

# Betrokkenheid van het Ministerie van Justitie bij Nederlandse Interventies voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen



Universiteit Leiden

F.R.P. Huson  
K. Habib  
W.J.M. Voermans



BETROKKENHEID VAN HET  
MINISTERIE VAN JUSTITIE BIJ NEDERLANDSE  
INTERVENTIES VOOR HET HOF VAN JUSTITIE  
VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN



# Betrokkenheid van het Ministerie van Justitie bij Nederlandse Interventies voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

F.R.P. Huson  
K. Habib  
W.J.M. Voermans

Universiteit Leiden  
In opdracht van het WODC, Ministerie van Justitie  
2008

© 2008 WODC, Ministerie van Justitie

## Voorwoord

In de periode september 2007 tot juni 2008 is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie onderzoek verricht naar de betrokkenheid van het ministerie van Justitie bij Nederlandse interventies voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van juristen die allen verbonden zijn aan van de faculteit der Rechtsgeleerdheid (afdeling Staats- en Bestuursrecht) van de universiteit Leiden. Professor dr. W.J.M. Voermans had de algehele leiding over het onderzoeksteam. Onderhavig rapport bevat het verslag van het onderzoek.

Vanwege het WODC werd ter begeleiding van het onderzoek een commissie ingestelde onder voorzitterschap van mevrouw professor dr. A.M. Van den Bossche, hoogleraar Europees recht aan de Universiteit Antwerpen. De volledige samenstelling van deze begeleidingscommissie is vermeld in Bijlage I van dit rapport. Graag danken wij voorzitter en leden van deze commissie voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties gedurende het onderzoek.

In het kader van het onderzoek zijn er in totaal negen betrokken ambtenaren geïnterviewd. Wij zeggen hun dank voor hun medewerking en de door hen verstrekte informatie.

Tot slot richten wij een woord van dank aan allen die ons op de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken behulpzaam zijn geweest bij het verkrijgen van toegang tot de zich daar bevindende onderzoeksbronnen.

Leiden, juni 2008

Floriaan Huson  
Komal Habib  
Wim Voermans





# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1. Context	13
1.1.1. <i>Het Hof in Luxemburg</i>	13
1.1.2. <i>Zes typen geschillen omtrent EU-recht</i>	13
1.1.3. <i>De opbouw van procedures voor het Hof</i>	14
1.1.4. <i>Opmerkingen in een prejudiciële procedure</i>	14
1.1.5. <i>Interventie in een rechtstreeks beroep</i>	14
1.1.6. <i>Handleiding ICER</i>	15
1.1.7. <i>Coördinatie Buitenlandse Zaken</i>	15
1.1.8. <i>De procedure</i>	16
1.2. Aanleiding van het onderzoek	16
1.3. Opbouw van het onderzoeksrapport	17
<b>2. Doel- en vraagstelling; methoden en bronnen</b>	<b>18</b>
2.1. Doel van het onderzoek	18
2.2. Probleemstelling	18
2.3. Zeven hoofdvragen	18
2.4. Twee onderdelen: interventies en non-interventies	19
2.5. Onderzoeksmethoden en -bronnen	19
2.5.1. <i>Kwantitatieve en kwalitatieve methode</i>	19
2.5.2. <i>Kwantitatieve analyse</i>	20
2.5.3. <i>Kwalitatieve analyse</i>	20
<b>3. Interventies</b>	<b>21</b>
3.1. 52 interventies gevonden	21
3.2. Detailvragen interventies	21
3.2.1. <i>Kwantitatieve vragen</i>	22
3.2.2. <i>Kwalitatieve vragen</i>	22
3.3. Classificatiesysteem	23

3.4.	De 52 gevonden interventies	24
3.4.1.	<i>Het beeld van de gevonden interventies</i>	24
	Overzicht gevonden interventies in prejudiciële procedures	26
	Overzicht gevonden interventies in rechtstreekse beroepen	28
<b>4.</b>	<b>Non-interventies</b>	<b>29</b>
4.1.	26 non-interventies gevonden	29
4.2.	Tien beleidsterreinen onderzoek non-interventies	29
4.3.	Detailvragen non-interventies	30
4.3.1.	<i>Kwantitatieve vragen</i>	30
4.3.2.	<i>Kwalitatieve vragen</i>	30
4.4.	De 26 gevonden non-interventies	31
4.4.1.	<i>Het beeld van de gevonden non-interventies</i>	31
	Overzicht gevonden non-interventies in prejudiciële procedures	33
	Overzicht gevonden non-interventies in rechtstreekse beroepen	34
<b>5.</b>	<b>Interviews inzake interventiebeleid en organisatie</b>	<b>35</b>
5.1.	Inleiding	35
5.2.	Organisatie interventies	35
5.3.	Doelformulering	36
5.4.	Interventiebeleid en handleiding ICER	37
5.5.	Documentatie en registratie	38
5.6.	Samenwerking met andere departementen	38
5.7.	Coördinatie met andere interveniënten	38
5.8.	Effectiviteit	39
<b>6.</b>	<b>Interventiebeleid in enige andere EU-lidstaten</b>	<b>40</b>
6.1.	Inleiding	40
6.2.	Algemeen beeld	40

