



Brussel, 16 juni 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van:	de Juridische dienst
aan:	de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen (Frempp)
Betreft:	Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) - Interpretatieve verklaring betreffende de laatste zin van de tweede alinea van artikel 24, lid 1, VEU en de eerste alinea van artikel 275, VWEU (bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van GBVB-aangelegenheden) – verenigbaarheid met de Verdragen

I. INLEIDING

1. Tijdens de vergaderingen van de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen (Frempp) van 9 februari, 26 februari, 18 maart, 6 april en 28 april 2022 bespraken de delegaties de aanpak die moet worden gevolgd in de onderhandelingen over de toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) met betrekking tot het zogeheten "pakket 4". Het gaat om de verhouding tussen de bevoegdheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

2. Tijdens die vergaderingen uitten de delegaties de wens deze besprekingen te verdiepen op basis van een ontwerptekst van een interpretatieve verklaring betreffende de bevoegdheid van het Hof van Justitie op het gebied van het GBVB. Op 18 mei 2022 heeft de Commissie in overleg met het voorzitterschap een non-paper over een dergelijke ontwerptekst ingediend².
3. Tijdens een gezamenlijke vergadering van de Groep Fremp en de Groep raden buitenlandse betrekkingen (Relex) van 23 mei 2022 hebben de groepen de Juridische Dienst van de Raad om advies verzocht over de verenigbaarheid van een dergelijke interpretatieve verklaring met de Verdragen, over de gevolgen van een dergelijke verklaring voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie en over de procedure die kan worden gevolgd indien de lidstaten besluiten een dergelijke verklaring aan te nemen.
4. Voordat de juridische analyse van de bovengenoemde kwesties wordt uiteengezet en om de context van deze verklaring te begrijpen, wordt in dit advies een korte samenvatting gegeven van de achtergrond van het toetredingsproces, met name wat pakket 4 betreft.

II. ACHTERGROND VAN HET TOETREDINGSPROCES

5. Artikel 6, lid 2, VEU luidt als volgt: "De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet."
6. Op basis van een aanbeveling van de Commissie van 17 maart 2010 gaf de Raad bij besluit van 4 juni 2010 zijn fiat voor het starten van onderhandelingen over het toetredingsakkoord en wees hij de Commissie als onderhandelaarster aan (ST 10817/10). Op 5 april 2013 bereikten de onderhandelaars een akkoord over de ontwerp-toetredingsakten. De Commissie diende vervolgens op grond van artikel 218, lid 11, VWEU een verzoek in om een advies van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van de ontwerpovereenkomst met de Verdragen.

² Doc. WK 7238/2022.

7. In het daaropvolgende advies 2/13 (*Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM*) van 18 december 2014³ wees het Hof van Justitie op verschillende aspecten van de voorgenomen overeenkomst die het onverenigbaar achtte met het primaire recht van de Unie. Een van die aspecten heeft betrekking op de specifieke kenmerken van het Unierecht wat het rechterlijk toezicht op het gebied van het GBVB betreft.
8. In dat verband merkte het Hof ten eerste op dat het nog niet de gelegenheid had gehad om te preciseren hoe ver de uit artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU voortvloeiende beperkingen van zijn bevoegdheid op het gebied van het GBVB reiken. Ten tweede stelde het Hof dat door de toetreding zoals deze is vastgelegd in de voorgenomen overeenkomst, het EHRM bevoegd zou zijn om uitspraak te doen over de vraag of bepaalde handelingen, maatregelen of nalatigheden in het kader van het GBVB, waaronder met name die waarvan het Hof, wegens onbevoegdheid, de wettigheid niet aan de grondrechten kan toetsen, verenigbaar zijn met het EVRM. Ten derde wees het Hof erop dat het reeds eerder vaststelde dat de bevoegdheid om rechterlijk toezicht uit te oefenen op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie niet uitsluitend kan worden toegewezen aan een internationaal gerecht dat buiten het institutionele en gerechtelijke kader van de Unie staat, ook niet wanneer het erom gaat deze handelingen, maatregelen of nalatigheden aan grondrechten te toetsen. Het Hof concludeerde dan ook dat de voorgenomen overeenkomst de specifieke kenmerken van het Unierecht met betrekking tot het rechterlijk toezicht op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie op het gebied van het GBVB miskent.

