



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 28 maart 2018
(OR. fr)

7586/18

LIMITE

JUR 157
COUR 12
INST 133

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0900 (COD)**

BEGELEIDENDE NOTA

van: het Hof van Justitie van de Europese Unie
ingekomen: 26 maart 2018
aan: de delegaties

Betreft: Wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Voor de delegaties gaat hierbij een brief van de president van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de voorzitter van de Raad van de Europese Unie, waarin kennis wordt gegeven van een verzoek tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Luxemburg, 26 maart 2018

De heer Boyko Borissov
Voorzitter van de Raad van de Europese Unie
Wetstraat 175
B – 1048 Brussel

Mijnheer de voorzitter,

Onder verwijzing naar artikel 281, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 106 bis, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, leg ik u en de voorzitter van het Europees Parlement het onderhavige verzoek strekkende tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie voor.

Dit verzoek, dat in het verlengde ligt van het verslag dat ik u op 14 december 2017 heb doen toekomen betreffende de mogelijke wijzigingen van de verdeling van de bevoegdheden tussen het Hof van Justitie en het Gerecht inzake prejudiciële vragen, omvat drie hoofdaspecten, in de eerste plaats, de overdracht aan het Gerecht van de principiële bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen op beroepen wegens niet-nakoming krachtens de artikelen 108, lid 2, 258 en 259 VWEU, in de tweede plaats, de toebedeling aan het Hof van Justitie van de behandeling van beroepen tot nietigverklaring die gelieerd zijn aan het verzuim om naar behoren uitvoering te geven aan een door het Hof van Justitie krachtens artikel 260 VWEU gewezen arrest, en, in de derde plaats, de invoering van een mechanisme van voorafgaande toelating voor bepaalde categorieën hogere voorzieningen. Het verzoek bevat bovendien een voorstel voor terminologische harmonisatie.

Dit verzoek strekt ertoe, alle door de hervorming van de gerechtelijke architectuur van de Europese Unie geboden mogelijkheden te benutten, en is dan ook van bijzonder groot belang voor de justitiabele, die van het Hof van Justitie en van het Gerecht een rechterlijke bescherming van de hoogste kwaliteit verwacht.

De wijzigingen van het Statuut op grond van het onderhavige verzoek, dat u in alle officiële talen van de Europese Unie wordt toegezonden, worden uitvoerig uiteengezet in de motivering, waarnaar ik verwijs.

Voor aanvullende informatie sta ik volledig te uwer beschikking.

Hoogachtend,

Koen Lenaerts

Ontwerpwijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Zoals blijkt uit het verslag dat het Hof van Justitie op 14 december 2017 heeft ingediend bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie¹, is het Hof van Justitie van oordeel dat thans geen wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie hoeft te worden voorgesteld met het oog op de gedeeltelijke overdracht van zijn prejudiciële bevoegdheid aan het Gerecht. De motivering van dit standpunt is uiteengezet in het voornoemde verslag en houdt met name verband met de centrale plaats van de prejudiciële verwijzing in het rechterlijke stelsel van de Unie en met de noodzaak om de nationale rechterlijke instanties een snel en definitief antwoord te geven op de voor hen opgeworpen vragen over de uitlegging of de geldigheid van het Unierecht, alsook met de nadelen die zouden kunnen voortvloeien uit een gedeeltelijke overdracht van de prejudiciële bevoegdheid aan het Gerecht nu de bij het Hof ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing snel worden behandeld en de hervorming van het gerechtelijke bestel van de Europese Unie nog niet al haar effecten heeft gesorteerd.

In de conclusie van dat verslag wijst het Hof er echter op dat een latere overdracht van de prejudiciële bevoegdheid voor bepaalde specifieke aangelegenheden niet volledig kan worden uitgesloten. Voorts heeft de context die aan de hervorming van het gerechtelijke bestel van de Europese Unie ten grondslag lag, geleid tot een bredere reflectie over de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof van Justitie en het Gerecht alsook over de behandeling van hogere voorzieningen door het Hof van Justitie.

