

CERCLE I

Working Document 08

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	de Studiegroep Hof van Justitie
Betreft:	Ontwerp-verslag van de heer António Vitorino, voorzitter van de studiegroep

1. In het kader van de door het Præsidium vastgestelde taakomschrijving (zie bijlage) is de studiegroep vier maal bijeengekomen, namelijk op 17 en 24 februari en op 3 en 17 maart 2003. Hij heeft geluisterd naar de heer Rodriguez Iglesias, president van het Hof van Justitie, de heer Vesterdorf, president van het Gerecht van eerste aanleg, en een delegatie van de Raad van de balies van de Europese Unie (CCBE), bestaande uit Lord Brennan QC, de heer Berrisch, de heer Brouwer, de heer Kahn en de heer Waelbroeck.
2. Tijdens zijn jongste bijeenkomst van 3 maart 2003 heeft de studiegroep zich daarnaast gebogen over de kwestie van de bevoegdheid van het Hof van Justitie voor de handelingen van de Unie op het gebied van het GBVB ¹ na de samenvoeging van de pijlers. Overeengekomen werd, dit punt in een afzonderlijke nota te bespreken en de resultaten van die bespreking in het onderhavige verslag op te nemen.
3. De voorzitter heeft getracht de verschillende opvattingen binnen de studiegroep over de vastgestelde gespreksonderwerpen zo ruim mogelijk in aanmerking te nemen. De onderhavige conclusies hebben betrekking op de respectieve gespreksonderwerpen.

¹ Wat JBZ betreft, heeft de studiegroep nota genomen van de aanbevelingen in het verslag van Werkgroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid".

Vraag a) van de gespreksonderwerpen

4. De studiegroep heeft van gedachten gewisseld over de bepalingen in het Verdrag van Nice over het aantal rechters. Voor het Hof van Justitie, waarvoor een rol als Hof van Cassatie en als Constitutioneel Hof is weggelegd, werd voorgesteld het aantal rechters te beperken, maar er werd ook gememoreerd dat er één rechter per lidstaat moet zijn. Voor het gerecht van eerste aanleg, dat naar verwachting een toenemend aantal beroepen te verwerken zal krijgen, werd de zinsnede "ten minste" één rechter per lidstaat toereikend geacht. Een meerderheid lijkt van mening te zijn dat er op dit punt niets hoeft te worden gewijzigd ¹.
5. Wat betreft de procedure voor de benoeming van de rechters en de advocaten-generaal van het Hof van Justitie (hierna "Hof" genoemd) en het gerecht van eerste aanleg (hierna "GEA" genoemd) is de studiegroep verdeeld tussen handhaving van de huidige situatie (benoeming in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten) en benoeming door middel van een Raadshandeling. Sommige leden waren voorstander van deze laatste optie. Volgens enkelen daarvan zou de Raad een besluit moeten nemen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, hetgeen de grondigheid van de beoordeling van de voorgedragen kandidaten ten goede zou kunnen komen.
6. Voorts steunden verscheidene leden de gedachte van een filtermechanisme in de vorm van een "evaluatiecomité", dat als taak zou hebben de Raad/de lidstaten te adviseren over de geschiktheid van het profiel van een kandidaat/kandidate voor de uitoefening van het ambt. Dat comité - waarvan de beraadslagingen niet openbaar zouden zijn en dat geen hoorzittingen zou houden - zou kunnen bestaan uit voormalige leden van het Hof, vertegenwoordigers van de hoogste rechtscolleges van de lidstaten, en ook het Europees Parlement zou bij de procedure kunnen worden betrokken. De instelling van een dergelijk comité zou minder van belang zijn indien de Raad zijn besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zou nemen, maar los van de aard van de handeling (handeling van de Raad of van de lidstaten) en van de vereiste stemregels zou zo'n comité niettemin kunnen worden ingesteld; de invoering van een dergelijk stelsel zou bij de voordracht van de kandidaten de hoge eisen van de lidstaten kracht kunnen bijzetten. De studiegroep is hier niet ingegaan op de vraag of de lidstaten één of meerdere kandidaten moeten voordragen.

¹ In dit verband moet de vraag gesteld worden of het huidige aantal van elf rechters die zitting houden in de bij het Verdrag van Nice (artikel 16, tweede alinea, van het protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie) ingestelde grote kamer na de uitbreiding al dan niet gehandhaafd moet worden.

7. *De voorzitter doet de volgende voorstellen: a) handhaving van het huidige stelsel voor de benoeming van de rechters en de advocaten-general van het Hof en de rechters van het GEA in onderlinge overeenstemming door de regeringen; b) instelling van een "evaluatiecomité", dat als taak krijgt een advies uit te brengen over de geschiktheid van de kandidaten voor de uitoefening van het ambt van rechter of advocaat-generaal van het Hof, c.q. van rechter van het GEA; en c) per lidstaat mag één kandidaat worden voorgedragen.*
8. Wat betreft de duur van de ambtsperiode van de leden van het Hof, stellen sommige leden voor het huidige stelsel te veranderen en een, niet hernieuwbare, ambtsperiode van negen jaar in te stellen. Sommigen geven de voorkeur aan een langere niet hernieuwbare ambtsperiode van twaalf jaar, met dien verstande dat een zekere aanpassing noodzakelijk is en met als argument dat een langere ambtsperiode meer garanties biedt voor de stabiliteit in de werkzaamheden van het Hof. Sommige leden ten slotte achten een wijziging van het huidige stelsel (benoeming voor zes jaar en herkiesbaarheid) niet nodig.
9. De president van het Hof en de president van het GEA verkiezen beide het huidige stelsel, maar staan wel open voor de mogelijkheid de duur van de ambtsperiode te verlengen. Zij geven de voorkeur aan een periode van twaalf jaar, omdat een niet hernieuwbare ambtsperiode van negen jaar met name tot ernstige praktische problemen aanleiding kan geven aangezien de helft van het Hof dan om de vier en een half jaar moet worden vervangen. De studiegroep wijst erop dat met name bij een niet hernieuwbare ambtsperiode een besluit genomen zal moeten worden over de duur van de ambtsperiode van een rechter die wegens overlijden of ontslag een collega vervangt¹. Voorts zou de benoeming betrekking hebben op de functie, waardoor een advocaat-generaal tot rechter kan worden benoemd, en vice versa.
10. De studiegroep is het erover eens dat in de grondwet een onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen de ambtsperiode voor het Hof van Justitie en dat van het GEA. Een meerderheid van de leden van de studiegroep betoonde zich voorstander van verlenging van de ambtsperiode van de leden van het Hof, die niet hernieuwbaar zou zijn. Ten aanzien van de rechters van het GEA stemt de studiegroep in met de handhaving van het huidige stelsel (ambtsperiode van zes jaar, die hernieuwbaar is).

¹ Ofwel zou zijn ambtsperiode op hetzelfde moment verstrijken als die van de rechter voor wie hij in de plaats gekomen is, ofwel zou er uitdrukkelijk worden bepaald dat zijn ambtsperiode hernieuwbaar is, ofwel zou de ambtsperiode van de vervangende rechter op het tijdstip van zijn benoeming voor een volledige periode ingaan.

Vraag b) van de gespreksonderwerpen

11. De studiegroep reageerde over het algemeen positief op de suggestie om de artikelen 225 A, 229 A en 245 VEG te wijzigen. De leden stonden open voor de mogelijkheid dat de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid van stemmen, zoals thans het geval is. Dat zou in het bijzonder gelden voor artikel 225 A VEG betreffende de instelling van rechterlijke kamers.
12. Wat artikel 229 A VEG betreft, zijn de meeste leden er in beginsel ook dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit.
13. Artikel 245 VEG betreffende het statuut van het Hof van Justitie , ten slotte, voorziet in wijziging door de Raad met eenparigheid van stemmen, behalve voor titel I van het statuut, die slechts via de procedure voor de herziening van het Verdrag kan worden gewijzigd. Op dat punt is de studiegroep in beginsel voor een wijziging van artikel 245 VEG waardoor de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten, behalve voor titel I en taalkwesties (artikel 64 van het statuut), waarover de Raad met eenparigheid van stemmen zou kunnen besluiten.

Vraag c) van de gespreksonderwerpen

14. Met betrekking tot de namen van het Hof en het GEA vindt de studiegroep dat de benaming van het Hof niet hoeft te worden gewijzigd, maar enkel moet worden aangepast aan de afschaffing van de "Europese Gemeenschappen". De studiegroep was gevoelig voor het feit dat de Hof al vijftig jaar dezelfde naam draagt en het niet aangewezen zou zijn daar verandering in te brengen. Het Hof zou dus de benaming **"Hof van Justitie van de Europese Unie"** kunnen krijgen.
15. Wat de naam van het GEA betreft, constateert de studiegroep dat het GEA in de nabije toekomst, na de instelling van rechterlijke kamers voor specifieke geschillen, niet altijd een rechtsprekend orgaan van eerste aanleg zal vormen, maar ook uitspraken in laatste aanleg zal kunnen doen. De huidige benaming zal dus niet meer adequaat zijn. Niettemin zal het GEA ten aanzien van alle rechtstreekse beroepen die niet binnen de bevoegdheid van de rechterlijke kamers vallen, uitspraken in eerste aanleg doen. De studiegroep wil derhalve de naam van het GEA wijzigen, maar tegelijk iedere mogelijke verwarring met het Hof vermijden. In het licht van deze elementen, alsmede van de noodzaak om een naam te vinden

die gemakkelijk te vertalen is, heeft de voorzitter voorgesteld de benaming "**Algemeen Gerecht van de Europese Unie**" te gaan gebruiken, om te onderstrepen dat dit gerecht de algemene overkoepelende rechtbank moet worden, hetgeen het van "gespecialiseerde gerechten" zou onderscheiden. De studiegroep meent dat de juristen/vertalers van de instellingen kan worden verzocht de titel aan te passen.

16. De in artikel 225 A bedoelde rechterlijke kamers zullen als taak krijgen in eerste aanleg kennis te nemen van bepaalde categorieën van beroep over specifieke onderwerpen. Tot op heden zijn er nog geen rechterlijke kamers ingesteld, maar wordt er een overwogen voor beroepen van het personeel van de Unie, en een andere voor de communautaire industriële eigendomsrechten (octrooien). In de toekomst kunnen er nog meer worden overwogen. De huidige benaming kan behouden blijven, maar dat zou de mogelijkheid onverlet laten deze kamers met "gerecht" aan te duiden, naar het model van het "Gemeenschapsoctrooigerecht", overeenkomstig het politiek akkoord van de Raad van 3 maart 2003. Het lijkt evenwel verkieslijk ze "**gespecialiseerde gerechten**" te noemen. Deze naam zou het voordeel hebben dat hij in sommige talen niet leidt tot verwarring met de "kamers" voor bepaalde specifieke geschillen die eventueel binnen het Hof (of het GEA) zouden kunnen worden ingesteld, zoals in de hoogste rechtscolleges van de lidstaten het geval is.

Vraag d) van de gespreksonderwerpen

17. Ten aanzien van de eventuele wijzigingen in artikel 230, vierde alinea, VEG, heeft de studiegroep aan de hand van een werkdokument van het secretariaat verscheidene opties besproken.
18. Uit de discussie is gebleken dat de studiegroep in twee kampen is verdeeld. Het ene kamp is van mening dat de huidige formulering van deze bepaling voldoet aan de essentiële eisen van een effectieve rechtsbescherming van de rechten der justitiabelen, rekening houdend met het feit dat in het huidige gedecentraliseerde stelsel, dat op het subsidiariteitsbeginsel stoelt, juist vooral de nationale gerechten de rechten van individuen dienen te verdedigen; het zou derhalve niet nodig zijn de vierde alinea van artikel 230 inhoudelijk te wijzigen.
19. Het andere kamp vindt de in artikel 230, vierde alinea, vastgelegde ontvankelijkheidsvoorwaarden ("... hem rechtstreeks en individueel raken") voor beroepen van individuen tegen algemene handelingen te restrictief. Enkele leden hebben daarom met name de volgende

voorstellen gedaan:

- a) de twee voorwaarden van elkaar scheiden zodat die niet meer cumulatief zijn;
- b) "... hem rechtstreeks en individueel raken" vervangen door "hem rechtstreeks raken en zijn rechtspositie aantasten";
- c) de huidige formulering aanhouden met de volgende toevoeging: "of tegen een algemene handeling die hem rechtstreeks raakt, maar die geen uitvoeringsmaatregel inhoudt";
- d) de huidige formulering handhaven voor wetgevende handelingen (in het vervolg wetten en kaderwetten) en voorzien in de mogelijkheid tot beroep voor regelgevende handelingen; tegen laatstgenoemde handelingen zou beroep kunnen worden ingesteld wanneer deze iemand rechtstreeks of individueel raken;
- e) zelfde alternatief als onder d), maar met toekenning aan individuen van een recht van beroep tegen wetgevende handelingen van de Unie die geen uitvoeringsmaatregel inhouden;
- f) een specifiek beroep instellen voor de verdediging van de grondrechten.

20. Aangezien de studiegroep verdeeld bleef, heeft de voorzitter ter vergemakkelijking van de besluitvorming in de groep een compromistekst met de volgende strekking in overweging gegeven:

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen de handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen de [algemene handelingen/regelgevende handelingen] die hem rechtstreeks raken, maar geen uitvoeringsmaatregel inhouden."

21. De toevoeging "maar geen uitvoeringsmaatregel inhouden" is bedoeld om ervoor te zorgen dat het recht van beroep van individuen slechts kan worden uitgebreid in (problematische) gevallen waarin de betrokkene eerst het recht moet schenden om vervolgens toegang tot een rechter te verkrijgen, ongeacht of het een wetgevende of een regelgevende handeling betreft. Met deze formulering kunnen individuen namelijk bij het Hof (GEA) een regelgevende handeling aanvechten die bijvoorbeeld een verbod (doch geen uitvoeringsmaatregel) inhoudt, voorzover de betrokkene de nietigverklaring daarvan kan verlangen indien hij kan aantonen dat de regelgevende handeling hem rechtstreeks raakt.
22. Indien wordt gekozen voor het woord "regelgevende handeling", schept men een onderscheid tussen wetgevende en regelgevende handelingen, en kiest men zodoende - zoals overigens door de president van het Hof in overweging was gegeven - voor een restrictieve benadering van het recht van beroep van individuen tegen wetgevende handelingen (waarvoor de voorwaarde dat zij de betrokkene "rechtstreeks en individueel raken" blijft gelden) en voor een meer open benadering van beroepen tegen regelgevende handelingen (niet-wetgevende handelingen volgens de terminologie van artikel 26 van de Grondwet), waarvoor de

betrokkene enkel hoeft aan te tonen dat het hem rechtstreeks raakt. Die formulering komt ook tegemoet aan de opmerkingen van de president van het GEA ten overstaan van de studiegroep, aangezien daarmee de huidige ontvankelijkheidsvoorwaarden voor wetgevende handelingen worden gehandhaafd en dit dus geen risico van een "stap terug" met zich meebrengt.

23. Anderzijds lijkt de studiegroep open te staan voor een puur redactionele wijziging - naar aanleiding van een voorstel in die zin - die niets verandert aan de strekking van artikel 230, vierde alinea, namelijk de schrapping van de zinsnede "hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon". Voorts werd verzocht om vervanging van het woord "beschikking" door "handeling". Die wijzigingen weerspiegelen de jurisprudentie van het Hof.¹
24. Wat betreft de toepassing van artikel 230 VEG op de bureaus en organen van de Unie constateerde de studiegroep dat de handelingen houdende oprichting van de bureaus bepalingen bevatten die een recht van beroep bij het Hof van Justitie met betrekking tot door die bureaus aangenomen rechtshandelingen instellen². Een analyse van deze handelingen wijst uit dat er meerdere varianten bestaan:
- er is een bepaling dat het Hof van Justitie bevoegd is uitspraak te doen in gevallen waarin overeenkomstig artikel 230 beroep tegen het bureau is ingesteld³;
 - er is een bepaling dat iedere impliciete of expliciete handeling van het bureau aan de Commissie kan worden voorgelegd opdat deze de wettigheid ervan nagaat, met dien verstande dat tegen het besluit van de Commissie vervolgens bij het Hof van Justitie een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld⁴;
 - in de handeling staat niets over toetsing van de wettigheid van handelingen van het bureau⁵.

¹ Zie in dat opzicht Zaak 60/81, IBM/Commissie (Jur. 1981, blz. 2639, rechtsoverweging 9): "Om vast te stellen of de bestreden maatregelen handelingen zijn als bedoeld in artikel 173, dient men derhalve te zien naar wat zij in wezen inhouden. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173, te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Daarentegen is de vorm waarin de handelingen of besluiten zijn gegoten, in principe van geen belang voor de vraag of nietigverklaring ervan in rechte kan worden gevorderd."

² Zie in dat verband het werkdocument van het secretariaat over het recht van beroep tegen handelingen van de bureaus van de Unie (WD 9).

³ Dat is het geval met Verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad van 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (artikel 15) (PB L 151 van 10.6.1997, blz. 1).

⁴ Zie Verordening (EG) nr. 2062/94 van de Raad van 18 juli 1994 tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (artikel 22).

⁵ Zie Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

25. Gelet op deze nogal onsamenhangende gang van zaken met betrekking tot de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de bureaus heeft de Commissie ¹ het Europees Parlement en de Raad aanbevolen het stelsel eenvormig te maken door artikel 230 VEG van toepassing te verklaren op de bezwarende handelingen van alle bureaus. Het argument vóór deze aanpak is vooral dat het beginsel van een effectieve rechtsbescherming, zoals dat in vaste rechtspraak is verankerd (thans overgenomen in artikel 47 van het Handvest) vereist dat geen enkele bezwarende handeling van een instelling, bureau of orgaan kan ontsnappen aan rechterlijke wettigheidstoetsing. Het valt overigens onmogelijk categorisch uit te sluiten dat een nieuw opgericht bureau dergelijke handelingen aanneemt, ook al voorziet de betreffende oprichtingsverordening niet in een bevoegdheid tot het aannemen van handelingen in formele zin.
26. Gezien het voorgaande beveelt de studiegroep aan dat artikel 230 VEG zo gewijzigd wordt dat behalve de door de instellingen aangenomen rechtshandelingen, ook die van de *organen en de bureaus* van de Unie eronder komen te vallen. Een beroep tegen een orgaan of een bureau zal in dat geval alleen ontvankelijk zijn, indien deze een "rechtshandeling" in de zin van de jurisprudentie van het Hof hebben aangenomen; in de handeling houdende oprichting van het bureau zouden overigens de bijzondere bepalingen voor de uitoefening van de toetsing van het betrokken bureau of orgaan kunnen worden opgenomen ².

Vraag e) van de taakomschrijving

- 27) Met betrekking tot het mechanisme van sancties in geval van niet-naleving van een arrest van het Hof constateerden de leden dat het huidige stelsel niet doeltreffend genoeg is, aangezien veroordeelde lidstaten pas na jaren een geldelijke sanctie krijgen opgelegd. De leden van de studiegroep doen de aanbeveling dat, teneinde het stelsel van sancties van artikel 228 VEG te versterken, de twee fasen voordat de zaak voor het opleggen van sancties voor het Hof wordt gebracht, te weten de fase van ingebrekestelling van de betrokken lidstaat en de fase van het met redenen omkleed advies van de Commissie, het best kunnen worden geschrapt. Dat een zaak zodoende rechtstreeks door de Commissie of een lidstaat voor het Hof kan worden gebracht, is geen novum: deze mogelijkheid is voor bepaalde gevallen reeds in het Verdrag voorzien, zoals bijvoorbeeld wanneer een lidstaat misbruik maakt van de uitzonderingen in verband met defensie en crisissituaties (artikel 298) ³.

¹ Zie COM(2000) 718 def. van 11.12.2002 inzake het kader voor Europese regelgevende agentschappen, blz. 14-15.

² Met name wat betreft de aan het Hof toegekende mogelijkheid om een betwiste handeling nietig te verklaren (hetgeen het geval is voor het Merkenbureau) of wat betreft personen die een actief recht van beroep hebben (bijvoorbeeld voor het Merkenbureau of het Communautair bureau voor plantenrassen) of wat betreft de vereiste om van tevoren bij de Commissie een beroep in te stellen, indien men dit bijzondere stelsel wil handhaven.

³ Zie ook, naar analogie, artikel 95, lid 9, en artikel 88, lid 2, VEG.

28. Ten slotte is er in dit verband ook een voorstel gedaan, dat eventueel met het vorige kan worden samengevoegd, en dat inhoudt dat wanneer de lidstaten maatregelen ter omzetting van een kaderwet niet aan de Commissie meedelen, de grondwet de Commissie de mogelijkheid biedt het Hof *tegelijkertijd* in te schakelen voor zowel een beroep wegens niet-nakoming van een verplichting uit hoofde van artikel 226 VEG als voor een verzoek een sanctie op te leggen. Indien het Hof op verzoek van de Commissie de sanctie oplegt in hetzelfde arrest waarin het de veroordeling uitspreekt, zou een dergelijke sanctie worden toegepast na een bepaalde termijn na de wijzing van het arrest, indien de verwerende lidstaat zich niet naar de veroordeling zou voegen. Een dergelijke regeling zou de sanctieprocedure wegens niet-mededeling van een nationale omzettingsmaatregel lichter en sneller kunnen maken ¹.

¹ In de praktijk worden de gevallen van "niet-mededeling" - d.w.z. de lidstaat heeft geen omzettingsmaatregel genomen - onderscheiden van de gevallen van incorrecte omzetting - d.w.z. de omzettingsmaatregelen van de lidstaat stroken volgens de Commissie niet met de richtlijn (c.q. kaderwet). De voorgestelde regeling zou niet van toepassing zijn op deze tweede categorie.

Overige vraagstukken

De studiegroep moet zich uitspreken over de reikwijdte van de rechtsmacht van het Hof na de samenvoeging van de pijlers, en eventueel over de versterking van de rol van de Commissie in de inbreukprocedure, alsmede over de maatregelen ter waarborging van de in punt 18 genoemde rechtsbescherming op nationaal niveau.