³ Advies 2/13 (*Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM*) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454. Zie de informatieve nota van de Juridische Dienst van de Raad in ST 5227/15.

9. Op 7 oktober 2019 nam de Raad aanvullende onderhandelingsrichtsnoeren (ST 12585/19) aan met het oog op de hervatting van de onderhandelingen. In juni 2020 werden de onderhandelingen daadwerkelijk hervat en de voorzitter van de "47+1"-groep (die sindsdien de "46+1"-groep is geworden) die belast was met de onderhandelingen, stelde een oriënterend document⁴ op waarin de problemen die in Advies 2/13 aan de orde worden gesteld, per groep of "pakket" zijn gerangschikt. De kwestie van de EU-handelingen op het gebied van het GBVB werd in "pakket 4" ondergebracht. In zeven onderhandelingsronden konden de partijen een voorlopig akkoord bereiken over "pakket 1" (voor de EU specifieke mechanismen van de procedure voor het EHRM) en "pakket 3" (beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten). De onderhandelaars zijn klaar om voortgang te boeken met "pakket 2" (werkwijze voor vorderingen tussen Verdragsluitende Partijen en voor verzoeken om advies op grond van Protocol nr. 16). Daarentegen is er tot dusver geen concrete voortgang geboekt met "pakket 4"⁵.
10. In de aanvullende onderhandelingsrichtsnoeren werd gekozen voor het zogenaamde "toewijzingsmechanisme", zoals voorgesteld door de Commissie, om de uitdagingen van pakket 4 aan te pakken. Volgens dat mechanisme zouden individuele GBVB-handelingen voor de doeleinden van het EHRM aan een of meer lidstaten worden "toegewezen" op basis van vooraf vastgestelde criteria. De nationale rechterlijke instanties van die lidstaat (lidstaten) zouden verantwoordelijk zijn voor de behandeling van zaken die aanhangig zijn gemaakt door particulieren die zich beroepen op een schending van hun grondrechten, en dus ook voor de toetsing, en indien nodig de nietigverklaring, van GBVB-handelingen van de Unie indien zij deze onverenigbaar achten met Unierecht van hogere rang. Die lidstaat zou krachtens het EVRM ook de internationale aansprakelijkheid dragen voor de individuele GBVB-handeling in kwestie.

⁴ "Nota van het voorzitterschap ter structurering van de besprekingen tijdens de zesde bijeenkomst van de ad hoc-onderhandelingsgroep van het CDDH (47+1) over de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens", doc. 47+1(2020)2 van 31 augustus 2020.

⁵ De "46+1"-groep is zich ervan bewust dat de EU nadenkt over de beste aanpak van pakket 4. Voorts deed Turkije voorstellen voor wijzigingen van de toetredingsakten die geen verband houden met Advies 2/13 (bv. over stemregels wanneer het Comité van Ministers toezicht hield op de tenuitvoerlegging van arresten).

11. Uit de besprekingen in de Groep Fremp in het eerste kwartaal van 2022 is echter gebleken dat een dergelijk gedecentraliseerd mechanisme voor het toezicht op rechtshandelingen van de Unie door nationale rechters juridische principeproblemen zou opleveren op het gebied van de gerechtelijke structuur van de Unie. Voorts merkten verscheidene delegaties op dat een dergelijke oplossing voor praktische en juridische problemen in hun nationale recht zou zorgen. Ten slotte werden in de "46+1"-groep twijfels geuit, toen deze een ontwerp van het toewijzingsmechanisme gepresenteerd kreeg. Daarom is de Groep Fremp begonnen met het verkennen van mogelijke alternatieve oplossingen.
12. Een van de oplossingen, die het meest veelbelovend is gebleken, is de oplossing van de kwestie door middel van een intergouvernementele interpretatieve verklaring die als voorwerp en tot doel zou hebben de spanning te verzoenen tussen enerzijds de in artikel 6, lid 2, VEU neergelegde verplichting om toe te treden tot het EVRM en anderzijds de specifieke regels en procedures van het GBVB, met name wat het rechterlijk toezicht van het Hof van Justitie betreft, zoals neergelegd in artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU.
13. De Juridische Dienst van de Raad is verzocht na te gaan of een dergelijke interpretatieve verklaring verenigbaar is met de Verdragen, welke gevolgen zij zou hebben voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie en welke procedure zou kunnen worden gevolgd indien de lidstaten over een dergelijke verklaring overeenstemming zouden bereiken.

III. JURIDISCHE ANALYSE

14. Om deze vragen te beantwoorden wordt in dit advies eerst onderzocht of een verklaring in dit verband als instrument kan worden gebruikt (A) en wordt vervolgens de inhoud van de verklaring geanalyseerd in het licht van de Verdragen (B).

A. De ontwerpverklaring als rechtsinstrument

15. Wat de vorm betreft, is de beoogde interpretatieve verklaring van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, evenals de verklaringen die in het kader van intergouvernementele conferenties zijn overeengekomen, een instrument van internationaal recht waarmee zij overeenstemming bereiken over hun opvatting van een aantal bepalingen van de Verdragen, waarbij zij alle partij zijn en waaraan zij alle gebonden zijn.
16. Het overeenkomen van een dergelijke verklaring is een prerogatief dat door het internationaal recht wordt erkend aan de ondertekenaars van internationale verdragen, en met name door artikel 31, lid 3, punt a), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, waarin is bepaald dat een latere overeenkomst tussen de partijen over de interpretatie van een eerder verdrag deel uitmaakt van de context waarmee rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van dat verdrag. Uiteindelijk is het, gelet op de specifieke en unieke kenmerken van de rechtsorde van de EU, in elk geval aan het Hof van Justitie om te bepalen of er al dan niet rekening moet worden gehouden met de verklaring en welk belang eraan moet worden gehecht, rekening houdend met het feit dat de opstellers van de Verdragen ermee instemmen. In dit verband kan worden opgemerkt dat het Hof van Justitie reeds heeft aanvaard verklaringen in aanmerking te nemen bij de uitlegging van de EU-Verdragen⁶, hoewel het heeft bevestigd dat het niet bevoegd is om de wettigheid van dergelijke verklaringen te toetsen⁷.

⁶ Arrest van 2 maart 2010, *Rottmann*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, punt 40.

⁷ Arrest van 16 juni 2021, *Sharpston/Raad*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, punt 45.

17. Er zij op gewezen dat die interpretatieve verklaring enkel mogelijk is in bijzondere omstandigheden, als laatste middel. In het onderhavige geval zou die verklaring kunnen worden overwogen. Zij zou namelijk niet leiden tot een wijziging van de Verdragen en evenmin tot omzeiling van de procedures voor de wijziging ervan, maar beperkt blijven tot het verzoenen en verduidelijken van de wisselwerking tussen twee bestaande bepalingen van de Verdragen, zodat beide hun nuttige werking kunnen behouden, ook wat betreft de verplichting om toe te treden tot het EVRM, zonder dat er nieuwe elementen worden opgenomen die nog niet in de Verdragen aanwezig zijn. Met andere woorden: de verklaring zou volledig verenigbaar zijn met de letter en de geest van de Verdragen.
18. Er zij op gewezen dat het instrument van de verklaring deel zou uitmaken van het politieke pakket bij het besluit van de Raad houdende sluiting van de overeenkomst inzake toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat "*pas in werking [treedt] nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd*" (artikel 218, lid 8, VWEU). Deze bijzondere procedurele eis onderstreept het bijzondere belang dat de opstellers van de Verdragen aan dat besluit van de Raad hechten. In dit opzicht zou het verband tussen de interpretatieve verklaring en het besluit van de Raad betreffende de sluiting tot uiting kunnen komen in een verwijzing naar de verklaring in het besluit van de Raad⁸.
19. Het tijdschema voor de goedkeuring van die verklaring moet klaar zijn op het moment dat de onderhandelingen in Straatsburg worden afgerond en er op technisch niveau overeenstemming wordt bereikt over een tekst. De regeringen van de lidstaten zouden immers hun interpretatie kenbaar hebben moeten gemaakt door vooraf overeenstemming te bereiken over de verklaring. Bovendien zou een akkoord over de verklaring in een eerder stadium ervoor zorgen dat het Hof van Justitie er in voorkomend geval al rekening mee kan houden bij het nemen van een besluit over een advies over de ontwerpovereenkomst, indien de zaak op grond van artikel 218, lid 11, aanhangig wordt gemaakt, wat zeer waarschijnlijk is.

⁸ Dit betekent echter niet dat het Hof van Justitie bevoegd zou zijn voor de verklaring zelf. Zie voetnoot 5.

20. Wat de goedkeuringsprocedure betreft, zou de verklaring intergouvernementeel van aard zijn en door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten moeten worden overeengekomen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de marge van een vergadering van het Coreper.
21. Tot slot zou aldus een verklaring kunnen worden overwogen als instrument om de problemen van pakket 4 op zodanige wijze aan te pakken dat het wordt geïnternaliseerd, dus zonder dat er in Straatsburg onderhandelingen met de andere leden van de Raad van Europa nodig zijn.

B. Inhoud van de ontwerpverklaring

22. Wat de inhoud ervan betreft, volgt uit de bewoordingen ervan dat het ontwerp van interpretatieve verklaring tot doel heeft artikel 6, lid 2, VEU in overeenstemming te brengen met artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU, teneinde de nuttige werking van al deze bepalingen te bevorderen en te behouden en tegelijkertijd spanningen tussen deze bepalingen te verzoenen.
23. Meer in het bijzonder wordt er in punt 1 aan herinnerd dat de EU volgens artikel 6, lid 2, VEU wettelijk verplicht is toe te treden tot het EVRM. Punt 2 is een citaat van advies 2/13 (punt 256), waarin het Hof van Justitie verklaart dat toetreding tot het EVRM alleen mogelijk is indien de bevoegdheid om rechterlijk toezicht uit te oefenen op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie wanneer het erom gaat die aan grondrechten te toetsen, niet uitsluitend aan het EHRM wordt toegewezen. In punt 3 wordt verwezen naar het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 66), waarin het Hof heeft herinnerd aan zijn vaste rechtspraak volgens welke de Verdragen een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven [hebben] geroepen, waarbij aan de Unierechter het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie, op basis van zowel de Verdragen als op het Handvest van de grondrechten, is opgedragen.

24. Deze drie punten bevatten dus het eerste deel van de vergelijking, namelijk de toetredingsverplichting, die niet vereist dat een verdragswijziging wordt "geactiveerd" en bindend is voor de Unie, en de door het Hof van Justitie voor een dergelijke toetreding gestelde voorwaarde.
25. In punt 4 wordt verwezen naar artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU, waarin is bepaald dat het GBVB aan specifieke regels en procedures is onderworpen en dat het Hof van Justitie van de Europese Unie niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van het GBVB noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten, behalve om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en uitspraak te doen over de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen. Punt 5 verwijst naar het arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70), dat in latere arresten is herhaald⁹, waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid vormen die bij artikel 19 VEU aan het Hof is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren, en zij bijgevolg restrictief moeten worden uitgelegd.
26. In deze twee punten wordt dus het tweede deel van de vergelijking uiteengezet, namelijk dat het GBVB aan specifieke regels en procedures is onderworpen en dat de bevoegdheid van het Hof zeer beperkt is, een afwijking die echter restrictief moet worden geïnterpreteerd.

⁹ Zie bijvoorbeeld arrest van 19 juli 2016, *H/Raad e.a.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

27. In punt 6 worden deze twee delen van de vergelijking samen behandeld en het is dit punt dat de interpretatie van de lidstaten in dit verband weergeeft:
- er staat in dat moet worden gezorgd voor samenhang tussen de vereisten van artikel 6, lid 2, VEU, artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie enerzijds, en de afwijkingen in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en in artikel 275, eerste alinea, VWEU anderzijds;
 - met het oog op deze samenhang moeten de Verdragen aldus worden geïnterpreteerd dat zij het Hof van Justitie bevoegdheid verlenen met betrekking tot, en strikt binnen de grenzen van, beroepen die worden ingesteld door verzoekers die beweren het slachtoffer te zijn van schendingen van de grondrechten als gevolg van handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Europese Unie die, na de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, vatbaar zouden zijn voor rechterlijke toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (strikt parallellisme tussen de bevoegdheid van de twee rechterlijke instanties).
28. De verklaring beperkt zich dus tot een overeengekomen interpretatie die noodzakelijk is geworden door de invoering van artikel 6, lid 2, VEU bij het Verdrag van Lissabon, en zou niet in strijd zijn met de Verdragen, noch deze wijzigen.
29. De verklaring komt daarmee tegemoet aan de bezwaren die het Hof van Justitie in advies 2/13 heeft geuit. In dat advies merkt het Hof namelijk op "*dat bepaalde in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen in de stand van het Unierecht [destijds] aan het rechterlijk toezicht van het Hof ontsnappen. Deze situatie is inherent aan de in de Verdragen vastgestelde regeling van de bevoegdheden van het Hof en kan als zodanig slechts gerechtvaardigd worden op basis van het Unierecht. Door de toetreding zoals deze is vastgelegd in de voorgenomen overeenkomst, zou het EHRM (...) bevoegd zijn om uitspraak te doen over de vraag of bepaalde handelingen, maatregelen of nalatigheden in het kader van het GBVB, waaronder met name die waarvan het Hof de wettigheid niet aan de grondrechten kan toetsen, verenigbaar zijn met het EVRM.*"¹⁰

¹⁰ Punten 252 tot en met 254.

30. Wat het effect van die verklaring betreft, kan enerzijds niet worden uitgesloten dat het Hof artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU letterlijk zou lezen en kan beslissen dat de verklaring niet volstaat voor de toetreding van de Unie tot het EVRM.
31. Anderzijds heeft het Hof sinds advies 2/13 zijn bevoegdheid reeds ruimer geïnterpreteerd dan de letterlijke bewoordingen van deze bepalingen doen uitschijnen. Zoals blijkt uit een uitgebreide informatieve nota van de Juridische Dienst van de Raad (ST 9498/21), heeft het Hof van Justitie zich, sinds dat advies en in alle zaken die tot dan toe aanhangig waren gemaakt inzake GBVB-besluiten, bevoegd verklaard, zij het op specifieke gronden¹¹.
32. In dit verband zou de interpretatieve verklaring gebaseerd zijn op de bestaansredenen van deze bepalingen en op een systematische lezing van de Verdragsbepalingen over zijn eigen bevoegdheden, die het Hof sinds advies 2/13 in zijn rechtspraak heeft gevolgd. In dit opzicht zou hierdoor een vreemde situatie worden vermeden waarin een duidelijke verplichting om toe te treden tot het EVRM, zoals neergelegd in artikel 6, lid 2, VEU, elke nuttige werking zou verliezen. Het zou dus een oplossing bieden voor wat anders een inherente spanning in de Verdragen zou zijn, en zou tegelijkertijd verduidelijken waar de grenzen liggen in de bevoegdheid van het Hof in het kader van het GBVB tot zaken die ontvankelijk zouden zijn voor het EHRM.