De gedachtewisseling die heeft plaatsgevonden over die kwesties, heeft geresulteerd in deze ontwerpwijziging van Protocol nr. 3, die betrekking heeft op ten eerste een overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen op bepaalde categorieën beroepen wegens niet-nakoming, namelijk – behoudens enkele duidelijk omschreven uitzonderingen – beroepen op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 en artikel 259 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) (I), ten tweede een overdracht aan het Hof van Justitie van de bevoegdheid om uitspraak te doen op beroepen tot nietigverklaring met betrekking tot de gebrekkige uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie op grond van artikel 260, lid 2 of lid 3, VWEU (II), ten derde de invoering van een procedure van voorafgaande toelating tot hogere voorziening die bedoeld is om het Hof in staat te stellen om op bepaalde categorieën hogere voorzieningen slechts uitspraak te doen indien zij aan bepaalde criteria voldoen (III), en ten slotte een terminologische afstemming van de bepalingen van het Protocol op de bepalingen van het VWEU, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon (IV).

¹ Verslag ingediend op grond van artikel 3, lid 2, van verordening (EU, Euratom) 2015/2422 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2015, L 341, blz. 14).

I. Overdracht aan het Gerecht van de principiële bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen op beroepen wegens niet-nakoming op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 en artikel 259 VWEU

Het eerste deel van het onderhavige voorstel heeft betrekking op beroepen wegens niet-nakoming. In overleg met het Gerecht stelt het Hof van Justitie op grond van artikel 256, lid 1, eerste alinea, in fine, VWEU voor om aan het Gerecht de bevoegdheid over te dragen om in eerste aanleg uitspraak te doen op het grootste deel van die beroepen, namelijk beroepen op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 en artikel 259 VWEU. Het Hof van Justitie moet echter bevoegd blijven voor beroepen die een constitutionele dimensie hebben of spoedeisend zijn en voor de behandeling van beroepen die geheel of gedeeltelijk zijn gebaseerd op artikel 260 VWEU, waarbij aan de verwerende partij een dwangsom of een forfaitaire som kan worden opgelegd.

Thans vallen alle beroepen wegens niet-nakoming onder de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie, ongeacht op welke rechtsgrondslag zij berusten.

Bij de oprichting van het Gerecht van eerste aanleg in 1988 en zelfs bij de ondertekening van het Verdrag van Nice een tiental jaar later kon die situatie gemakkelijk worden verklaard, maar dat lijkt veel minder het geval te zijn in 2018, nu het Gerecht in eerste aanleg uitspraak doet op alle beroepen die door natuurlijke of rechtspersonen worden ingesteld en op beroepen (tot nietigverklaring of wegens nalaten) die door de lidstaten van de Unie worden ingesteld tegen handelingen van de Commissie en bepaalde handelingen van de Raad. In veel opzichten vertoont de behandeling van beroepen wegens niet-nakoming door het Hof van Justitie sterke gelijkenis met de behandeling van de thans aan het Gerecht toevertrouwde rechtstreekse beroepen.

Wanneer het Hof uitspraak doet op een op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 of artikel 259 VWEU ingesteld beroep, moet het namelijk een uitvoerige analyse verrichten van de vaak complexe feiten en omstandigheden die aan het geschil ten grondslag liggen, en onderzoekt het elk van de grieven die zijn aangevoerd door de verzoekende partij (te weten, in de meeste gevallen, de Commissie), alvorens vast te stellen of er al dan niet sprake is van niet-nakoming. Voorts noopt de behandeling van die beroepen tot een grondige analyse van de precieze draagwijdte van de betrokken nationale praktijk of wettelijke regeling.

Bijgevolg is het Gerecht bij uitstek geschikt om kennis te nemen van dergelijke beroepen, die – zoals de ervaring leert – meestal veel feitelijke vragen doen rijzen waarover uitspraak moet worden gedaan. Bepaalde beroepen op grond van artikel 258 of artikel 259 VWEU kunnen evenwel een constitutionele dimensie hebben, zodat het beter lijkt om de behandeling daarvan aan het Hof van Justitie voor te behouden. Men denke in het bijzonder aan beroepen tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de Europese Unie – daaronder begrepen de niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – of aan beroepen op het gebied van het derde deel, titel V, van het VWEU betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In de zaken die op dit laatste gebied – hetzij rechtstreeks, in het kader van een beroep tot nietigverklaring of een beroep wegens niet-nakoming, hetzij via een prejudiciële procedure – bij het Hof aanhangig worden gemaakt, zijn immers vaak bijzonder delicate en dringende kwesties van uitlegging en geldigheid aan de orde, waarmee moeilijk te verenigen valt dat in die zaken rechtspraak in twee instanties zou bestaan.

