



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.11.2003
COM(2003) 660 definitief

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over het verzoek tot wijziging van de artikelen 51 en 54 van het Statuut van het Hof van Justitie, door het Hof ingediend overeenkomstig artikel 245, tweede alinea, van het EG-Verdrag en strekkende tot een nieuwe verdeling van de rechtstreekse beroepen tussen het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg, in de zin van artikel 225, lid 1, van het EG-Verdrag

Het voorstel van het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie stelt voor artikel 51 van het Statuut als volgt te wijzigen:

“In afwijking van het bepaalde in artikel 225, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 140 A, lid 1, van het EGA-Verdrag zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden de in de artikelen 230 en 232 van het EG-Verdrag en de artikelen 146 en 148 van het EGA-Verdrag bedoelde beroepen, die door een lidstaat worden ingesteld tegen

- een handeling of een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement of de Raad, of van beide instellingen tezamen, met uitzondering van

◦ de besluiten van de Raad krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, van het EG-Verdrag,

◦ de handelingen van de Raad krachtens een verordening van de Raad betreffende de handelspolitieke beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 133 van het EG-Verdrag,

◦ de handelingen van de Raad waarbij deze laatste rechtstreeks uitvoeringsbevoegdheden overeenkomstig artikel 202, derde streepje, van het EG-Verdrag uitoefent;

- een handeling of een nalaten een besluit te nemen van de Commissie krachtens artikel 11 A van het EG-Verdrag.

Eveneens aan het Hof voorbehouden zijn de in voornoemde artikelen bedoelde beroepen die door een instelling van de Gemeenschappen of door de Europese Centrale Bank worden ingesteld tegen een handeling of het nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement, de Raad, deze beide instellingen tezamen of de Commissie, en door een instelling van de Gemeenschappen tegen een handeling of het nalaten een besluit te nemen van de Europese Centrale Bank.”

De technische wijziging die wordt aangebracht in artikel 54, derde alinea, van het Statuut, is in de onderstaande tekst onderstreept:

“Wanneer bij het Hof en het Gerecht zaken aanhangig worden gemaakt die hetzelfde voorwerp hebben of die dezelfde vraag van uitlegging dan wel de geldigheid van dezelfde handeling betreffen, kan het Gerecht, de partijen gehoord, de behandeling schorsen totdat het Hof het arrest heeft gewezen, dan wel, indien het beroepen betreft die krachtens artikel 230 van het EG-Verdrag of artikel 146 van het EGA-Verdrag zijn ingesteld, zich onbevoegd verklaren opdat het Hof uitspraak kan doen op die beroepen.”

Het Hof vestigt de aandacht erop dat met het oog op de opstelling van dit voorstel onder meer “de beroepen die gedurende de laatste vijf jaar (1996-2000) door de instellingen en de lidstaten zijn ingesteld, statistisch en op hun inhoud (zijn) onderzocht”¹.

¹ Doc. nr. 6283 van de Raad van 13.2.2003, blz. 3.

Opmerkingen vooraf

a) Dit voorstel past in het kader van de hervormingen die in het vooruitzicht waren gesteld door het Verdrag van Nice, en die enerzijds ten doel hebben de werkbelasting van het Hof van Justitie te verminderen door een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het Gerecht van eerste aanleg (hierna: "het GEA"), en anderzijds het GEA te ontlasten van met name de ambtenarengeschillen door de oprichting krachtens artikel 225 A van het Verdrag van een nieuwe rechterlijke instantie van eerste aanleg.

Uit de verklaringen nrs. 12 en 16 die in dat verband zijn aangenomen op de top van Nice, blijkt dat deze beide hervormingen hand in hand gaan. Er dient derhalve op te worden toegezien dat ze zoniet gelijktijdig, dan toch zo kort mogelijk na elkaar tot stand worden gebracht, ten einde een aanzienlijke verlenging van de uitspraaktermijnen van het GEA te voorkomen², die onvermijdelijk het gevolg zou zijn van het overdragen van "een groot aantal beroepen" van het Hof naar het GEA, zoals door het onderhavige voorstel wordt beoogd³, zonder dat het GEA ontlast wordt van de ambtenarengeschillen.

b) In het voorstel van het Hof wordt niet ingegaan op de mogelijkheid van een overdracht van prejudiciële bevoegdheden aan het GEA in de zin van artikel 225, lid 3, van het Verdrag.

De Commissie is het met deze benadering eens, aangezien de belangrijkste innovatie van het Verdrag van Nice erin bestaat van het GEA de rechtbank van gemeen recht te maken met betrekking tot rechtstreekse beroepen en aangezien er van de overdracht van prejudiciële bevoegdheden slechts sprake is op specifieke gebieden, die beter in een later stadium kunnen worden aangewezen, eventueel bij de instelling van de gespecialiseerde rechterlijke kamers als bedoeld in artikel 225, lid 2, van het Verdrag.

c) Het voorstel beoogt uitwerking te geven aan het deel van de hervorming dat wordt bedoeld in de eerste zin van artikel 225, lid 1, want het Hof is van oordeel dat "van de in de laatste zin van artikel 225, lid 1, eerste alinea, EG geboden mogelijkheden (...) in dit stadium geen gebruik (behoeft) te worden gemaakt" (doc. 6283 van de Raad, blz. 2).

De Commissie is het ook hiermee eens: de overdracht van beroepen wegens nalaten aan het Gerecht is in dit stadium geen prioriteit.

d) In de inleiding en de beschrijving van de werkingsfeer van zijn voorstel⁴ verklaart het Hof dat krachtens het nieuwe artikel 225, lid 1, EG, dat van het Gerecht de gemene rechter maakt voor alle in de eerste zin van die bepaling bedoelde rechtstreekse beroepen, "de uitzonderlijke gevallen waarin het Hof van Justitie bij uitsluiting bevoegd dient te blijven, in het bijzonder (moeten) worden gemotiveerd". Doorredenerend geeft het Hof als zijn mening te kennen dat zijn bevoegdheid in eerste en laatste aanleg enkel dient te worden gehandhaafd "voor de rechterlijke

² Hetgeen in strijd zou zijn met de doelstellingen van het Verdrag van Nice; over de uitspraaktermijnen, zie zaak C-185/95P, Baustahlgewebe/Commissie, Jurispr. 1998, blz. I-8485 (punten 15 en 26 tot en met 49 van het arrest, inzonderheid de punten 44 tot en met 47).

³ Doc. 6283, reeds aangehaald, blz. 2 in fine.

⁴ Doc. 6283, reeds aangehaald, blz. 2.

toetsing van de basisregelgeving en voor de beslechting van geschillen tussen de instellingen".

De Commissie sluit zich hierbij volmondig aan. Het doel van deze nieuwe verdragsbepaling is immers het Hof van Justitie bij uitsluiting bevoegd te maken voor belangrijke geschillen, zodat het zich in de toekomst kan concentreren op zijn drievoudige rol als constitutioneel Hof (belangrijke rechtstreekse beroepen, beroepen wegens niet-nakoming, adviesbevoegdheid), cassatierechter ten aanzien van arresten die in eerste aanleg door het Gerecht zijn geweest, en hoogste rechterlijke instantie voor de uitlegging van het recht via het systeem van prejudiciële vragen en de procedure van heroverweging van de arresten van het Gerecht⁵.

Tot de belangrijke rechtstreekse beroepen behoren ongetwijfeld de beroepen die door de lidstaten of de instellingen worden ingesteld tegen basisregelgeving, en de interinstitutionele beroepen. Dergelijke geschillen hebben rechtstreekse gevolgen voor het functioneren van de Gemeenschap en voor het in de Verdragen verankerde bevoegdheidsevenwicht tussen de instellingen en de lidstaten enerzijds en tussen de instellingen onderling anderzijds. Zij moeten dan ook bij uitsluiting tot de bevoegdheid van het Hof behoren.

Bij het voorstel van het Hof heeft de Commissie inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de handelingen en geschillen die voor het Hof moeten worden gereserveerd, alsmede formele suggesties betreffende de tekst van het voorstel.

INHOUDELIJK

HANDELINGEN DIE ONDER DE UITSLUITENDE BEVOEGDHEID VAN HET HOF DIENEN TE VALLEN

I. Regelgeving

1. De Commissie onderschrijft het voorstel van het Hof met betrekking tot de handelingen van het Europees Parlement en/of de Raad. Basisregelgeving die is vastgesteld op grond van een verdragsbepaling, is onbetwistbaar voorbehouden aan het Hof, in de zin van artikel 225, lid 1, van het Verdrag.

Op grond van deze leidraad in het voorstel rekent het Hof het terecht niet langer tot zijn bevoegdheid om in eerste en laatste aanleg te oordelen over besluiten van de Raad krachtens artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag⁶, over handelspolitieke beschermingsmaatregelen, met name de verordeningen waarbij de Raad definitieve

⁵ Procedure ingesteld bij artikel 225, leden 2 en 3, telkens de laatste alinea, van het Verdrag.

⁶ Zoals het Hof reeds in 1998 had voorgesteld, dienen geschillen over staatssteun in hun totaliteit onder het toezicht van het GEA te worden gebracht, ongeacht wie eiser en wie verweerder is, "om een einde te maken aan de bevoegdheidsversnippering, waarvan de nadelen zich bij dit soort geschillen potentieel het sterkst doen gevoelen, doordat beroepen tegen dezelfde handeling worden ingesteld door lidstaten en door natuurlijke of rechtspersonen" (Doc. 5713/99 JUR 54 van de Raad van 25.2.1999, toelichting, blz. 4.

anti-dumpingrechten of definitieve compenserende rechten oplegt⁷, en over uitvoeringsmaatregelen die de Raad neemt op grond van een door basisregelgeving verleende machtiging.

Uit een uitputtende analyse van alle uitvoeringsmaatregelen waarover gedurende de door het Hof gekozen referentieperiode gedingen zijn gevoerd, blijkt dat de door de Raad – rechtstreeks of na het doorlopen van een comitologieprocedure – vastgestelde uitvoeringsmaatregelen met de door de Commissie genomen uitvoeringsmaatregelen samen een geheel van toepassingsregels vormen die daadwerkelijk beter aan het toezicht van een zelfde rechter, in casu het GEA, kunnen worden onderworpen⁸.

Gelet op deze analyse en op de leidraad in het voorstel van het Hof is de Commissie van mening dat het woord "rechtstreeks" dient te worden weggelaten in de voorgestelde bepalingen (eerste alinea, eerste streepje, derde punt, van het wijzigingsvoorstel)⁹.

Als dit woord, dat is overgenomen uit artikel 202 van het Verdrag¹⁰, zou worden gehandhaafd, zou dit immers betekenen dat aan het GEA het toezicht wordt toevertrouwd op besluiten die "rechtstreeks" door de Raad zijn genomen, maar dat het Hof bij uitsluiting bevoegd zou blijven voor het toezicht op besluiten die door dezelfde instelling zijn genomen na het doorlopen van een comitologieprocedure¹¹.

Een dergelijk onderscheid is binnen de totaliteit van de uitvoeringsbevoegdheden niet te verantwoorden en zou derhalve een incoherentie introduceren in de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke instanties die het Verdrag van Nice tot stand beoogde te brengen¹².

2. Evenals het Hof is de Commissie van mening dat niet alleen instrumenten die door het Parlement en de Raad worden vastgesteld, regelgevingsinstrumenten zijn die bij uitsluiting onder het toezicht van het Hof moeten blijven vallen.

⁷ Verordeningen die steunen op een bepaling in een basisbesluit, zoals artikel 12 van Verordening nr. 2423/88 van de Raad van 11.7.1988 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping of subsidiering uit landen die geen lid zijn van de EG (PB L 209 van 2.8.1988, blz. 1), vastgesteld nadat eerder bij verordening van de Commissie een voorlopig anti-dumpingrecht of een definitief compenserend recht is ingesteld (artikel 11). Om dezelfde redenen als die welke waren aangevoerd met betrekking tot geschillen inzake staatssteun, had het Hof in 1998 voorgesteld ook het toezicht op deze besluiten onder de bevoegdheid van het GEA te brengen.

⁸ Advies van de Commissie, Doc. SEC (2002) 994 van 20 september 2002, blz. 8 tot en met 12.

⁹ Zie het voorstel tot herformulering in het deel getiteld "Het wijzigingsvoorstel".

¹⁰ En waarmee uitvoeringsbesluiten van de Raad zonder voorafgaande comitologieprocedure worden bedoeld.

¹¹ Procedures waarin de basisbesluiten voorzien, overeenkomstig Besluit 1999/468 van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23), dat het besluit van 13.7.1987 (PB L 197 van 18.7.1987, blz. 33) heeft vervangen.

¹² Zie voetnoot 8 hierboven.

Terecht behoudt het Hof zich aldus de bevoegdheid voor kennis te nemen van beroepen tegen handelingen van de Commissie op het gebied van nauwere samenwerking overeenkomstig artikel 11 A van het Verdrag. Zoals het Hof stelt, gaat het hier om een soortgelijke bevoegdheid als die welke de Raad uitoefent uit hoofde van artikel 11, lid 2, van het Verdrag en waarvan de normatieve strekking buiten kijf staat.

3. De Commissie is van mening dat de doelstelling om basisregelgeving bij uitsluiting onder het toezicht van het Hof te laten vallen evenwel niet kan worden bereikt met de coherentie die noodzakelijk is voor een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen rechterlijke instanties, indien andere normatieve besluiten die op grond van het Verdrag door de Commissie enerzijds en door de ECB anderzijds worden vastgesteld, niet in eerste en laatste aanleg onder de bevoegdheid van het Hof ressorteren.

a) Door de Commissie vastgestelde normatieve besluiten

i) Richtlijnen op grond van artikel 86, lid 3 (voorheen 90, lid 3) van het Verdrag

In de loop van de door het Hof gekozen referentieperiode werden tegen meerdere richtlijnen die de Commissie op grond van het oude artikel 90, lid 3 (thans artikel 86, lid 3) van het Verdrag had vastgesteld, in totaal vier beroepen ingesteld door lidstaten¹³. Deze vier zaken werden evenwel in het register van het Hof doorgehaald bij beschikkingen van 19.5 en 26.6.1998.

Bijgevolg dient naar oudere zaken te worden verwezen om het normatieve karakter van deze besluiten en de institutionele draagwijdte van de aan het Hof voorgelegde geschillen vast te stellen.

In de zaken 188 tot en met 190/80 verzochten drie lidstaten om de nietigverklaring van Richtlijn 80/723 van de Commissie betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven¹⁴. In zaak 202/88 verzocht Frankrijk, in zijn conclusies gesteund door vier andere lidstaten, om de nietigverklaring van Richtlijn 88/301 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur¹⁵.

Nu blijkt uit deze arresten duidelijk dat artikel 90, lid 3 (thans artikel 86, lid 3) van het Verdrag aan de Commissie de normatieve bevoegdheid verleent “algemene regels

¹³ De zaken C-11/96 Spanje/Commissie en C-12/96 Portugal/Commissie hadden betrekking op Richtlijn 95/51 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie inzake de opheffing van de beperkingen op het gebruik van kabeltelevisienetten voor het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten (PB 1995 L 256, blz. 49). De zaken C-123/96 en 199/96 Spanje/Commissie hadden respectievelijk betrekking op de Richtlijnen 96/2 en 96/19 tot wijziging van de bovengenoemde Richtlijn 90/388.

¹⁴ Zaken 188 tot en met 190/80, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 2545. Attentie: Richtlijn 80/723 waartegen deze beroepen gericht zijn, is gewijzigd, met name door Richtlijn 2000/52 van de Commissie van 26.7.2000 (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75).

¹⁵ Zaak C-202/88, Frankrijk (gesteund door Duitsland, België, Griekenland en Italië)/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I- 1259.

vast te stellen die de verplichtingen die ingevolge het Verdrag op de lidstaten rusten met betrekking tot de in de eerste twee leden van dit artikel bedoelde ondernemingen, nader bepalen”¹⁶, dat deze bevoegdheid losstaat van de bevoegdheid die de Commissie uitoefent op grond van artikel 169 (thans artikel 226) van het Verdrag¹⁷ en van de algemene bevoegdheid die de Raad overigens krachtens het Verdrag uitoefent¹⁸.

Hierbij dient erop te worden gewezen dat de beroepen in de zaken 188 tot en met 190/80 door het Hof zijn verworpen. De middelen inzake onbevoegdheid van de Commissie en oneigenlijk gebruik van de procedure, die in het kader van zaak 202/88 werden aangevoerd, werden eveneens verworpen. Het feit dat sommige bepalingen van Richtlijn 88/301, waartegen het laatstgenoemde beroep gericht was, toch door het Hof nietigverklaard zijn, is uitsluitend te wijten aan het ontbreken van een rechtvaardiging voor de opheffing van bepaalde bijzondere rechten¹⁹ en aan de omstandigheid dat de betrokken richtlijn betrekking heeft op bepaalde concurrentiebeperkende gedragingen van ondernemingen, terwijl artikel 90, lid 3, (thans artikel 86, lid 3) van het Verdrag de Commissie slechts bevoegdheid verleent ten aanzien van overheidsmaatregelen²⁰.

Uit deze precedentes blijkt dat beroepen die door de lidstaten worden ingesteld tegen richtlijnen die door de Commissie op grond van artikel 86, lid 3, van het Verdrag zijn genomen, een institutioneel, ja zelfs constitutioneel karakter hebben, aangezien zij betrekking hebben op verschillende bevoegdheden die door de Commissie krachtens het Verdrag worden uitgeoefend, en op de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de Raad.

Voorts zij erop gewezen dat in principe door natuurlijke of rechtspersonen geen rechtstreeks beroep bij het GEA kan worden ingesteld tegen richtlijnen, maar dat deze daarentegen wel het voorwerp kunnen zijn van een prejudiciële verwijzing naar het Hof.

De vorenstaande overwegingen maken duidelijk dat, naar het oordeel van de Commissie, richtlijnen die op grond van artikel 86, lid 3, van het Verdrag zijn vastgesteld, uitsluitend aan toezicht door het Hof onderworpen moeten zijn.

ii) Verordeningen van de Commissie op grond van artikel 39, lid 3 (voorheen 48, lid 3), onder d), van het Verdrag

Volgens deze bepaling houdt het vrij verkeer van werknemers

“3. het recht in om ...

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in de door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen”.

¹⁶ Punt 14 van het arrest in zaak 202/88, Jurispr. 1991 blz. I- 1263.

¹⁷ Punten 16 en 17 van het arrest in de zaak 202/88.

¹⁸ Punten 25 en 26 van het arrest in zaak 202/88.

¹⁹ Punt 46 van het arrest in zaak 202/88.

²⁰ Punten 55 en 56 van het arrest in zaak 202/88.

Aan het normatieve karakter van deze bevoegdheid kan geen twijfel bestaan. De omstandigheid dat het laatste basisbesluit dat op dit gebied door de Commissie is vastgesteld reeds van 1970 dateert²¹ is geen reden om artikel 39, lid 3, onder d), van het Verdrag niet in aanmerking te nemen in het kader van een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen rechterlijke instanties, waarbij aan het Hof het toezicht wordt toevertrouwd op normatieve besluiten die worden vastgesteld op grond van het Verdrag.

b) Door het ECB vastgestelde besluiten

Uit de bepalingen van hoofdstuk 2 van Titel VII (Derde Deel) van het Verdrag alsmede uit de hoofdstukken VII en VIII van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en de ECB²² – hierna: “de ESCB-statuten” – blijkt dat op het gebied van het monetair beleid de regelgevende bevoegdheid wordt gedeeld door de ECB en de Raad²³.

De Raad oefent een algemene wetgevende bevoegdheid uit, die de mogelijkheid omvat om enerzijds de in artikel 107, lid 5, van het Verdrag (artikel 41 van de ESCB-statuten) genoemde bepalingen van de ESCB-statuten te wijzigen en anderzijds "aanvullende"²⁴ bepalingen zoals bedoeld in de in artikel 107, lid 6, van het Verdrag (artikel 42 van de ESCB-statuten) aangehaalde artikelen van de genoemde statuten vast te stellen.

Uit artikel 110, lid 1, van het Verdrag (artikel 34.1 van de ESCB-statuten) volgt dat daarentegen de ECB bevoegd is om de besluiten vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken omschreven in de bepalingen van de ESCB-statuten.

Deze bevoegdheid krijgt concreet vorm, enerzijds door de vaststelling van "verordeningen" voorzover nodig voor de uitvoering van de door de ESCB-statuten (artikel 110, lid 1, eerste streepje, van het Verdrag) omschreven taken, namelijk:

- "het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Gemeenschap" (artikel 3.1, eerste streepje, van de ESCB-statuten; artikel 105, lid 2, eerste streepje, van het Verdrag)²⁵,
- "eisen dat in de lidstaten gevestigde kredietinstellingen met het oog op de doelstellingen van het monetair beleid op rekeningen bij de ECB en nationale centrale banken bepaalde minimumreserves aanhouden" (artikel 19.1 van de ESCB-statuten)²⁶,

²¹ Verordening nr. 1251/70 van de Commissie van 29.6.1970 (PB L 142 van 30.6.1970, blz. 24) was het voorwerp van het arrest in de zaak Givane van 9.1.2003 (C-257/00, Jurispr. 2003, blz. I-345).

²² Bundel “Verdragsteksten”, 1999, Band I, Deel I, blz. 467 tot en met 501.

²³ Anders dan op het gebied van het economisch beleid; zie in dit verband artikel 111, lid 4, van het Verdrag en artikel 6 van de ESCB-statuten.

²⁴ Zoals wordt aangegeven door de titel van hoofdstuk VIII van de ESCB-statuten: “Wijziging van de statuten en aanvullende wetgeving”, Verdragsteksten, 1999, Band I – Deel I, blz. 495.

²⁵ Artikel 3.1 van de ESCB-statuten is operationeel gemaakt door een besluit, getiteld Richtsnoer van de ECB van 31.8.2000 betreffende monetaire beleidsinstrumenten en -procedures van het Eurosysteem (PB L 310 van 11.12.2000, blz. 1).

²⁶ Dit artikel is met name operationeel gemaakt door Verordening nr. 2818/98 van de ECB inzake de toepassing van reserveverplichtingen (PB L 356 van 30.12.1998, blz. 1).

- "verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Gemeenschap en met andere landen" (artikel 22 van de ESCB-statuten).

Anderzijds krijgt deze bevoegdheid concreet gestalte door de vaststelling van "beschikkingen" die nodig zijn voor de uitvoering van de door het Verdrag of de ESCB-statuten aan de ESCB opgedragen taken (artikel 110, lid 1, tweede streepje, van het Verdrag).

Wat de verordeningen van de ECB betreft, is het van belang erop te wijzen dat artikel 110, lid 2, van het Verdrag (artikel 34.2 van de ESCB-statuten) letterlijk de bewoordingen van artikel 249 (voorheen artikel 189) van het Verdrag overneemt, hetgeen betekent dat *"een verordening (van de ECB) van algemene toepassing (is, en dat zij) verbindend (is) in al haar onderdelen en (...) rechtstreeks toepasselijk (is) in alle lidstaten"*.

De artikel 110, lid 1, eerste streepje, voegt daaraan toe dat de ECB tevens verordeningen vaststelt "in de gevallen die worden bepaald in de in artikel 107, lid 6, bedoelde besluiten van de Raad".

Het gaat hier dus om uitvoeringsbesluiten, die worden genomen op grond van een machtiging door een basisbesluit van de Raad²⁷. Hetzelfde geldt voor besluiten die door de ECB worden genomen binnen de werkingssfeer van artikel 110, lid 3, van het Verdrag, volgens hetwelk de ECB door de Raad kan worden gemachtigd om ondernemingen boeten of dwangsommen op te leggen bij niet-naleving van haar verordeningen en beschikkingen²⁸, of binnen de werkingssfeer van artikel 105, lid 6, van het Verdrag, op grond waarvan de Raad aan de ECB specifieke taken kan opdragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.

De Commissie is van mening dat ten aanzien van de besluiten van de ECB dezelfde gedragslijn dient te worden aangehouden als ten aanzien van andere communautaire besluiten.

Het toezicht op uitvoeringsbesluiten die door de ECB worden vastgesteld op grond van een machtiging door een basisbesluit van de Raad, kan aan het GEA worden toevertrouwd.

²⁷ Voorbeeld: Verordening nr. 2174/2002 van de ECB met betrekking tot de geconsolideerde balans van de sector monetaire financiële instellingen (PB L 330 van 6.12.2002, blz. 29) is vastgesteld op grond van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 4, van Verordening nr. 2533/98 van de Raad met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens door de ECB (PB L 318 van 27.11.1998, blz. 8), die zelf is vastgesteld overeenkomstig artikel 5.4 van de ESCB-statuten, zoals vermeld in artikel 107, lid 6, van het verdrag.

²⁸ Zoals Verordening nr. 2157/1999 van de ECB met betrekking tot de bevoegdheid van de ECB om sancties op te leggen (PB L 264 van 12.10.1999, blz. 21), waarin wordt verwezen naar artikel 110, lid 3, van het Verdrag en die met name is vastgesteld op grond van artikel 6, lid 2, van Verordening nr. 2532/98 van de Raad (PB L 318 van 27.11.1998, blz. 4), die zelf is vastgesteld op basis van het vroegere artikel 108A, lid 3, (thans artikel 10, lid 3) van het Verdrag en artikel 34.3 van de ESCB-statuten, dat wordt genoemd in artikel 107, lid 6, van het Verdrag.

De overige door de ECB op grond van artikel 110, lid 1, van het Verdrag of de bepalingen van de ESCB-statuten vastgestelde besluiten dienen daarentegen bij uitsluiting aan het toezicht van het Hof onderworpen te zijn.

Dat de op grond van artikel 110, lid 1, eerste streepje, van het Verdrag vastgestelde verordeningen of besluiten moeten worden beschouwd als basisregelgeving, staat buiten kijf, zowel wat hun rechtsgrond en hun gevolgen als wat de inhoud van de genomen maatregelen betreft. Volgens de Commissie maakt de complementariteit tussen deze maatregelen en de besluiten die de Raad vaststelt op grond van artikel 107, lid 6, of artikel 107, lid 5, van het Verdrag, het in ieder geval noodzakelijk dat het toezicht erop door één enkele rechter, in casu het Hof, wordt uitgeoefend.

Als voorbeeld van complementaire bepalingen kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de verordeningen betreffende reserveverplichtingen, die enerzijds door de ECB worden vastgesteld op grond van artikel 19.1 van de ESCB-statuten²⁹, en anderzijds door de Raad op grond van artikel 19.2 van de ESCB-statuten³⁰.

Uit het vorenstaande volgt dat niet kan worden uitgesloten dat lidstaten tegen dergelijke besluiten van de ECB een beroep instellen om duidelijkheid te krijgen over de bevoegdheidsverdeling tussen de ECB en de Raad. Volgens de Commissie dient daarmee dan ook rekening te worden gehouden in de formulering van artikel 51 van het statuut van het Hof.

De in artikel 110, lid 1, tweede streepje, van het Verdrag bedoelde beschikkingen kunnen wellicht niet zonder meer in de categorie basisregelgeving worden ondergebracht.

De Commissie is niettemin van oordeel dat het toezicht op beschikkingen van de ECB aan het Hof dient toe te komen, aangezien

- zoals aangegeven in het Verdrag, zij rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de aan het ESCB opgedragen taken en worden gegeven op grond van de bepalingen van de ESCB-statuten,
- zij, gelet op de bevoegdheidsverdeling die voortvloeit uit het Verdrag en de ESCB-statuten, banden hebben met tal van besluiten van de Raad³¹,
- en de eventueel door de lidstaten tegen dergelijke besluiten ingestelde beroepen uit de aard van de zaak een institutioneel karakter zouden hebben of in elk geval zeker belangrijk zouden zijn in deze nieuwe sector die tot dusver nog geen jurisprudentie heeft opgeleverd.

²⁹ Verordening nr. 2818/98 van de ECB van 1.12.1998 inzake de toepassing van reserveverplichtingen, waarnaar reeds werd verwezen in voetnoot 26. Deze verordening werd gewijzigd bij Verordening nr. 1921/2000 van de ECB (PB L 229 van 9.9.2000, blz. 34) en Verordening nr. 690/2002 van de ECB (PB L 106 van 23.4.2002, blz. 9).

³⁰ Verordening nr. 2531/98 van de Raad van 23.11.1998 met betrekking tot de toepassing van reserveverplichtingen door de ECB (PB L 318 van 27.11.1998, blz. 1).

³¹ Zie de ESCB-statuten, met name art. 5.3 en 5.4, art. 6 en 12.5, in samenhang met art.111, lid 4, van het Verdrag, art. 20, eerste en tweede alinea, art. 28 en 29.

Deze overwegingen brengen de Commissie tot de overtuiging dat de beroepen die door de lidstaten worden ingesteld tegen besluiten die door de ECB worden genomen op grond van artikel 110, lid 1, van het Verdrag of van andere bepalingen van de ESCB-statuten, met uitzondering van besluiten die worden genomen op grond van een machtiging door een besluit van de Raad, bij uitsluiting tot de bevoegdheid van het Hof moeten behoren.

II. Andere besluiten die bij uitsluiting tot de bevoegdheid van het Hof moeten behoren

a) De besluiten of het nalaten een besluit te nemen van de Commissie op grond van de artikelen 99 tot en met 104 van het EG-Verdrag

Uit de artikelen 99 tot en met 104 van het Verdrag volgt dat de maatregelen die door de Raad worden genomen op het gebied van het economisch beleid, worden vastgesteld op basis van verslagen en aanbevelingen die door de Commissie worden opgesteld.

De mogelijkheid dat een beroep wegens nalaten, of zelfs een beroep tot nietigverklaring door de lidstaten wordt ingesteld tegen de Commissie, dient in aanmerking te worden genomen bij de vaststelling van de exclusieve bevoegdheden van het Hof van Justitie.

b) De niet in artikel 249 van het Verdrag genoemde besluiten van de instellingen, die echter wel rechtsgevolgen hebben

Het Hof stelt voor bij uitsluiting onder zijn bevoegdheid te laten ressorteren "*handelingen ... van het Europees Parlement of de Raad, of van beide instellingen tezamen*".

Uit deze formulering kan worden afgeleid dat niet alleen de door de Raad alleen of samen met het Parlement vastgestelde basisregelgeving bedoeld wordt, maar ook de besluiten van deze beide instellingen betreffende hun werking, zoals resoluties over de zetel van het Parlement³² of over de vestigingsplaats van zijn diensten³³, of besluiten zoals de gedragscode inzake de toegang tot documenten van de Raad³⁴.

De Commissie is het met deze benadering eens, maar vindt dat hetzelfde moet gelden voor elke instelling. De voorschriften die door de instellingen uit hoofde van hun institutionele autonomie worden vastgesteld en die beogen rechtsgevolgen in het leven te roepen, zijn onvermijdelijk van belang voor de bevoegdheidsverdeling of het

³² Zaak C-230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255 (281).

³³ Zaak C-108/83, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1984, blz. 1945 (1947).

³⁴ Zaak C-58/94, Nederland/Raad, Jurispr. 1996, blz. I- 2169; met betrekking tot dezelfde gedragscode van de Raad en de Commissie is een beroep ingesteld tegen de Commissie: zaak C-303/90, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I - 5315 (5343).

institutionele evenwicht³⁵. Beroepen die door de lidstaten tegen dergelijke besluiten worden ingesteld, dienen derhalve bij uitsluiting door het Hof te worden behandeld.

Voorzover het voorstel van het Hof reeds ziet op handelingen van het Parlement of de Raad in dit verband en voorzover het zou worden aangevuld voor wat betreft de ECB, blijft een verdere aanpassing van het wijzigingsvoorstel noodzakelijk om ook handelingen van de Commissie terzake onder de toepassing ervan te brengen.

INTERINSTITUTIONELE GESCHILLEN

Het voorstel van het Hof beoogt te bewerkstelligen dat alleen het Hof zelf bevoegd is kennis te nemen van geschillen tussen de instellingen onderling of tussen een instelling en de ECB, ongeacht wie eiser en verweerder is.

Volgens de Commissie dient de bevoegdheid van het Hof zich uit te strekken tot elk geschil van institutionele aard en derhalve ook de beroepen te omvatten die worden ingesteld door een instelling of zelfs een lidstaat³⁶ tegen de organen en instanties die – in de bewoordingen van artikel 286, lid 1, van het Verdrag – “bij of op grond van dit Verdrag zijn opgericht”.

De Commissie is van oordeel dat voor de uitvoering van bepaalde taken op sommige gebieden – met name uitvoeringstaken die de bevoegdheid inhouden om beslissingen te nemen ten aanzien van derden – zeer specifieke competenties en deskundigheden vereist zijn, die niet steeds beschikbaar zijn in de communautaire diensten³⁷. De wetgever kan in dat geval een agentschap oprichten³⁸, dit wil zeggen een instantie met rechtspersoonlijkheid, die over de nodige autonomie beschikt voor de uitvoering van haar taken.

In het kader van de met artikel 225, lid 1, van het Verdrag beoogde nieuwe bevoegdheidsverdeling behoort de behandeling van beroepen die door een instelling of een lidstaat tegen een dergelijke instantie worden ingesteld, niet aan het GEA te worden toevertrouwd, aangezien het geschil dat aldus bij de communautaire rechter aanhangig wordt gemaakt uit de aard van de zaak betrekking heeft op de omvang van

³⁵ In zaak C-366/88, Frankrijk/Commissie (Jurispr. 1990, blz. I-3571 (3595)), heeft het Hof interne instructies nietigverklaard, die door de Commissie waren uitgevaardigd om de bevoegdheden van haar personeelsleden ten aanzien van derden vast te stellen in het kader van het beheer van het EOGFL, op grond van de overweging dat de instructies zich niet ertoe beperkten de geldende regeling te verduidelijken, doch aan die regeling ook bepalingen toevoegden. In zaak C-325/91, Frankrijk/Commissie (Jurispr. 1993, blz. I-3283 (3303)), heeft het Hof een mededeling van de Commissie nietigverklaard, die beoogde de wijze van toepassing van Richtlijn 80/723 inzake de doorzichtigheid van de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare industriële bedrijven te preciseren, die in PB C 273/1991, blz. 2, was gepubliceerd en die ter kennis van alle lidstaten was gebracht.

³⁶ Bij voorbeeld het beroep waarin is voorzien door artikel 42 van Verordening nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 15.7.2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (PB L 240 van 7.9.2002, blz. 1).

³⁷ Mededeling van de Commissie betreffende Europese regelgevende agentschappen COM(2002)718 def. van 11.12.2002.

³⁸ Zie de lijst van bestaande agentschappen in het eerder genoemde document COM(2002)718, blz. 3.

de bevoegdheden van de betrokken instantie en op de plaats die zij inneemt in de institutionele structuur.

Het gaat er hierbij niet om aan organen of instanties het recht te verlenen om in rechte op te treden vóór het Hof – een recht dat het Verdrag hun niet verleent – maar het Hof bij uitsluiting bevoegd te laten blijven om kennis te nemen van beroepen die eventueel door de lidstaten of de instellingen tegen dergelijke instanties worden ingesteld.

De Commissie is van mening dat het wijzigingsvoorstel van het Hof bijgevolg in dier voege moet worden aangevuld.

TEKST VAN HET WIJZIGINGSVOORSTEL

I. De Commissie stelt voor de door het Hof voorgestelde tekst aan te vullen op grond van de hiervoor gemaakte opmerkingen

Eerste alinea

De Commissie stelt allereerst een strikt redactionele wijziging voor om gemakkelijker te kunnen bepalen of handelingen uitvoeringsbesluiten van de Raad zijn; in de aanhef van deze besluiten wordt immers geen melding gemaakt van artikel 202 van het Verdrag, maar van de bepaling van het basisbesluit waarin de machtiging tot het vaststellen van het betrokken uitvoeringsbesluit wordt gegeven³⁹.

Daarnaast stelt zij voor de door het Hof voorgestelde tekst aan te vullen door de handelingen die bij uitsluiting tot zijn bevoegdheid behoren uit te breiden met de hierboven genoemde normatieve en niet-normatieve besluiten.

Tweede alinea

De Commissie stelt voor de formulering te vereenvoudigen en tevens melding te maken van beroepen die door de instellingen van de Gemeenschap worden ingesteld tegen een orgaan dat of een instantie die bij of krachtens het Verdrag is opgericht.

De aldus gewijzigde tekst van het voorstel is opgenomen in bijlage 1 bij dit document.

II. Er is echter ook een andere tekst van het wijzigingsvoorstel denkbaar

De Commissie is van oordeel dat dient te worden nagegaan of de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het GEA niet in de geest van het Verdrag van Nice aan duidelijkheid zou winnen indien de handelingen die bij uitsluiting aan het toezicht van het Hof onderworpen zijn, per soort zouden worden gegroepeerd (handelingen op grond van het Verdrag, autonome besluiten enz.) in plaats van uitsluitend te worden ingedeeld naargelang van wie ze uitgaan.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Verordening nr. 2772/1999 van de Raad van 21.12.1999 tot vaststelling van de algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees (PB L 334 van 28.12.1999), waarvan de aanhef als volgt luidt: “Gelet op Verordening (EG) nr. 820/97 van 21 april 1997 tot vaststelling ... , en met name op artikel 19,”.

De opsomming van handelingen die op grond van het Verdrag zijn gesteld, waartoe de nieuwe tekst in de door het Hof voorgestelde vorm onvermijdelijk aanleiding zou geven, met name ten aanzien van handelingen van de Commissie, zou wellicht onvolledig blijken te zijn en derhalve tot onzekerheid leiden. Een dergelijke opsomming dreigt overigens vooruit te lopen op de ontvankelijkheid van bepaalde beroepen wegens nalaten, of zelfs van beroepen tot nietigverklaring die door de lidstaten zouden kunnen worden ingesteld tegen de Commissie, met name op het gebied van het economisch beleid (de artikelen 99 tot en met 104 van het EG-Verdrag).

Wellicht dient dan ook de voorkeur te worden gegeven aan een benadering die erin bestaat het Hof bij uitsluiting bevoegd te maken voor handelingen die zijn vastgesteld op grond van het Verdrag, met uitzondering van handelingen op het gebied van concurrentie, staatssteun en handelspolitiek. Dat het met een dergelijke benadering ook gemakkelijker zou zijn zich aan te passen aan eventuele wijzigingen ten gevolge van een toekomstig grondwettelijk verdrag, is daarbij meegenomen.

Een tekstvoorstel dat in die richting gaat, is opgenomen in bijlage 2 bij dit document.

BIJLAGE 1

De gewijzigde tekst van het voorstel (onderstreepte passages) luidt als volgt:

“1. In afwijking van het bepaalde in artikel 225, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 140 A, lid 1, van het EGA-Verdrag zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden de in de artikelen 230 en 232 van het EG-Verdrag en de artikelen 146 en 148 van het EGA-Verdrag bedoelde beroepen, die door een lidstaat worden ingesteld tegen

i) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement of de Raad, of van beide instellingen tezamen, met uitzondering van

◦ de besluiten van de Raad krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, van het EG-Verdrag,

◦ de handelingen van de Raad krachtens een verordening van de Raad betreffende de handelspolitieke beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 133 van het EG-Verdrag,

◦ de handelingen van de Raad krachtens een machtiging door een besluit van de Raad of een besluit van het Europees Parlement en de Raad dat is genomen op grond van het Verdrag;

ii) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van de Commissie krachtens artikel 11 A, artikel 39, lid 3, onder d), artikel 86, lid 3, en de artikelen 99 tot en met 104 van het EG-Verdrag,

iii) een niet in artikel 249 van het EG-Verdrag vermelde handeling van de Commissie die beoogt rechtsgevolgen in het leven te roepen,

iv) handelingen of het nalaten besluiten te nemen van de ECB krachtens artikel 110, lid 1, van het EG-Verdrag of andere⁴⁰ bepalingen van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en de ECB,

v) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een orgaan dat of een instantie die bij of krachtens het Verdrag is opgericht. ”

2. Eveneens aan het Hof voorbehouden zijn de in voornoemde artikelen bedoelde beroepen die

- door een instelling van de Gemeenschappen worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een andere instelling van de Gemeenschappen of van de Europese Centrale Bank, dan wel door de Europese Centrale Bank worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een instelling van de Gemeenschappen,

- door een instelling van de Gemeenschappen worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een orgaan dat of een instantie die bij of krachtens het Verdrag is opgericht. ”

⁴⁰

Andere dan de in artikel 110, lid 1, eerste streepje, van het Verdrag genoemde bepalingen.

BIJLAGE 2

Andere mogelijke tekst van het voorstel

*“ **1.** In afwijking van het bepaalde in artikel 225, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 140 A, lid 1, van het EGA-Verdrag zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden de in de artikelen 230 en 232 van het EG-Verdrag en de artikelen 146 en 148 van het EGA-Verdrag bedoelde beroepen, die door een lidstaat worden ingesteld tegen*

i) een handeling die gebaseerd is op een bepaling van het EG-Verdrag of het EGA-Verdrag of een nalaten op grond van het EG-Verdrag of het EGA-Verdrag een besluit te nemen van het Parlement en de Raad, van de Raad of van de Commissie, met uitzondering van

- de besluiten van de Commissie of van de Raad krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, van het EG-Verdrag,

- en de besluiten van de Commissie krachtens artikel 38, artikel 76, lid 2, de artikelen 81, 82 en 85, artikel 86, lid 3, en artikel 134 van het EG-Verdrag;

ii) handelingen of het nalaten besluiten te nemen van de ECB krachtens artikel 110, lid 1, van het EG-Verdrag of andere⁴¹ bepalingen van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en de ECB,

iii) een niet in artikel 249 van het EG-Verdrag vermelde handeling van de Commissie die beoogt rechtsgevolgen in het leven te roepen,

iv) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een orgaan dat of een instantie die bij of krachtens het Verdrag is opgericht.

2. Eveneens aan het Hof voorbehouden zijn de in voornoemde artikelen bedoelde beroepen die

- door een instelling van de Gemeenschappen worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een andere instelling van de Gemeenschappen of van de Europese Centrale Bank, dan wel door de Europese Centrale Bank worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een instelling van de Gemeenschappen,

- door een instelling van de Gemeenschappen worden ingesteld tegen een handeling of een nalaten een besluit te nemen van een orgaan dat of een instantie die bij of krachtens het Verdrag is opgericht. ”

⁴¹ Andere dan de in artikel 110, lid 1, eerste streepje, van het Verdrag genoemde bepalingen.