¹¹ Het meest treffende voorbeeld is het arrest van 25 juni 2020, SatCen/KF (C-14/19, EU:C:2020:492, punten 83, 84 en 85), waarin het Hof van Justitie oordeelde dat, aangezien het personeelsreglement van het EU-satellietcentrum uitdrukkelijk uitsluit dat de nationale rechter of de Unierechter toezicht uitoefent, "*als het Hof en het Gerecht (...) afstand doen van de uitoefening van de hun bij de artikelen 263 en 268 VWEU verleende bevoegdheden [respectievelijk beroepen tot nietigverklaring en tot schadevergoeding] dat er derhalve toe [zou] leiden dat dergelijke beslissingen (...) aan elke rechterlijke toetsing door de Unierechter of door de nationale rechterlijke instanties worden onttrokken, zonder dat deze afstand wordt gerechtvaardigd door het streven om de door het VWEU vereiste bevoegdheidsverdeling tussen de Unierechter en de nationale rechterlijke instanties te eerbiedigen. In die omstandigheden staat het aan het Hof en het Gerecht om de hun door het VWEU verleende bevoegdheden uit te oefenen teneinde het bestaan van een doeltreffende rechterlijke toetsing (...) te verzekeren*". Het Gerecht heeft een restrictievere benadering gevolgd in zijn beschikking van 10 november 2021, KS en KD/Raad e.a., T-771/20, waartegen momenteel hogere voorziening is ingesteld bij het Hof van Justitie in de zaken C-29/22 P en C-44/22 P, zie voetnoot 4 hierboven.

33. Wat betreft de impact van de huidige verklaring op de bevoegdheid van het Hof van Justitie in GBVB-aangelegenheden, zou worden verduidelijkt dat de Verdragen het Hof van Justitie bevoegdheid verlenen in het zeer beperkte en specifieke geval van beroepen die worden ingesteld door verzoekers die beweren het slachtoffer te zijn van schendingen van de grondrechten als gevolg van handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Europese Unie die, na de toetreding van de Unie tot het ECRH, vatbaar zouden zijn voor rechterlijke toetsing door het EHRM.
34. Bijgevolg zouden de Verdragen, zoals uitgelegd in die verklaring, verzoekers die bevoegd zijn om beroep in te stellen bij het EHRM, in staat stellen beroep in te stellen bij het Gerecht op grond van artikel 263 VWEU (beroep tot nietigverklaring) of artikel 268 VWEU (beroep tot schadevergoeding) en de daaropvolgende hogere voorzieningen bij het Hof van Justitie. Aangezien de tekst verwijst naar "*bevoegdheid in verband met ("related") door verzoekers ingestelde beroepen (...)*" (onderstreping toegevoegd), zouden de Verdragen, zoals uitgelegd in de verklaring, ook nationale rechterlijke instanties die handelingen van lidstaten ter uitvoering van GBVB-bepalingen toetsen, in staat stellen prejudiciële verwijzingen in te dienen bij het Hof van Justitie (artikel 267 VWEU).
35. De betrokken verzoekers zouden beperkt zijn tot de verzoekers die bevoegd zijn om beroep in te stellen bij het EHRM. De reden hiervoor is dat de Verdragen, zoals verduidelijkt in de ontwerpverklaring, die bevoegdheid slechts aan het Hof van Justitie verlenen voor zover dat nodig is voor de werking van artikel 6, lid 2, VEU, d.w.z. om ervoor te zorgen dat het Hof van Justitie de mogelijkheid heeft om handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Europese Unie in het licht van de grondrechten te toetsen voordat het EHRM deze toetst. Bevoegdheid met betrekking tot zaken die aanhangig zijn gemaakt door verzoekers die geen procesbevoegdheid voor het EHRM hebben, zou niet noodzakelijk zijn en dus niet onder de Verdragen vallen, zoals uitgelegd in de verklaring.