Voorts kan niet worden uitgesloten dat, zelfs in het kader van de beroepen die aan het Gerecht zullen voorbehouden zijn, de zaak definitief moet worden beslecht wanneer 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. Naar het voorbeeld van de in artikel 256, lid 3, VWEU neergelegde regel voor het geval aan het Gerecht een prejudiciële bevoegdheid zou worden toegekend, voorziet het onderhavige voorstel derhalve in de mogelijkheid voor het Gerecht om de zaak naar het Hof van Justitie te verwijzen voor een uitspraak. Die verwijzing kan ambtshalve of op verzoek van een van de partijen gebeuren. Met het oog op een goede rechtsbedeling – en om de behandeling van de zaak niet te vertragen – moet een dergelijk verzoek echter reeds bij de indiening van het verzoekschrift (wanneer het verzoek uitgaat van de verzoekende partij) of bij de indiening van het verweerschrift (wanneer het verzoek uitgaat van de verwerende partij) worden gedaan.

Ten slotte worden maatregelen voorgesteld om de doeltreffendheid van beroepen wegens niet-nakoming te garanderen. Aangezien het hoofdoel van dergelijke beroepen erin bestaat een einde te maken aan schendingen van het Unierecht die voortvloeien uit de niet-omzetting in nationaal recht van de regels ervan of uit een onjuiste toepassing van die regels, mag de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen op die beroepen, niet tot gevolg hebben dat situaties waarin het Unierecht niet wordt nageleefd, worden bestendig door de in artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU geboden mogelijkheid om hogere voorziening in te stellen tegen de op dit gebied gegeven beslissingen van het Gerecht.

Daarom wordt voorgesteld om artikel 61 van het Statuut aldus te wijzigen dat het Hof van Justitie, ingeval hogere voorziening wordt ingesteld tegen een beslissing die het Gerecht heeft gegeven op een beroep wegens niet-nakoming, de zaak feitelijk en rechtens afdoet indien het van oordeel is dat de hogere voorziening gegrond is en de beslissing van het Gerecht moet worden vernietigd. Dankzij deze maatregel – die bij de mogelijkheden komt die reeds door het Statuut en het Reglement voor de procesvoering van het Hof worden geboden om de aan het Hof voorgelegde zaken snel te behandelen (zie bijvoorbeeld de artikelen 133 tot en met 136 van het Reglement voor de procesvoering, die ingevolge artikel 190, lid 1, van dat Reglement van toepassing zijn op de procedure in hogere voorziening, alsook artikel 53, lid 3, of artikel 181 van dat Reglement) – zal de mogelijkheid om hogere voorziening in te stellen tegen toekomstige beslissingen van het Gerecht inzake niet-nakoming bijgevolg kunnen worden veiliggesteld, waarbij niettemin een snelle afwikkeling van de procedure voor het Hof en derhalve een definitieve beslissing over de gestelde schending van het Unierecht door de betrokken lidstaat worden gewaarborgd.

In dezelfde geest zijn de beroepen op grond van artikel 260, lid 2, VWEU of op grond van zowel artikel 258 als artikel 260, lid 3, VWEU uitgesloten van de werkingssfeer van het onderhavige voorstel, zodat zij vooralsnog tot de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie blijven behoren. Deze uitsluiting is te verklaren door de wens om de duur van de procedures niet ondoordacht te verlengen en door de gevoelige aard van de beroepen als bedoeld in die artikelen, op grond waarvan het Hof de in gebreke blijvende lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom kan opleggen.

Wat voorts de beroepen op grond van artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU betreft, zij opgemerkt dat bij het Hof weliswaar verschillende beroepen op deze dubbele grondslag zijn ingesteld, maar dat het Hof zich nog niet over de werkingssfeer of de strekking van artikel 260, lid 3, VWEU heeft uitgesproken, aangezien alle beroepen op grond van deze bepaling door de Commissie waren ingetrokken voordat het Hof uitspraak kon doen.

II. Overdracht aan het Hof van Justitie van de bevoegdheid om uitspraak te doen op beroepen tot nietigverklaring met betrekking tot de gebrekkige uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie op grond van artikel 260, lid 2 of lid 3, VWEU

Op grond van artikel 260 VWEU kan de rechter die de niet-nakoming beoordeelt, niet alleen vaststellen dat een lidstaat de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, maar ook de in gebreke blijvende lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. Dit kan met name het geval zijn wanneer een lidstaat wegens de gebrekkige uitvoering van een eerste niet-nakomingsarrest een tweede keer wordt vervolgd (artikel 260, lid 2, tweede alinea, VWEU).

In het kader van haar bevoegdheden om de maatregelen te toetsen die de lidstaat heeft genomen om te voldoen aan het arrest van het Hof van Justitie, en in het kader van de inning van de op grond van de opgelegde sancties verschuldigde bedragen, kan de Commissie handelingen vaststellen waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij het Gerecht, op grond van de bij artikel 256, lid 1, VWEU aan het Gerecht toegekende principiële bevoegdheid om in eerste aanleg kennis te nemen van dergelijke beroepen.

Bij de huidige bevoegdheidsverdeling kan het feit dat alleen het Hof kennisneemt van beroepen wegens niet-nakoming, in bepaalde situaties aanleiding geven tot grote onzekerheid over de precieze omvang van de bevoegdheden van het Gerecht en tot ernstige moeilijkheden, wanneer de Commissie en de betrokken lidstaat van mening verschillen over met name de geschiktheid van de door die staat genomen maatregelen om te voldoen aan het arrest van het Hof. Bij de toetsing door de Commissie – en vervolgens door het Gerecht – van de maatregelen die een lidstaat heeft genomen om te voldoen aan een arrest van het Hof waarbij aan die staat een dwangsom is opgelegd, en bij de inning van de door die staat op grond van de opgelegde sancties verschuldigde bedragen moet noodzakelijkerwijs rekening worden gehouden met de wijze waarop het Hof de niet-nakoming in zijn arrest heeft afgebakend. Zoals het Gerecht zelf heeft geoordeeld, zou de aanvaarding van het tegendeel ertoe leiden dat het Gerecht zich naar aanleiding van een betwisting door een lidstaat van een beoordeling van de Commissie die verder gaat dan het dictum van het arrest van het Hof, moet uitspreken over de verenigbaarheid van een praktijk of een nationale regeling met het Unierecht en derhalve inbreuk moet maken op de exclusieve bevoegdheid van het Hof op dit punt [zie met name punt 90 van het arrest van 29 maart 2011, Portugal/Commissie (T-33/09, EU:T:2011:127), in hogere voorziening bevestigd door het Hof in het arrest van 15 januari 2014, Commissie/Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3)].

Dat risico is niet kleiner in het voorgestelde systeem voor de overdracht aan het Gerecht van bepaalde categorieën beroepen wegens niet-nakoming. Het Gerecht zal de wettigheid van de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie weliswaar gemakkelijker kunnen toetsen wanneer het de niet-nakoming zelf heeft afgebakend, maar – afgezien van het feit dat bepaalde gevallen van niet-nakoming aan het Hof van Justitie zullen voorbehouden zijn – mag niet worden vergeten dat steeds hogere voorziening zal openstaan tegen zowel het eerste arrest van het Gerecht houdende vaststelling van niet-nakoming als het arrest houdende nietigverklaring van een daaropvolgende handeling van de Commissie. De daaruit mogelijkerwijs voortvloeiende rechtsonzekerheid komt bij de extra termijnen die niet-nakomingsprocedures met zich zouden meebrengen. Deze procedures kunnen bij dergelijke uitvoeringsmoeilijkheden worden geacht al veel te lang te hebben geduurd.

Daarom wordt voorgesteld om alle geschillen over gevallen van niet-nakoming waaraan een financiële sanctie is verbonden, aan het Hof van Justitie voor te behouden, ongeacht of het gaat om de eerste vaststelling van het bestaan zelf van niet-nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht – in het kader van een beroep op grond van zowel artikel 258 als artikel 260, lid 3, VWEU – dan wel om de geschillen die kunnen ontstaan na een veroordeling tot betaling van een forfaitaire som of een dwangsom.

III. Procedure van voorafgaande toelating door het Hof van Justitie voor bepaalde hogere voorzieningen

Het derde deel van het onderhavige voorstel betreft hogere voorzieningen, namelijk de invoering, voor bepaalde categorieën hogere voorzieningen, van een procedure van voorafgaande toelating: het Hof van Justitie zou alleen hogere voorzieningen behandelen die geheel of gedeeltelijk een vraag doen rijzen die belangrijk is voor de ontwikkeling van het Unierecht of waarbij de eenheid of de samenhang van het Unierecht in het geding zijn.

Voorgesteld wordt om deze procedure alleen in te voeren voor gevallen waarin het geschil reeds is onderzocht door een onafhankelijke administratieve instantie, dat wil zeggen zaken waarin administratief beroep is ingesteld voordat zij bij het Gerecht aanhangig zijn gemaakt. Dat is met name het geval voor beslissingen inzake merken die worden gegeven door het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), dat over kamers van beroep beschikt, maar ook voor beslissingen van verschillende agentschappen van de Unie die over administratieve beroepsorganen beschikken, zoals het Communautair Bureau voor plantenrassen (CPVO) of het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA).

In al deze gevallen is de rechtmatigheid van de bestreden beslissingen reeds tweemaal getoetst alvorens die beslissingen aan het Hof van Justitie worden voorgelegd. Dat verklaart het grote aantal hogere voorzieningen die in die gevallen kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond worden verklaard, ook al dienden die hogere voorzieningen te worden onderzocht en moesten er aanzienlijke middelen aan worden besteed.²

Teneinde het Hof van Justitie in staat te stellen om zich te concentreren op de zaken die werkelijk zijn aandacht vereisen, en om optimaal gebruik te maken van zijn middelen, wordt voorgesteld om in het Statuut een artikel 58 bis betreffende de voorafgaande toelating tot hogere voorziening in te voegen.

Op grond van artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU zal in die gevallen tegen de beslissingen van het Gerecht nog steeds een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening bij het Hof kunnen worden ingesteld, maar zal de partij die opkomt tegen de beslissing van het Gerecht, aan de hand van een bij de hogere voorziening gevoegd document het bewijs moeten leveren van het belang van de in deze hogere voorziening opgeworpen vraag voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht.

² Zo zijn blijkens de statistieken 57 van de 194 hogere voorzieningen die in 2017 door het Hof zijn afgedaan, bij beschikking op grond van artikel 181 van het Reglement voor de procesvoering afgedaan, wat neerkomt op 29,4 % van het totale aantal afgedane hogere voorzieningen. In 2016 was dat percentage nog hoger, aangezien 88 zaken waren afgedaan bij beschikking op grond van artikel 181 van het Reglement voor de procesvoering, wat overeenkomt met bijna 50 % van alle hogere voorzieningen die in dat jaar door het Hof waren afgedaan (182 hogere voorzieningen). In 51 zaken (in 2016) respectievelijk 22 zaken (in 2017) zijn hogere voorzieningen op het gebied van intellectuele eigendom bij beschikking afgedaan.

Een kamer van het Hof toetst of aan die voorwaarden³ is voldaan. Het gaat dus om een collegiale, met redenen omklede beslissing. Die beslissing wordt, uitsluitend op basis van de bestreden beslissing van het Gerecht en het document dat door de verzoekende partij is overgelegd en bij de hogere voorziening is gevoegd, zeer snel genomen. Ofwel wordt de hogere voorziening geheel of gedeeltelijk toegelaten en heeft de procedure haar normale verloop, ofwel wordt de hogere voorziening niet toegelaten en wordt niet met het onderzoek van de zaak begonnen.

In het eerste geval wordt de verzoekende partij ervan in kennis gesteld dat het Hof haar hogere voorziening toelaat. Die hogere voorziening wordt dan betekend aan de andere partijen in de betreffende zaak voor het Gerecht en de procedure heeft haar normale verloop volgens de gewone procedureregels.

In het tweede geval wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van de redenen waarom haar hogere voorziening niet wordt toegelaten en wordt die hogere voorziening niet betekend aan de andere partijen in de betreffende zaak voor het Gerecht, waarvan de beslissing definitief wordt na afloop van de termijn voor het instellen van hogere voorziening.

Dit mechanisme – waarvan de nadere uitwerking moet worden vastgesteld in het Reglement voor de procesvoering van het Hof en dat geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor het Hof om de zaak bij beschikking af te doen indien zou blijken dat de hogere voorziening op grond van artikel 181 of 182 van het Reglement voor de procesvoering meteen kan worden afgewezen of toegewezen – zou het Hof in staat moeten stellen om zijn middelen zo goed mogelijk te gebruiken, zonder inbreuk te maken op het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht van de partijen op een doeltreffende voorziening in rechte.

IV. Terminologische afstemming

Bij het onderzoek van de bepalingen waarin de respectieve bevoegdheden van het Hof van Justitie en het Gerecht zijn neergelegd, is voorts opgemerkt dat de terminologie die in artikel 51 van het Statuut wordt gebruikt om de handelingen, of het nalaten daarvan, aan te duiden waartegen beroep kan worden ingesteld, overeenkomt met de terminologie van het Verdrag in de versie van vóór de wijzigingen bij het Verdrag van Lissabon.

Dit brengt een risico van onzekerheid over de precieze bevoegdheidsverdeling volgens die bepaling met zich mee.

Bijgevolg is het noodzakelijk om de samenhang tussen de betreffende bepalingen van het Verdrag en artikel 51 van het Statuut te herstellen en daartoe in deze bepaling onder a), i), en onder b), de in de artikelen 263 en 265 VWEU gehanteerde terminologie te gebruiken.

³ Die voorwaarden lijken sterk op de voorwaarden voor de in artikel 256, lid 2, tweede alinea, VWEU bedoelde heroverweging, die ook pas kan plaatsvinden nadat de zaak door twee opeenvolgende instanties (een gespecialiseerde rechtbank en vervolgens het Gerecht) is onderzocht.

VERORDENING (EU, Euratom) 2018/... van het EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

van...

tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 256, lid 1, en artikel 281, tweede alinea,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 106 bis, lid 1,

Gezien het verzoek van het Hof van Justitie van...,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van de Europese Commissie van...,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Naar aanleiding van het verzoek dat het Europees Parlement en de Raad op 16 december 2015 aan het Hof van Justitie hebben gericht in het kader van de goedkeuring van de hervorming van het gerechtelijke bestel van de Europese Unie, heeft het Hof van Justitie samen met het Gerecht de door hen uitgeoefende bevoegdheden aan een onderzoek onderworpen en is het nagegaan of, naar aanleiding van de voornoemde hervorming, bepaalde wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het Gerecht moesten worden aangebracht.
- (2) Zoals blijkt uit het verslag dat het Hof van Justitie op 14 december 2017 heeft ingediend bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, is het Hof van oordeel dat het thans niet nodig is wijzigingen voor te stellen met betrekking tot de behandeling van de prejudiciële vragen die hem krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden voorgelegd. Prejudiciële verwijzingen vormen immers de hoeksteen van het rechterlijke stelsel van de Unie en worden snel behandeld, zodat het thans niet nodig is de bevoegdheid om kennis te nemen van prejudiciële vragen die betrekking hebben op specifieke, in het Statuut bepaalde aangelegenheden, aan het Gerecht over te dragen.

