



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 maart 2023
(OR. fr)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0906 (COD)

7321/1/23
REV 1

JUR 190
COUR 2
INST 57
CODEC 351

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	14 maart 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 135 final/2
Betreft:	ADVIES VAN DE COMMISSIE over de door het Hof van Justitie op 30 november 2022 ingediende ontwerpwijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 135 final/2.

Bijlage: COM(2023) 135 final/2



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.3.2023
COM(2023) 135 final

2023/0070 (COD)

ADVIES VAN DE COMMISSIE

**over de door het Hof van Justitie op 30 november 2022 ingediende ontwerpwijziging van
Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over de door het Hof van Justitie op 30 november 2022 ingediende ontwerpwijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

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

1. Op 30 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 281, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bij het Europees Parlement en de Raad een verzoek ingediend tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het statuut” genoemd). Met het belangrijkste onderdeel van dit verzoek wordt beoogd gebruik te maken van de in artikel 256, lid 3, eerste alinea, VWEU geboden mogelijkheid en de bevoegdheid om kennis te nemen van krachtens artikel 267 VWEU voorgelegde prejudiciële vragen over specifieke, in het statuut bepaalde aangelegenheden over te dragen aan het Gerecht. Daartoe zou een nieuw artikel 50 ter in het statuut worden opgenomen. Het tweede onderdeel betreft het voorstel tot uitbreiding van het in artikel 58 bis van het statuut vastgestelde mechanisme voor voorafgaande toelating van hogere voorzieningen, welk artikel zou worden geconsolideerd en vervangen. Deze twee onderdelen gaan vergezeld van een voorstel voor een specifieke wijziging van artikel 50 van het statuut betreffende de samenstelling van de kamers van het Gerecht.

I. Algemene overwegingen

2. Zoals het Hof van Justitie in zijn verzoek en in de begeleidende toelichting uiteenzet, is het belangrijkste onderdeel van dit verzoek een follow-up van de hervorming van het gerechtelijke bestel van de Unie waartoe in 2015 is besloten en die heeft geleid tot een verdubbeling van het aantal rechters bij het Gerecht¹. Het Hof van Justitie wijst op de aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing en de aanhoudende verlenging van de procesduur. Het Hof benadrukt tevens dat de met deze hervorming beoogde versterking van het Gerecht inmiddels volledig is afgerond en dat het Gerecht is begonnen zijn werkmethoden aan te passen om de samenhang en de doeltreffendheid van de onder zijn bevoegdheid vallende procedures te versterken. Wat het tweede onderdeel van het verzoek betreft, stelt het Hof voor om het in 2019 ingevoerde mechanisme² voor voorafgaande toelating van hogere voorzieningen tegen arresten of beschikkingen van het Gerecht uit te breiden tot, enerzijds, andere onafhankelijke kamers van beroep van organen of instanties van de Europese Unie en, anderzijds, tot de in artikel 272 VWEU bedoelde zaken betreffende de uitvoering van overeenkomsten die een arbitragebeding bevatten.
3. Het Hof van Justitie motiveert dit verzoek op grond van de noodzaak om beide rechterlijke instanties in staat te stellen de hun door de Verdragen opgedragen taken volledig uit te voeren, rekening houdend met de in het vorige punt beschreven ontwikkelingen.

¹ 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 L 341 van 24.12.2015, blz. 14).

² Verordening (EU, Euratom) 2019/629 van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2019 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB L 111 van 25.4.2019, blz. 1).

4. De Commissie is het volledig eens met de doelstelling van deze hervorming.
5. Het is immers van essentieel belang dat het Hof van Justitie zijn rol als hoogste rechterlijke instantie van de Unie ten volle kan vervullen. Daartoe moet het zich meer kunnen toeleggen op zaken waarin kwesties worden behandeld die van fundamenteel belang zijn voor de rechtsorde van de Unie, door alle nodige middelen te kunnen richten op de behandeling van die zaken en met name, waar nodig, de dialoog met de nationale rechterlijke instanties, met inbegrip van de rechterlijke instanties in laatste instantie, te kunnen verdiepen teneinde de eenheid van de rechtsorde van de Unie te waarborgen.
6. Voorts lijkt het essentieel dat, naast de extra middelen die naar aanleiding van de hervorming van het gerechtelijke bestel van de Unie aan het Gerecht werden toegekend, ook de specifieke deskundigheid van het Gerecht bij de behandeling van technische en complexe zaken volledig ten dienste van de justitiabelen wordt gesteld.
7. Om deze redenen en gelet op de voortdurende toename van het aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing, die snel moeten worden behandeld om de nationale rechters in staat te stellen het recht van de justitiabelen op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen, is de Commissie het met het Hof van Justitie eens dat het, ondanks de moeilijkheden die inherent zijn aan een dergelijke operatie, noodzakelijk is geworden dat de bevoegdheid om verzoeken om een prejudiciële beslissing te behandelen, wordt gedeeld tussen het Hof van Justitie en het Gerecht. De Commissie zal hieronder echter enkele opmerkingen maken over dit belangrijkste onderdeel van het verzoek van het Hof van Justitie.
8. Wat het tweede onderdeel van de hervorming en de specifieke wijziging van artikel 50 van het statuut betreft, heeft de Commissie geen bijzondere opmerkingen en kan zij hierover een gunstig advies uitbrengen.

II. Overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om kennis te nemen van prejudiciële vragen die worden voorgelegd uit hoofde van artikel 267 VWEU met betrekking tot specifieke aangelegenheden

II.1. Keuze en afbakening van de specifieke aangelegenheden

9. Bij de keuze van de specifieke aangelegenheden verklaart het Hof dat het zich heeft laten leiden door vier parameters: ten eerste, de noodzaak dat deze aangelegenheden duidelijk herkenbaar en voldoende afscheidbaar zijn, ten tweede, dat zij weinig principiële vragen met zich meebrengen, ten derde, dat er over deze aangelegenheden reeds een omvangrijke hoeveelheid rechtspraak bestaat, en, ten vierde dat deze keuze het mogelijk maakt een voldoende groot aantal prejudiciële verwijzingen over te dragen. Op basis van deze parameters heeft het Hof van Justitie de volgende specifieke aangelegenheden naar voren geschoven: het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde; accijnzen; het douanewetboek en de tariefindeling van goederen in de gecombineerde nomenclatuur; de compensatie voor en bijstand aan reizigers, en de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.
10. De Commissie is het eens met de door het Hof van Justitie gekozen parameters. Toevoeging van andere parameters, zoals het ontbreken van significante budgettaire gevolgen van zaken op de betrokken specifieke gebieden, zou afbreuk doen aan de doelstelling om een voldoende groot aantal prejudiciële zaken aan het Gerecht over te dragen teneinde het Hof van Justitie te ontlasten en het Gerecht in staat te stellen een concrete en zinvolle praktijk te ontwikkelen. De Commissie is dan ook verheugd over de keuze van de naar voren geschoven specifieke aangelegenheden. Met name op deze gebieden is er een aanzienlijke hoeveelheid rechtspraak waarop het Gerecht

zich zal kunnen baseren, ook al zullen deze gebieden, zoals het geval is voor alle gebieden van het Unierecht, onderhevig zijn aan wetswijzigingen, die het Gerecht ertoe zouden kunnen brengen nieuwe rechtspraak te ontwikkelen³.

11. De Commissie onderschrijft de door het Hof van Justitie voorgestelde aanpak om geen onderscheid te maken tussen prejudiciële verwijzingen betreffende uitlegging en geldigheid.
12. Wat de afbakening van deze specifieke aangelegenheden betreft, zou het wenselijk kunnen zijn om de aangelegenheden waarvoor de prejudiciële bevoegdheid aan het Gerecht wordt overgedragen, duidelijker te omschrijven, met behoud van de nodige flexibiliteit teneinde ervoor te zorgen dat deze aangelegenheden zodanig worden afgebakend dat bij de toewijzing rekening kan worden gehouden met de ontwikkeling van het acquis. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door, in de overwegingen van de voorgestelde verordening, een abstracte maar voldoende nauwkeurige beschrijving te geven van de verschillende onderdelen van elke specifieke aangelegenheid op het moment dat de wetgever de hervorming vaststelt.
13. Hoe dan ook zou eraan kunnen worden herinnerd dat de beslissing tot overdracht van een binnengekomen prejudiciële zaak losstaat van de beslissing die het Gerecht krachtens artikel 256, lid 3, tweede alinea, VWEU moet nemen en van de precieze bepalingen die dienaangaande in het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moeten worden opgenomen.

II.2. De voorwaarde dat een verzoek om een prejudiciële beslissing “uitsluitend” betrekking heeft op “een of meer van de specifieke aangelegenheden”

14. Het Hof van Justitie stelt voor dat het Gerecht bevoegd wordt om kennis te nemen van verzoeken om een prejudiciële beslissing die “uitsluitend” betrekking hebben op “een of meer specifieke aangelegenheden”, zodat het Hof van Justitie bevoegd zou blijven voor verzoeken om een prejudiciële beslissing die zowel betrekking hebben op deze specifieke aangelegenheden als op andere aangelegenheden.
15. De Commissie is het in beginsel eens met deze benadering. Zij acht het echter wenselijk om, bij voorkeur in de overwegingen van de ontwerpverordening, te verduidelijken wat er wordt verstaan onder “uitsluitend een of meer specifieke aangelegenheden” in de regelmatig voorkomende situatie waarbij een verzoek om een prejudiciële beslissing vragen bevat over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van een Uniehandeling die betrekking hebben op een of meer specifieke aangelegenheden alsook vragen over de uitlegging van bepalingen van primair recht, algemene rechtsbeginselen of het Handvest.
16. Volgens de Commissie mag de omstandigheid dat een verzoek om een prejudiciële beslissing een uitlegging van bepalingen inzake specifieke aangelegenheden vereist die in overeenstemming is met het primaire recht of het internationale recht, of zelfs wanneer het verzoek een vraag bevat betreffende een specifieke rechtshandeling die in wezen een inhoud heeft die overeenstemt met die van de algemene rechtsbeginselen of het Handvest, geen belemmering vormen voor de overdracht van het verzoek aan het Gerecht.
17. Het Hof zou daarentegen bevoegd moeten blijven voor verzoeken om een prejudiciële beslissing waarin vragen aan de orde worden gesteld die als zodanig geen betrekking hebben op de uitlegging van een handeling op een van deze

³ Dit zou met name het geval kunnen zijn na de aanneming van het nieuwe douanewetboek ter vervanging van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269, blz. 1).

specifieke gebieden, maar die bijvoorbeeld betrekking hebben op bepalingen van primair recht, algemene rechtsbeginselen of het Handvest, ook al betreft het rechtskader van het hoofdgeding een van deze specifieke gebieden. Dezelfde benadering zou moeten worden gevolgd wanneer een verwijzende rechter vragen stelt over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van een Uniehandeling op een of meer van de specifieke gebieden alsook autonome vragen over de uitlegging van bepalingen van primair recht, algemene rechtsbeginselen of het Handvest.

18. Tot slot zou het ook wenselijk zijn de toewijzingsregels te verduidelijken voor verzoeken om een prejudiciële beslissing waarin, naast vragen over een of meer specifieke aangelegenheden, ook, expliciet of impliciet, vragen aan de orde worden gesteld over de bevoegdheid van het Hof van Justitie of over de ontvankelijkheid (voorwaarden van artikel 267 VWEU en van het Reglement voor de procesvoering). De Commissie is geneigd geen dwingende redenen te zien tegen een overdracht van dergelijke verzoeken aan het Gerecht, aangezien de voorwaarden inzake de bevoegdheid van het Hof van Justitie of de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing voortaan door beide rechterlijke instanties moeten worden toegepast.