36. Volgens de rechtspraak van het EHRM hebben alleen natuurlijke personen en rechtspersonen die niet-gouvernementele organisaties zijn in de zin van artikel 34 EVRM procesbevoegdheid voor het EHRM. Gouvernementele organisaties zijn de centrale organen van derde landen, maar ook gedecentraliseerde autoriteiten die publieke functies uitoefenen, d.w.z. die deelnemen aan de uitoefening van overheidsbevoegdheden of een openbare dienst verlenen onder toezicht van de overheid¹². Bovendien heeft het EHRM steeds geoordeeld dat het EVRM niet voorziet in de instelling van een *actio popularis*, maar alleen voorziet in procesbevoegdheid voor slachtoffers, zijnde de persoon of personen die direct of indirect door een vermeende schending worden getroffen¹³.
37. Indien dit passend wordt geacht, kan de tekst van de ontwerpverklaring worden gewijzigd om de ontvankelijkheid voor het Hof van Justitie en die voor het EHRM expliciet aan elkaar te koppelen¹⁴.
38. Aangezien de verklaring de Verdragen niet zou en kan wijzigen, zouden bovendien de ontvankelijkheidsregels van artikel 263 VWEU, en met name de vereiste van rechtstreekse en individuele geraaktheid, op verzoekers van toepassing zijn. Ook voor schadevorderingen op grond van artikel 268 VWEU zou het vermoeden zijn dat het Hof van Justitie zijn gewone rechtspraak zou toepassen om te bepalen of een handeling kan leiden tot de toekenning van schadevergoeding, en met name de vereiste van een voldoende flagrante schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van het individu voor discretionaire handelingen.
39. Ook hier zou de tekst van de ontwerpverklaring kunnen worden gewijzigd zodat dit expliciet wordt vermeld¹⁵.

¹² Zie griffie van het EHRM, Practical Guide on Admissibility, 30 april 2022, punten 9-16, beschikbaar op https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹³ Zie griffie van het EHRM, Practical Guide on Admissibility, 30 april 2022, punten 9-16, beschikbaar op https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹⁴ Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om na "*applicants*" (verzoekers) de zinsnede "*who have standing before the ECtHR*" (die voor het EHRM procesbevoegdheid hebben) toe te voegen.

¹⁵ Een mogelijke oplossing zou zijn om "*in accordance with the rules of the Treaties*" (in overeenstemming met de Verdragen) in te voegen na "*introduced*" (ingevoerd).

IV. CONCLUSIE

40. In het licht van het bovenstaande is de Juridische Dienst van de Raad van oordeel dat:
- a) een interpretatieve verklaring een instrument is dat in het onderhavige geval, in het licht van de zeer specifieke omstandigheden, kan worden overwogen om de wisselwerking tussen twee bestaande Verdragsbepalingen met elkaar te verzoenen en te verduidelijken, teneinde te voorkomen dat de verplichting van artikel 6, lid 2, VEU zijn nuttige werking zou verliezen;
 - b) over die verklaring uiterlijk overeenstemming moet worden bereikt op het moment dat de onderhandelingen in Straatsburg worden afgerond en de tekst op technisch niveau wordt overeengekomen. Dit kan gebeuren in de marge van een vergadering van het Coreper;
 - c) wat de inhoud van de ontwerpverklaring betreft, zou worden verduidelijkt dat de Verdragen in hun huidige vorm, in het licht van de bestaande rechtspraak van het Hof, bevoegdheid verlenen aan het Hof van Justitie op het gebied van het GBVB, in het zeer beperkte en specifieke geval van beroepen die worden ingesteld door verzoekers die beweren het slachtoffer te zijn van schendingen van de grondrechten als gevolg van handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Europese Unie, die bevoegd zijn om beroep in te stellen bij het EHRM.