- (3) Uit de gedachtewisseling tussen het Hof en het Gerecht is evenwel gebleken dat voor het Hof, wanneer het uitspraak doet op beroepen op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 of artikel 259 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vaak geschillen aanhangig zijn die voornamelijk feitelijke vragen doen rijzen en die sterk lijken op de geschillen waarvan het Gerecht thans kennisneemt wanneer het krachtens artikel 256, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uitspraak doet op de bij hem ingestelde beroepen. Teneinde de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het Gerecht te verduidelijken en die twee rechterlijke instanties in staat te stellen om zich op hun essentiële taken te concentreren, moet de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen op beroepen wegens niet-nakoming op grond van artikel 108, lid 2, artikel 258 en artikel 259 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, derhalve aan het Gerecht worden toegekend.
- (4) Aangezien bepaalde beroepen op grond van artikel 258 of artikel 259 van dat Verdrag echter een constitutionele dimensie kunnen hebben, spoedeisend kunnen zijn of een bijzonder gevoelige aard kunnen hebben, moeten beroepen op grond van die artikelen aan het Hof worden voorbehouden wanneer zij ertoe strekken te doen vaststellen dat niet is voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de Europese Unie, uit het derde deel, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of uit een op grond van die titel vastgestelde handeling. Bovendien moet het Gerecht de mogelijkheid worden geboden om de aldaar aanhangige zaak naar het Hof te verwijzen voor een uitspraak, wanneer het van oordeel is dat in die zaak een principiële beslissing moet worden genomen of dat uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen.
- (5) Gezien de gevoelige aard van de beroepen op grond van artikel 260, lid 2 of lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – die kunnen leiden tot het opleggen van dwangsommen of forfaitaire sommen – en om de duur van de procedures niet buitensporig te verlengen, gelet op de mogelijkheid om hogere voorziening in te stellen tegen beslissingen van het Gerecht, moeten beroepen op grond van dat artikel vooralsnog tot de exclusieve bevoegdheid van het Hof blijven behoren. Aangezien beroepen tot nietigverklaring die door een lidstaat worden ingesteld tegen een handeling van de Commissie die betrekking heeft op de gebrekkige uitvoering van een arrest van het Hof op grond van artikel 260 van dat Verdrag, echter onder de bevoegdheid van het Gerecht vallen, en het Gerecht, zoals blijkt uit de rechtspraak, ernstige moeilijkheden kan ondervinden om uitspraak te doen op die beroepen wanneer de Commissie en de betrokken lidstaat van mening verschillen over de geschiktheid van de door die staat genomen maatregelen om te voldoen aan het arrest van het Hof, lijkt het noodzakelijk om alle geschillen over gevallen van niet-nakoming waaraan een financiële sanctie is verbonden, daaronder begrepen de geschillen die kunnen ontstaan na de veroordeling van de betrokken staat tot betaling van een forfaitaire som of een dwangsom, voor te behouden aan het Hof van Justitie.
- (6) Om de doeltreffendheid van de niet-nakomingsprocedure te waarborgen, moet voorts worden bepaald dat het Hof, ingeval hogere voorziening wordt ingesteld tegen een beslissing die het Gerecht heeft gegeven op een beroep wegens niet-nakoming, de zaak feitelijk en rechtens afdoet indien het van oordeel is dat de hogere voorziening gegrond is en dat die beslissing moet worden vernietigd.

- (7) Ten slotte blijkt uit het door het Hof en het Gerecht verrichte onderzoek dat veel hogere voorzieningen worden ingesteld in zaken die reeds tweemaal zijn onderzocht, eerst door een onafhankelijke administratieve instantie en vervolgens door het Gerecht, en voorts dat veel van die hogere voorzieningen door het Hof worden afgewezen omdat zij kennelijk ongegrond zijn of zelfs omdat zij kennelijk niet-ontvankelijk zijn. Teneinde het Hof in staat te stellen om zich te concentreren op de zaken die zijn volledige aandacht vereisen, wordt met het oog op een goede rechtsbedeling derhalve voorgesteld om voor hogere voorzieningen in zaken die voorafgaand aan het beroep bij het Gerecht reeds aanhangig zijn gemaakt bij een onafhankelijke administratieve instantie, een mechanisme van voorafgaande toelating in te voeren. Het staat derhalve aan de partij die opkomt tegen een beslissing van het Gerecht in dergelijke zaken, om eerst het Hof te overtuigen van het belang van de door haar hogere voorziening opgeroepen vragen voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het recht van de Unie.
- (8) Bijgevolg moet Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gewijzigd, met dien verstande dat tegelijk wordt gezorgd voor een volledige terminologische samenhang tussen de bepalingen daarvan en de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en moet worden voorzien in passende overgangsregelingen inzake het lot van de zaken die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening reeds aanhangig zijn,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt als volgt gewijzigd:

1) Artikel 51 wordt vervangen door de volgende tekst:

„Artikel 51

1. In afwijking van artikel 256, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden:

a) de in de artikelen 263 en 265 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde beroepen die door een lidstaat worden ingesteld tegen:

i) een wetgevingshandeling, een handeling van de Raad, voor zover het geen aanbeveling of advies betreft, een handeling van het Europees Parlement of de Europese Raad die beoogt rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben, of tegen een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement, de Europese Raad of de Raad, met uitzondering van:

- de besluiten van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- de handelingen van de Raad krachtens een verordening van de Raad betreffende de handelspolitieke beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- de handelingen van de Raad waarbij hij uitvoeringsbevoegdheden overeenkomstig artikel 291, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uitoefent;

ii) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van de Commissie in het kader van artikel 331, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) de in de artikelen 263 en 265 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde beroepen die door een instelling van de Unie worden ingesteld tegen een wetgevingshandeling, een handeling van de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbeveling of advies betreft, een handeling van het Europees Parlement of de Europese Raad die beoogt rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben, of tegen een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank.

c) de in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde beroepen die door een lidstaat worden ingesteld tegen een handeling van de Commissie met betrekking tot de gebrekkige uitvoering van een door het Hof krachtens artikel 260, lid 2, tweede alinea, of lid 3, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewezen arrest.

2. Het Gerecht is bevoegd in eerste aanleg kennis te nemen van beroepen op grond van artikel 108, lid 2, tweede alinea, artikel 258 of artikel 259 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met uitzondering, wat de beroepen op grond van een van deze laatste twee bepalingen betreft, van de beroepen tot vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie, het derde deel, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of een op grond van die titel vastgestelde handeling.

Wanneer in een zaak een principiële beslissing moet worden genomen of wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen, kan het Gerecht ambtshalve of op verzoek van een van de partijen de zaak naar het Hof verwijzen voor een uitspraak.

Het in de vorige alinea bedoelde verzoek wordt, naargelang van het geval, gedaan in het inleidend verzoekschrift dan wel binnen twee maanden na de betekening daarvan aan de verwerende partij.”

2) Het volgende artikel wordt ingevoegd:

„Artikel 58 bis

Wanneer een zaak bij een onafhankelijke administratieve instantie aanhangig moet worden gemaakt voordat bij het Gerecht beroep kan worden ingesteld, wordt de behandeling van de hogere voorziening tegen de beslissing van het Gerecht afhankelijk gesteld van de voorafgaande toelating ervan door het Hof van Justitie.

De hogere voorziening wordt overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering toegelaten wanneer zij geheel of gedeeltelijk een vraag doet rijzen die belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het recht van de Unie.

Wanneer de hogere voorziening niet wordt toegelaten, wordt het besluit om de hogere voorziening niet toe te laten met redenen omkleed.”

3) Artikel 61 wordt vervangen door de volgende tekst:

„Artikel 61

In geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening vernietigt het Hof van Justitie de beslissing van het Gerecht. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

Indien de zaak wordt verwezen, is het Gerecht gebonden aan de beslissing van het Hof over de rechtsvragen.

In geval van gegrondheid van een verzoek om hogere voorziening van een lidstaat of een instelling van de Unie die in de zaak voor het Gerecht niet is tussengekomen, kan het Hof, indien het zulks noodzakelijk acht, verklaren welke gevolgen van de vernietigde beslissing van het Gerecht als definitief worden beschouwd ten aanzien van de andere partijen in het geschil.

In afwijking van de eerste alinea onderzoekt het Hof alle relevante feitelijke en juridische gegevens en doet het de zaak af wanneer het een hogere voorziening tegen een krachtens artikel 51, lid 2, van dit Statuut gewezen beslissing van het Gerecht gegrond verklaart.”

Artikel 2

Zaken die op grond van deze verordening onder de bevoegdheid van het Gerecht vallen en die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening voor het Hof van Justitie aanhangig zijn, maar waarvan de schriftelijke behandeling op die datum nog niet is gesloten, worden naar het Gerecht verwezen.

Artikel 3

Zaken die op grond van deze verordening onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie vallen en die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening voor het Gerecht aanhangig zijn, maar waarvan de schriftelijke behandeling op die datum nog niet is gesloten, worden naar het Hof verwezen.

Artikel 4

Het mechanisme van artikel 58 bis van het Statuut is niet van toepassing op hogere voorzieningen die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening bij het Hof van Justitie zijn ingesteld.

Artikel 5

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag van de maand na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Straatsburg,...

Voor het Europees Parlement

Voor de Raad

De voorzitter

De voorzitter