

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/204724>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-24 and may be subject to change.

- 15 Ibid., punt 55.
 16 Ibid., punten 53 en 55.
 17 Ibid., punt 62.
 18 Ibid., punt 63.
 19 Ibid., punt 65.
 20 Ibid., punt 66.
 21 Ibid., punten 67 en 68.
 22 Ibid., punt 70.
 23 Ibid.
 24 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16.
 25 Arrest LM, C-216/18 PPU.
 26 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 32 en 36.
 27 Ibid., punt 40.
 28 Ibid., punten 37 en 41; arrest LM, C-216/18 PPU, punten 52 en 53; en arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punten 63 en 65.
 29 Zie F. Gremmelprez, 'Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses: een nieuwe dimensie aan de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in EU-lidstaten', *SEW* 2018, afl. 11, 471-472.
 30 Overeenkomstig artikel 267 lid 1 onder a VWEU is het Hof immers bevoegd om uitspraak te doen over de uitlegging van de EU-Verdragen. In punt 11 van de aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (*PbEU* 2016, C 439/2) verduidelijkt het Hof dat hoewel het noodzakelijkerwijs rekening houdt met het feitelijke en het rechtskader van het hoofdgeding, hij het EU-recht niet zelf toepast op het geding.
 31 Zie arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 46 tot 50 in vergelijking met arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punt 72.
 32 Arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punten 67, 70 en 72.
 33 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU, punt 54.
 34 Artikel 267 lid 2 en 3 VWEU. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 16 februari 2017, C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126, punt 27 (*Ramón Margarit Pancello/Pilar Hernández Martínez*).
 35 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 38 en 43; en arrest LM, C-216/18 PPU, punten 35, 36 en 43.
 36 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU, punt 54.
 37 M. Bonelli & M. Claes, 'Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary', *European Constitutional Law Review* 2018, afl. 14, 633.
 38 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 52; en arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punt 74.
 39 Het met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017; en de Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, P8_TA-PROV(2018)0340, 12 september 2018.
 40 Het met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017; en de bijlage bij de Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, P8_TA-PROV(2018)0340, 12 september 2018.
 41 Zie bijvoorbeeld de inbreukprocedure van de Europese Commissie opgestart tegen Polen, respectievelijk ingesteld op 15 maart 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-192/18), *PbEU* 2018, C 182/14; en ingesteld op 2 oktober 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-619/18), *PbEU* 2018, C 427/30.
 42 Zie onder meer de prejudiciële vragen gesteld door de Poolse rechtbanken aan het Hof op grond van artikel 267 VWEU respectievelijk neergelegd op 9 augustus 2018 (zaak C-522/18), *PbEU* 2018, C 427/8; op 3 september 2018 (zaak C-558/18), *PbEU* 2019, C 44/8; en op 5 september 2018 (zaak C-563/18), *PbEU* 2019, C 44/9.
 43 Arrest *Achmea*, C-284/16, punten 35 tot 37; en HvJ EU 18 december 2014, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punt 176 (*Toetreding van het Hof tot de Europese Conventie van de Rechten van de Mens*).
 44 HvJ EU 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen*).
 45 Ibid., p. 23.
 46 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 22 juni 2010, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punt 41 (*Melki en Abdeli*), en HvJ EU 12 februari 2019, C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, punt 38 (*RH*).
 47 Arrest *Achmea*, C-284/16, punt 37.
 48 Zie in die zin HvJ EG 6 oktober 1981, C-246/80, ECLI:EU:C:1981:218, punt 16 (*Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie*).
 49 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU punt 54.
 50 Zie bijvoorbeeld de inbreukprocedure van de Europese Commissie opgestart tegen Polen, respectievelijk ingesteld op 15 maart 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-192/18), *PbEU* 2018, C 182/14; en ingesteld op 2 oktober 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-619/18), *PbEU* 2018, C 427/30; en de prejudiciële vragen gesteld door de Poolse rechtbanken aan het Hof op grond van artikel 267 VWEU respectievelijk neergelegd op 9 augustus 2018 (zaak C-522/18), *PbEU* 2018, C 427/8; op 3 september 2018 (zaak C-558/18), *PbEU* 2019, C 44/8; en op 5 september 2018 (zaak C-563/18), *PbEU* 2019, C 44/9.
 51 Femke Gremmelprez is doctoraatstudent en academisch assistent aan het Ghent European Law Institute Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).

107 Chronik einer angekündigten Verurteilung: het passende slot in de OTIF-zaak

Zaak C-620/16, Commissie/Duitsland

Arrest van 27 maart 2019 (Vierde kamer), ECLI:EU:C:2019:256; conclusie van A-G M. Szpunar van 9 januari 2019, ECLI:EU:C:2019:3

Inbreukprocedure – Raadsbesluit 2014/699 – Standpuntbepaling in internationale organisaties – Bevoegdheidsverdeling – Unietrouw – Ontvankelijkheid van inbreukprocedure – Gevolgen van opstelling van een lidstaat bij het verstrijken van de termijn gesteld in het met redenen omkleed advies – Eenheid en samenhang van het internationale optreden van de EU

I. Context

Het huidige oordeel ligt in het verlengde van het eerdere OTIF-arrest, vorig jaar geannoteerd in dit tijdschrift.¹ Het dictum aldaar maakte dat de Bondsrepubliek Duitsland aan het kortste eind trok in haar poging om een besluit van de Raad vernietigd te krijgen. De casus leidde tot een serie saillante overwegingen van het Hof van Justitie over meerdere aspecten van het recht van de externe betrekkingen van de EU, en dan met name de aard van gedeelde bevoegdheden. Juridisch-inhoudelijk staat het nieuwste oordeel niet meer direct met die materie in verband, maar het breidt aan de affaire een passend (doch enigszins voorspelbaar) slot. De feitelijke context zij nog even kort geschetst, waarbij de lezer desgewenst alle nadere details in de genoemde publicatie aantreft. Medio 2014 vond een bijeenkomst plaats van de Herzieningscommissie van de Intergouvernementale Organisatie voor het Internationale Spoorwegvervoer (*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*), een periodiek forum waar voorstellen tot wijziging van de COTIF (*Convention relative aux transports internationaux ferroviaires*) kunnen worden ingediend. In de aanloop naar die sessie nam de Raad van Ministers, op voorstel van de Europese Commissie, een besluit aan dat de standpunten van de EU fixeerde ten aanzien van de ingediende voorstellen tot wijziging.² Op de zitting van de Herzieningscommissie heeft de Europese Commissie de visie van de Unie gepresenteerd, conform het besluit vastgesteld ex artikel 218 lid 9 VWEU.

Duitsland stemde daarbij echter tegen en eiste een eigen stemrecht, omdat de Unie niet bevoegd zou zijn een standpunt vast te stellen over de materie die in een aantal van de ingediende wijzigingsvoorstellen aan de orde was. De voorgestelde wijzigingen werden desondanks met een meerderheid van stemmen aangenomen.

De Bondsrepubliek stelde vervolgens een vernietigingsberoep in ex artikel 263 VWEU, dat eind 2017 door het Hof van Justitie werd afgewezen. De Europese Commissie had ondertussen een inbreukactie opgestart ex artikel 258 VWEU, waarvan het thans voorliggende arrest de culminatie vormt. Het oogmerk was om zwart op wit te krijgen dat de lidstaat door zijn gedrag tijdens de zitting van de Herzieningscommissie in strijd handelde met zijn verplichtingen op grond van het vastgestelde besluit en het beginsel van loyale samenwerking. Doordat Duitsland met zoveel woorden stelde haar gedrag als volstrekt legitiem te beschouwen, had de procedure mede ten doel om een vergelijkbare opstelling in de toekomst te voorkomen.³

2. Arrest

De Bondsrepubliek bracht een hoofdargument in stelling ten aanzien van de ontvankelijkheid, namelijk dat de Commissie niet meer gerechtigd was een actie te starten omdat de schending al voor het verstrijken van de termijn aangeduid in het met redenen omkleed advies tot een einde kwam. Vaste rechtspraak zou met zich meebrengen dat niet-ontvankelijkheid dient te volgen als de litigieuze handeling voor het aflopen van die termijn geen rechtsgevolgen meer sorteert.⁴ De uitkomst van de zitting van de Herzieningscommissie werd bovendien niet beïnvloed, en het imago c.q. de belangen van de Unie niet geschaad; zelfs als dat laatste anders was, zou die schade niet meer te verhelpen zijn. Het Hof brengt hier tegen in dat de vaststelling of een lidstaat verplichtingen niet is nagekomen steeds een objectieve is, en dat in casu ontegenzeggelijk inbreuk is gemaakt op een Raadsbesluit. Dit heeft niet alleen interne, maar ook internationale gevolgen, die zich niet beperken tot de besluitvorming binnen de betreffende internationale organisatie; de eenheid en samenhang van het externe optreden van de EU komen immers in het gedrang.⁵ De redenering aanvaarden dat een infractieprocedure niet-ontvankelijk is zodra een schending geen effect meer sorteert, zou er sowieso op neerkomen dat lidstaten kunnen profiteren van hun eigen fouten. Daarmee zou niet al-

leen een loopje worden genomen met het bindende karakter van besluiten, aangeduid in artikel 288 VWEU, maar ook met de waarden waarop de Unie berust, waaronder de rechtsstaat. De aangevoerde rechtspraak waaruit het tegendeel zou blijken en beweerdelijk niet-ontvankelijkheid moet volgen, bezit hier geen relevantie, en ziet op het bijzondere gebied van overheidsopdrachten.⁶ Dat de reputatieschade niet meer kan worden verholpen, mag volgens het Hof evenmin leiden tot niet-ontvankelijkheid: dan zou immers een lidstaat gemakkelijk aan aansprakelijkheid ontkomen, door zich te beroepen op een voldongen feit dat volledig aan zichzelf is toe te schrijven.⁷

Ten gronde betoogde de Bondsrepubliek dat er helemaal geen sprake was van schending van het besluit, aangezien dat voorzag in aanbevolen gecoördineerde standpunten. Het Hof repliceert dat het wel degelijk om een dwingend voorschrift gaat, zoals onder meer bevestigd door de publicatie in de L-serie van het *Publicatieblad*; het kan dus evenmin gaan om een 'niet-bestaande handeling'.⁸ Tot slot wordt onderstreept dat het beginsel van loyale samenwerking geweld is aangedaan door het niet naleven van een besluit ex artikel 218 lid 9 VWEU, waarmee ook de doeltreffendheid, geloofwaardigheid en reputatie van de Unie zijn ondermijnd.⁹

3. Analyse

In tegenstelling tot het eerdere arrest in de OTIF-zaak, is de principiële kwestie nu vooral procedureel van aard. Het draait hier om de ontvankelijkheid van een infractieprocedure wanneer het litigieuze gedrag in het verleden ligt en geen rechtsgevolgen meer zou sorteren. In dit kader greep het Hof zijn kans om zijn rechtspraak dienaangaande nog iets verder te preciseren. De hoofdregel wil, conform het betoog van Duitsland, dat een inbreukprocedure niet meer wordt behandeld wanneer een schending geen rechtsgevolgen meer sorteert vóór de deadline is verlopen in het met redenen omkleed advies.¹⁰ Het Hof verklaart enerzijds dat het effect van de handelwijze van de Bondsrepubliek wel degelijk verder reikt en langer resonanceert, en anderzijds dat een veronderstelde 'voltooid' schending in het kader van een internationale organisatie geen beletsel mag vormen voor een inbreukprocedure. In de omstandigheden van het geval, waarin een lidstaat een kortstondige rebellie bedreef, kon de Commissie immers niet meer voorkomen dat de schending plaatsvond of negatieve effecten ontplooië – in contrast met de meeste scenario's in de jurispruden-

tie waarin de genoemde hoofdregel werd neergelegd.¹¹ Logischerwijs dient een dergelijke zaak steeds ten gronde te kunnen worden beoordeeld. De suggestie dat de aangebrachte (politieke) schade toch niet meer reparabel is, vormt daarbij juist een reden om het beroep in behandeling te nemen en tot een veroordeling over te gaan en het niet door de vingers te zien. Opvallend is overigens hoe hierbij expliciet de rechtsstaat wordt genoemd als noodzakelijk te beschermen goed, wat past in een bredere trend waar recente arresten als *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* en *L.M.* eveneens deel van uitmaken.¹²

Ten gronde bevestigt het Hof in dit arrest het belang van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie, waar de Bondsrepubliek zich te weinig aan gelegen liet liggen. In moderne klassiekers als *PFOS* en *IMO* zijn lidstaten al vaker op de vingers getikt voor het niet respecteren van de plicht tot getrouwe samenwerking, zowel tijdens het onderhandelen, sluiten, en opvolging geven aan bindende verdragen en (in het kader van internationale organisaties) genomen besluiten.¹³ Het jongste OTIF-arrest onderstreept nog eens hoe sterk de (eerbiediging van) Unietrouw verknoot is met de (eerbiediging van) het attributiebeginsel: scepsis over de competentieverdeling mag nimmer leiden tot afwijkend gedrag waardoor de effectiviteit van het EU-optreden in het gevaar komt. Het publiekelijk uiten van bevoegdheidstwijfels (zoals Duitsland zelfs waagde in de notulen van de zitting van de Herzieningscommissie te laten vastleggen) is temeer uit den boze. Het devies luidt: inbinden, met tegenzin instemmen en/of lijdzaam afwachten, waarna desgewenst een gang naar het Hof valt te overwegen. Het voorliggend oordeel wijst uit dat onmiddellijke recalcitrantie een prijs heeft. De lidstaten zijn andermaal gewaarschuwd – waarmee de opzet van de Commissie, die de procedure doorzette vanuit het idee van generale preventie, keurig is geslaagd.

*H.C.F.J.A. de Waele*⁴

Voetnoten

- 1 H. de Waele, 'Een trip door de jungle van externe bevoegdheden: het Hof wijst de weg in de OTIF-zaak' (annotatie bij HvJ EU, 5 december 2017, zaak C-600/14, Duitsland/Raad), *SEW* 2018, afl. 10, p. 417-422.
- 2 Raadsbesluit 2014/699/EU van 24 juni 2014 tot vaststelling van het namens de Europese Unie in te nemen standpunt tijdens de 25e zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF ten aanzien van bepaalde amendementen op het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer

- en op de aanhangsels daarvan, *PbEU* 2014, L 293/26.
- 3 Aldus mededelingen in de precontentieuze procedure; zie de Conclusie van A-G M. Szpunar, punt 26.
- 4 Onder verwijzing naar o.m. HvJ EG, C-145/01, ECLI:EU:C:2003:324 (*Commissie/Italië*) en HvJ EG, C-237/05, ECLI:EU:C:2007:592 (*Commissie/Griekenland*).
- 5 Punten 39-47 van het arrest.
- 6 Punten 48-53 van het arrest.
- 7 Punt 57 van het arrest.
- 8 Punten 75-83 van het arrest.
- 9 Punt 98 van het arrest.
- 10 Zie bijv. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman & J.T. Nowak (red.), *EU Procedural Law*, Oxford: OUP 2015, p. 195-196.
- 11 A-G Szpunar presenteert dit in de punten 59-60 van zijn Conclusie als het tweede vereiste van een cumulatieve test.
- 12 HvJ EU, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*); HvJ EU, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 (*L.M.*).
- 13 HvJ EG, C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81 (*Commissie/Griekenland*); HvJ EG, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203 (*Commissie/Zweden*). Hierover bijv. A. Delgado Casteleiro & J. Larik, 'The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?', *E.L.Rev.* 2011, afl. 4, p. 524-541.
- 14 Prof. dr. Henri de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, tevens in deeltijd verbonden aan de Universiteit Antwerpen, en senior fellow bij het Centre for European Integration Studies te Bonn.