

Vergaderjaar 2021–2022

35 295

EU en de rechtsstaat

AA

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

In het debat «Rechtsstaat, grondrechten en democratie in de EU» van 8 februari jl. heb ik de leden Koole (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA) en Karimi (GroenLinks) drie toezeggingen gedaan op het terrein van infractieprocedures. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezeggingen.

Het lid Koole vroeg naar de mogelijkheden om een «systemische infractieprocedure» te starten op basis van een patroon van schendingen van het EU-recht. Dit idee werd onder andere geopperd door professor K.L. Schepele e.a. in een onderzoek opgenomen in het *Yearbook of European Law 2020*.¹ Schepele beargumenteert dat met het starten van infractieprocedures op basis van individuele schendingen van het Verdrag de waarden van de Unie opgenomen in artikel 2 onvoldoende beschermd kunnen worden. Zij betoogt dat de ondermijning van de Europese waarden door een aantal lidstaten immers veel systemischer en verrekender is dan op basis van individuele gevallen kan worden vastgesteld. Indien het Hof zich volgens Schepele zou kunnen buigen over een patroon van schendingen, zouden er ook passendere en effectiever maatregelen tot naleving worden opgelegd. Hiertoe zou het bijvoorbeeld niet alleen aan te bevelen zijn om schendingen van specifieke verplichtingen uit het Verdrag te bundelen om aan te tonen dat het patroon ernstiger is dan de som der delen, maar wordt ook gesuggereerd om een infractie te starten op basis van artikel 2 VEU als zelfstandige grond.

Bij het starten van een infractieprocedure op het terrein van de Uniewaarden gaat de Commissie er vooralsnog vanuit dat er sprake moet zijn van een inbreuk op een specifieke bepaling van het Unierecht die concreet gestalte geeft aan een in artikel 2 VEU genoemde waarde, zoals

¹ Schepele, K.L., Kochenov, D.V., Grabowska-Moroz, B., «EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union», *Yearbook of European Law*, Volume 39, 2020. P2–121, 29 March 2021.

bijvoorbeeld artikel 19 VEU, dat vereist dat de rechter onafhankelijk is.² Het kabinet heeft begrip voor deze aanpak en voor de terughoudendheid om een inbreukprocedure te starten op basis van artikel 2 VEU als enkele grond, omdat het juist op het terrein van de waarden van de Unie van belang is dat zaken die naar het Hof van Justitie worden gebracht juridisch solide onderbouwd zijn. Tegelijkertijd is de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit punt ook volop in ontwikkeling. Het is in dat licht niet uitgesloten dat de Commissie op termijn wel zal overgaan tot bijvoorbeeld het bundelen van verschillende schendingen van specifieke Unierechtelijke bepalingen.

Het lid van Oomen-Ruijten vroeg naar een reactie op het onderzoek van professor Kelemen, waarbij ze waarschijnlijk doelt op de publicatie «*Where have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*».³ Kort samengevat stelt het onderzoek dat de politieke rol die de Commissie is gaan spelen als aanjager van de Europese integratie ten koste is gegaan van de effectieve handhaving van de Verdragen. Dit zou blijken uit de afname van het aantal infractieprocedures.

De verantwoordelijkheid voor de correcte omzetting, toepassing en uitvoering van EU-wetgeving ligt in de eerste instantie bij de lidstaten zelf. Om de lidstaten hierin te ondersteunen en ervoor te zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen, maakt de Commissie gebruik van meerdere instrumenten. Met de «*pilotprocedure*»⁴ kan de Commissie in dialoog met de lidstaten al veel zaken oplossen. Dit blijkt een effectieve manier te zijn om tot een goede uitvoering van het Unierecht te komen. Hierdoor is het vaak niet nodig een infractieprocedure te starten. Daarnaast zijn er om de effectiviteit van infractieprocedures te vergroten op verzoek van de Commissie in bepaalde inbreukprocedures dwangsommen opgelegd door het Hof.⁵ In de inbreukprocedure over de zgn. Poolse Muilkorfwet werd door het EU Hof op 27 oktober 2021 aan Polen een dwangsom opgelegd van 1 mln. euro per dag wegens niet-nakoming van de door het EU Hof gelaste voorlopige maatregelen.⁶ Tegelijkertijd is de Commissie door capaciteitsbeperkingen genoodzaakt keuzes te maken.

De Commissie is al meerdere inbreukprocedures gestart op het terrein van Uniewaarden en meer in het bijzonder op het terrein van de rechtsstaat. Een recent voorbeeld is de inbreukprocedure die de Commissie tegen Polen is begonnen over de uitspraken van het Poolse Grondwettelijk Hof van 14 juli 2021 en 7 oktober 2021 waarin dat Hof essentiële onderdelen van het Unierecht opzij zette met een beroep op de Poolse Grondwet. De inbreukprocedure is een belangrijk instrument gebleken om de rechtsstaatproblematiek te adresseren en het is van belang dat de Commissie dit instrument waar passend adequaat inzet om de aanhoudende rechtsstaatsproblematiek binnen de Unie te adresseren. Hier ziet Nederland ook op toe, bijvoorbeeld door bij de Commissie aan te dringen op het starten van een inbreukprocedure naar aanleiding van de problemen met de Poolse Raad voor de Rechtspraak.

² Zie voor meer informatie Kamerbrief over Overzicht EU-rechtsstaatinstrumentarium | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, zie ook Toezichtprocedures | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl).

³ Kelemen R.D., Pavone, T., «Where have the Guardians gone? Law enforcement and the politics of supranational forbearance in the European Union», 27 December 2021.

⁴ Zie voor meer informatie: Inbreukprocedures | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl).

⁵ Zie voor meer informatie Boetes en dwangsommen | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl).

⁶ Beschikking van het Hof van 27 oktober 2021, C-204/21 R.

Het lid Karimi zegde ik toe terug te komen op de mogelijkheid van alternatieve reacties voor inbreukprocedures. Gelet op wat gewisseld werd tijdens het debat, sloeg dit terug op de vraag van het lid van Ballekom (VVD) over de mogelijkheden tot het inkorten van inbreukprocedures.

De doorlooptijd van inbreukprocedures wordt in grote mate bepaald door vaststaande procedures en termijnen. De Commissie heeft twee mogelijkheden om de procedure te versnellen waar ze ook actief gebruik van maakt. Ten eerste kan de Commissie om voorlopige voorzieningen vragen (Europees kort geding).⁷ Zo heeft ze in een inbreukzaak tegen Polen over de Poolse tuchtprocedure in een Europees kort geding verzocht om de opschorting van de werkzaamheden van de Poolse tuchtkamer.⁸ Ten tweede kan de Commissie vragen om een versnelde behandeling van een zaak.⁹ Dit deed ze bijvoorbeeld in de inbreukprocedure over de verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van het Poolse Hoogge-rechtshof.¹⁰ Nederland blijft de Commissie aansporen om de mogelijkheden die haar in dit verband ter beschikking staan, ten volle te benutten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

⁷ Zie voor meer informatie: Procedure in kort geding | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl)

⁸ Dit verzoek is toegekend door het Hof, zie de beschikking van het Hof van 8 april 2020, C-791/19 R.

⁹ Dit is mogelijk op grond van artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 133 van het Reglement voor de procesvoering.

¹⁰ Dit verzoek is toegekend door het Hof, zie beschikking van de President van het Hof van 15 november 2018, C-619/18.