweede alinea, VWEU. Op grond van artikel 281, tweede alinea, VWEU, zijn de Raad en het EP bevoegd om op verzoek van het Hof en na

raadpleging van de Commissie (dan wel op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Hof) het Statuut te wijzigen. Artikel 256, lid 3, VWEU biedt een grondslag voor de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid in prejudiciële zaken. Het voorstel blijft binnen de kaders van deze rechtsgrondslagen en het kabinet kan zich daarom hierin vinden.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing. De bevoegdheid om een wijziging vast te stellen in de bevoegdheidsverdeling tussen Hof en Gerecht kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Naar de inschatting van het kabinet is het voorstel geschikt om de werklast van het Hof daadwerkelijk te verlagen en gaat het niet verder dan nodig is om het probleem op te lossen. De Verdragswetgever heeft deze oplossing al voor ogen gehad in artikel 256, lid 3, VWEU. Het kabinet acht ook de procedurele waarborgen die het Hof voorstelt, zoals het hanteren van één loket voor nationale rechters en de toewijzing aan de bij het Gerecht in te richten speciale kamers, passend en noodzakelijk.

Een eerste alternatieve oplossing zou zijn geweest om een mechanisme van toelating van zaken te creëren, om zo controle te hebben over de werklast. Aangezien dit een veel verdergaande maatregel zou zijn, waarin de Verdragen niet expliciet voorzien, acht het kabinet het huidige verzoek gerechtvaardigd.

Een tweede alternatief zou kunnen zijn om de capaciteit van het Hof zelf verder uit te breiden. Voor uitbreiding van het aantal rechters zou echter een wijziging van het Verdrag nodig zijn (artikel 19, lid 2, EU). Uitbreiding van het aantal medewerkers zou ook een meer kostbare oplossing zijn ten opzichte van het verzoek dat is gedaan binnen de huidige kaders voor wat betreft rechters en medewerkers. Daarom acht het kabinet ook dit alternatief minder geschikt dan de voorgestelde oplossing.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het verzoek van het Hof bevat geen financieel memorandum. Het Hof heeft in het voorstel wel opgenomen dat in de toekomst mogelijk meer medewerkers bij het Gerecht nodig zijn, mede afhankelijk van de ontwikkeling van het acquis van de Unie (overweging 3 van de considerans van het verzoek van het Hof voor de wijziging van Protocol nr. 3).

Het kabinet zal het Hof vragen of er gevolgen zijn voor de EU-begroting en zo ja welke. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de geopperde stijging van het aantal medewerkers bij het Gerecht.

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

Er worden geen financiële consequenties voor de rijksoverheid verwacht. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Geen

6. 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 wijziging treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op de maand van bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Verzoeken om een prejudiciële beslissing die aanhangig zijn op de eerste dag van de maand volgend op de datum van inwerkingtreding van de verordening worden nog behandeld door het Hof van Justitie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het verzoek bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Het kabinet acht het wel wenselijk dat de nieuwe bevoegdheid voor het Gerecht geëvalueerd wordt, bijvoorbeeld na vijf jaar, en zal hierom verzoeken.

e) Constitutionele toets

Het verzoek is volgens het kabinet in overeenstemming met grondrechten en andere constitutionele beginselen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen