

**VERSLAG**

---

van:	de voorzitter van de studiegroep Hof van Justitie
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	<b>Aanvullend verslag over het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid</b>

---

1. De studiegroep Hof van Justitie had op 17 maart 2003, bij de bespreking van het ontwerp-eindverslag, besloten een buitengewone vergadering te beleggen waarop de problematiek zou worden bestudeerd van de rechterlijke toetsing van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Deze vergadering is op 4 april 2003 gehouden <sup>1</sup>.
2. Het debat is gevoerd op basis van een document van het secretariaat (WD 10; zie bijlage) waarin de huidige situatie op dit gebied en bepaalde overdenkingen voor de toekomst worden uiteengezet. De voorzitter heeft iedere mogelijke optie in dat document verder uitgewerkt en aangegeven welke punten de groep zou kunnen bestuderen. Het voorzitterschap heeft laten weten dat de heren Bury en Meyer schriftelijk hebben meegedeeld dat zij voorstander zijn van de punten 1 en 2 van de nota van het secretariaat, te weten respectievelijk de wijziging van de artikelen 60 en 301 zodat uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid dat economische sancties aan personen worden opgelegd en dat de prejudiciële procedure wordt gebruikt; de heer Meyer voegde daar nog aan toe dat hij ermee akkoord gaat dat het Hof van Justitie ook op GBVB-gebied de mogelijkheid krijgt om een voorafgaand advies als bedoeld in artikel 300, lid 6, van het EG-Verdrag uit te brengen.

---

<sup>1</sup> Deze vergadering werd voorgezeten door António Vitorino en er werd aan deelgenomen door de volgende leden: Berger, Dastis, Duff, Floch, McDonagh, Lord MacLennan, Baroness Scotland en Severin.

3. Tijdens het debat steunden de meeste leden het idee om de artikelen 60 en 301 EG zodanig te wijzigen dat uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid dat op basis van deze twee bepalingen economische sancties aan personen worden opgelegd, hetgeen vandaag reeds in voorkomend geval, wanneer er geen specifieke rechtsgrondslag is, mogelijk is met gebruikmaking van artikel 308 EG.
4. Over de andere in het werkdokument opgesomde denksporen waren de meningen in de groep meer verdeeld. Sommige leden waren er voorstander van dat het Hof de bevoegdheid krijgt om handelingen op GBVB-gebied die op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd, uit te leggen, maar anderen waren daartegen.
5. Sommige leden vonden dat het Hof van Justitie een algemene bevoegdheid moet krijgen en de rechtmatigheid moet kunnen toetsen van de handelingen die de Raad op GBVB-gebied aanneemt. Zij benadrukten dat dit voortvloeit uit het feit dat de Unie een rechtsgemeenschap is met een Handvest van de grondrechten en dat bij het Europese Hof voor de rechten van de mens in ieder geval een beroep aanhangig kan worden gemaakt in verband met de uitvoering van deze handelingen. In dit verband is de mogelijkheid ter sprake gekomen om de lidstaten in staat te stellen een klacht in te dienen, overeenkomstig artikel 227 EG. Anderen brachten naar voren dat een eventuele bevoegdheid van het Hof van Justitie om de rechtmatigheid van de in het kader van het GBVB aangenomen handelingen te toetsen niet alleen de doeltreffendheid en de verdere ontwikkeling van dit beleid dreigt te schaden, maar bovendien een aanzienlijke verandering in het bestaande institutionele evenwicht inhoudt.
6. Sommige leden vonden dat men zou kunnen overwegen in de Grondwet de mogelijkheid op te nemen dat een instelling of een lidstaat het Hof van Justitie om een voorafgaand advies vraagt met de bedoeling dat het Hof nagaat of een beoogd internationaal akkoord op GBVB-gebied verenigbaar is met de bepalingen van de Grondwet (artikel 300, lid 6). Een aantal leden wees erop dat deze preventieve toetsing een minimumgarantie zou inhouden dat de Grondwet wordt nageleefd, omdat het onaanvaardbaar is dat de Unie een internationaal akkoord zou kunnen sluiten dat niet strookt met de bepalingen van de Grondwet. Voor andere leden mag het Hof van Justitie niet de bevoegdheid krijgen om een voorafgaand advies over beoogde internationale akkoorden op dit gebied uit te brengen.

7. Aan het slot van het debat, heeft de voorzitter een en ander als volgt samengevat:
- a) In de studiegroep is sprake van een positieve consensus met betrekking tot het idee om de redactie van de artikelen 60 en 301 EG zodanig te wijzigen dat er uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid dat op basis van deze twee bepalingen economische sancties aan personen worden opgelegd.
  - b) Ten gevolge van de opheffing van de pijlers moet de Grondwet het in artikel 47 VEU vervatte beginsel handhaven op basis waarvan het Hof van Justitie bevoegd is om te toetsen of de GBVB-maatregelen en -procedures geen afbreuk doen aan de procedures die van toepassing zijn op andere (onder de voormalige eerste pijler vallende) beleids-onderdelen van de Grondwet, zodat deze laatste onverlet blijven.
  - c) Wat betreft het verlenen van het recht aan de instellingen en de staten om het Hof in te schakelen om besluiten op GBVB-gebied nietig te verklaren, lijkt het voorbarig om dit vraagstuk in dit stadium verder te bestuderen zonder dat de inhoudelijke bepalingen inzake het GBVB en de rol van de respectievelijke instellingen bekend zijn. Dit punt kan eventueel later worden besproken in het licht van de inhoudelijke bepalingen op het gebied van het GBVB. De voorzitter stelde niettemin vast dat bepaalde leden tegen zijn.
  - d) In het licht van het debat over de inhoudelijke bepalingen op GBVB-gebied dient ook de wenselijkheid te worden geëvalueerd om de bevoegdheid van het Hof van Justitie uit te breiden tot beperkende maatregelen ter uitvoering van GBVB-besluiten die personen op een andere manier dan economisch kunnen treffen (bijvoorbeeld een visumverbod). Over dit punt heeft de groep echter evenmin overeenstemming bereikt.
  - e) Tot slot heeft de meerderheid van de leden zich uitgesproken vóór de mogelijkheid van het instellen van de adviesprocedure, zoals bedoeld in artikel 300, lid 6, voor beoogde internationale akkoorden op GBVB-gebied. Niettemin is over dit punt geen consensus tot stand gekomen omdat een aantal leden een tegengestelde mening was toegedaan.