II.3. Overdrachtsprocedure

19. Wat de overdrachtsprocedure betreft, wordt in de ontwerpverordening alleen bepaald dat alle prejudiciële vragen worden voorgelegd aan het Hof van Justitie, dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing die betrekking hebben op specifieke aangelegenheden afzonderlijk doorzendt naar het Gerecht, nadat overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie is vastgesteld dat aan de in de voorgaande punten besproken voorwaarden is voldaan.
20. De Commissie heeft geen bezwaar tegen deze basisregel betreffende de overdrachtsprocedure.

II.4. Nadere regels en procedure voor de behandeling van verzoeken om een prejudiciële beslissing door het Gerecht

21. Het Hof van Justitie stelt voor dat het Gerecht in daartoe aangewezen kamers kennis neemt van de aan het Gerecht overgedragen verzoeken om een prejudiciële beslissing, overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Het Hof stelt ook voor om in alle zaken een advocaat-generaal aan te wijzen, eveneens overeenkomstig de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, met dien verstande dat deze aanwijzing niet betekent dat er in alle zaken stelselmatig een conclusie zal worden genomen.
22. De Commissie is voorstander van een meer doorgedreven specialisatie van de kamers van het Gerecht. Dit is des te belangrijker omdat voor de behandeling van de verzoeken om een prejudiciële beslissing die aan het Gerecht zullen worden overgedragen, naast een bijzondere deskundigheid op specifieke gebieden, ook een beheersing van de regels van de prejudiciële procedure vereist is, een procedure die aanzienlijk verschilt van de procedures waarvoor het Gerecht tot nu toe verantwoordelijk was. De Commissie is van mening dat deze hervorming voor het Gerecht een gelegenheid kan zijn om verder na te denken over de algemene invoering van een zekere graad van specialisatie van de kamers.
23. Vervolgens is de Commissie van mening dat het Gerecht in zijn Reglement voor de procesvoering alle procedureregels voor een snelle behandeling van verzoeken om een prejudiciële beslissing moet opnemen en deze daadwerkelijk moet toepassen, waaronder met name de mogelijkheid om uitspraak te doen zonder terechtzitting of

zonder conclusie van de advocaat-generaal of bij met redenen omklede beschikking. De Commissie is dan ook van mening dat het bijzonder passend zou zijn dat het Gerecht een praktijk volgt die waarborgt dat in zaken waarin daadwerkelijk conclusies worden genomen, deze conclusies zeer snel na de terechtzitting, indien deze plaatsvindt, worden genomen, zodat de beraadslaging over de zaak en de beslissing van het Gerecht niet worden vertraagd.

24. Wat tot slot de aanwijzing van advocaten-generaal betreft, heeft de Commissie als zodanig geen bezwaar tegen de door het Hof in het ontwerp tot wijziging van het statuut voorgestelde bepaling. De Commissie is evenwel van mening dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de wijze van aanwijzing van de advocaten-generaal, die conform artikel 49 van het statuut uit de rechters van het Gerecht zullen worden gekozen. Als een van de mogelijke opties stelt de Commissie voor te onderzoeken of het mogelijk is te bepalen dat een rechter die deel uitmaakt van een andere kamer dan die waaraan het verzoek is toegewezen, gedurende een bepaalde periode, die niet korter mag zijn dan drie jaar, de rol van advocaat-generaal vervult, hetzij voor alle aan die kamer toegewezen prejudiciële verwijzingen, hetzij voor prejudiciële verwijzingen die betrekking hebben op een of meer specifieke aangelegenheden.

III. Conclusie

25. De Commissie brengt een gunstig advies uit over de door het Hof van Justitie op 30 november 2022 ingediende ontwerpwijziging van Protocol nr. 3 betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.