EUROPESE CONVENTIE  
SECRETARIAAT

Brussel, 12 maart 2003

CERCLE BRUGGE

Werkdocument 10

**NOTA**

---

van:	het secretariaat
aan:	de Studiegroep Hof van Justitie
Betreft:	Rechterlijke toetsing van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

---

**I. Huidige situatie**

Krachtens artikel 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het Hof geen rechtsmacht in vorderingen tegen handelingen op GBVB-gebied, die betreffende de sluiting van internationale akkoorden op GBVB-gebied inbegrepen. Dergelijke handelingen zijn daarom niet vatbaar voor nietigverklaring door het Hof krachtens artikel 230 van het EG-Verdrag.

Artikel 47 van het VEU zegt echter dat geen enkele bepaling van dat verdrag afbreuk doet aan de bepalingen van het EG-Verdrag. Krachtens artikel 46 van het VEU zijn de bepalingen van het EG-Verdrag die betrekking hebben op de bevoegdheden van het Hof en de uitoefening van die bevoegdheden van toepassing op artikel 47 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het Hof is daarom bevoegd te waarborgen dat handelingen houdende sluiting van GBVB-overeenkomsten geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrest van het Hof van 12 mei 1998 (luchthaventransit), Commissie tegen Raad, Zaak C-170/96, Jur., blz. I-2763.

Wanneer een optreden op GBVB-gebied voorziet in economische sancties tegen een derde land, zijn implementatiemaatregelen op Gemeenschapsniveau nodig; deze maatregelen worden genomen op basis van de artikelen 60 en 301 VEG. In geval van economische sancties tegen personen wordt artikel 308 VEG gehanteerd. Niettemin heeft de Raad de artikelen 60 en 301 ruim geïnterpreteerd, en ze als rechtsgrondslag gebruikt voor het aannemen van sancties tegen personen of verenigingen die daadwerkelijk macht hebben uitgeoefend over een land of een deel van een land. Het Hof oefent zijn rechterlijke toetsing met betrekking tot al die implementatiemaatregelen uit overeenkomstig het VEG.

## II. Opties

1. Met betrekking tot de rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie van GBVB-aangelegenheden in het algemeen en internationale akkoorden in het bijzonder, is handhaving van de status quo als omschreven onder I de eerste mogelijkheid. Als hiervoor wordt gekozen valt een wijziging van de redactie van de artikelen 60 en 301 VEG te overwegen, zodat uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid dat op basis van deze twee bepalingen economische sancties aan personen worden opgelegd.
2. De eerste optie van een uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof zou inhouden dat de nationale rechtbanken de mogelijkheid krijgen de prejudiciële procedure voor uitlegging door het Hof van Justitie te gebruiken wanneer zij moeten beslissen in zaken die verband houden met de implementatie door de lidstaten van GBVB-besluiten waaraan zij gevolg moeten geven.
3. In punt I is uiteengezet dat economische sancties tegen personen al vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing door het Hof. Als het wenselijk is deze mogelijkheid van beroep uit te breiden tot GBVB-besluiten die andere dan economische gevolgen kunnen hebben voor personen, zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid personen het recht te geven bij het Hof van Justitie vorderingen in te stellen:
  - tot nietigverklaring van GBVB-besluiten die hen rechtstreeks en individueel raken (bijvoorbeeld een visumverbod), of

- uitsluitend aanspraak te maken op schadevergoeding op basis van de onwettigheid van de handeling, zonder dat het Hof echter het recht heeft de handeling te vernietigen of nietig te verklaren.
4. Er zijn nog andere opties te overwegen die strekken tot een aanzienlijke uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof, maar die zullen waarschijnlijk wijzigingen meebrengen voor het institutioneel evenwicht op GBVB-gebied. Er valt vooral te denken aan:
- het aan de instellingen en lidstaten te verlenen recht het Hof te verzoeken om vernietiging van GBVB-besluiten op grond van het feit dat zij zijn genomen in strijd met de grondwet of een internationale rechtsregel waardoor de Unie of alle lidstaten zich gebonden hebben verklaard,
  - uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof, op de voorwaarden die van toepassing zijn op gebieden die thans onder het EG-Verdrag vallen, tot GBVB-aangelegenheden.
5. Alle in de punten 2, 3 en 4 genoemde opties van uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof, kunnen gevolgen hebben voor de aard van het GBVB; het is noodzakelijk dat de Conventie deze opties bespreekt tijdens haar debat over het GBVB.
6. Met betrekking tot het voorafgaand advies waarin artikel 300, lid 6, VEG voorziet, kan worden overwogen in het Verdrag de mogelijkheid in te voeren dat een instelling of een lidstaat een dergelijk advies vraagt, zodat het Hof van Justitie onderzoekt of een voorgenomen internationaal GBVB-akkoord verenigbaar zou zijn met de bepalingen van de grondwet.
-