6.3.	Het Koninkrijk Denemarken	42
6.4.	De Bondsrepubliek Duitsland	42
6.5.	De Franse Republiek	43
6.6.	Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland	43
6.7.	Cijfermatig overzicht	44
<b>7.</b>	<b>Conclusies en suggesties</b>	<b>46</b>
7.1.	Inleiding	46
7.2.	Gevonden Justitie-interventies en non-interventies	46
	7.2.1. 52 interventies en 26 non-interventies; uitsplitsing	46
	7.2.2. Gevonden Justitie-interventies in perspectief	48
	7.2.3. Korte analyse gevonden interventies en non-interventies	52
7.3.	Algemeen beeld uit de onderzoeksresultaten	54
7.4.	Organisatie interventies	55
	7.4.1. Conclusies	55
	7.4.2. Suggesties	56
7.5.	Doelformulering	58
	7.5.1. Conclusies	58
	7.5.2. Suggesties	58
7.6.	Interventiebeleid en handleiding ICER	59
	7.6.1. Conclusies	59
	7.6.2. Suggesties	60
7.7.	Documentatie en registratie	60
	7.7.1. Conclusies	60
	7.7.2. Suggesties	61
7.8.	Samenwerking met andere departementen	61
	7.8.1. Conclusies	61
	7.8.2. Suggesties	62
7.9.	Coördinatie met andere interveniënten	62
	7.9.1. Conclusies	62
	7.9.2. Suggesties	62

7.10. Effectiviteit	63
7.10.1. <i>Conclusies</i>	63
7.10.2. <i>Suggesties</i>	64
7.11. Interventiebeleid in enige andere EU-lidstaten	64
7.11.1. <i>Conclusies</i>	64
<b>Samenvatting</b>	<b>66</b>
<b>Summary</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage I. Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage II. Handleiding ICER (ICER 2002/56)</b>	<b>75</b>
<b>Bijlage III. Vragenlijst interviews</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage IV. Lijst van geïnterviewden</b>	<b>95</b>

# 1. Inleiding

## 1.1. Context

### 1.1.1. *Het Hof in Luxemburg*

Het in Luxemburg zetelende Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (waaronder mede begrepen het Gerecht van Eerste Aanleg) is de instelling van de Europese Unie die belast is met rechtspraak. Het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg verzekeren, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het recht van de Europese Unie. Het gaat om één instelling die de verschillende pijlers van de Europese Unie gemeenschappelijk hebben en die afhankelijk van de in het EU-verdrag, het EG-verdrag en het Euratom-verdrag vastgelegde bevoegdheden via verschillende procedures rechtspreekt. Al naar gelang het voorwerp van en de partijen in het geding is het Hof bevoegd tot het doen van verschillende uitspraken. Geschillen over gemeenschapsrecht ten aanzien waarvan het Hof niet bevoegd is, behoren tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties die in dezen als gemeenschapsrechters optreden.

### 1.1.2. *Zes typen geschillen omtrent EU-recht*

Wat de uitlegging en toepassing van EU-recht betreft, kan een zestal typen geschillen worden onderscheiden:<sup>1</sup>

1. geschillen tussen Europese instellingen onderling;
2. geschillen tussen Europese instellingen en lidstaten;
3. geschillen tussen Europese instellingen en particulieren;
4. geschillen tussen de lidstaten onderling;
5. geschillen tussen lidstaten en particulieren;
6. geschillen tussen particulieren onderling.

De eerste vier typen geschillen worden rechtstreeks aan het Hof voorgelegd via directe beroepen: de beroepen wegens schending van gemeenschapsrecht door lidstaten (art. 226-228 EG), de beroepen tot nietigverklaring van handelingen van Europese instellingen (art. 230 EG), de beroepen wegens nalaten van die instellingen om te handelen (art. 232 EG) en de beroepen tot schadevergoeding (art. 235 jo. art. 288, 2<sup>de</sup> al., EG).

Geschillen uit de vijfde en zesde categorie behoren tot de bevoegdheid van de nationale rechter en kunnen door de nationale rechter aan het Hof worden voorgelegd. Om het gevaar van uiteenlopende uitspraken tegen te gaan, is de nationale rechter bevoegd en soms verplicht zich door middel van een prejudiciële vraag tot het Hof te wenden ten behoeve van uitlegging van regels van gemeenschapsrecht dan wel de beoordeling van geldigheid van bepaalde handelingen van de instellingen (de zogenaamde prejudiciële procedure – art. 234 EG). De uitspraken van het Hof hebben een bindend karakter.

---

<sup>1</sup> R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 220.

### *1.1.3. De opbouw van procedures voor het Hof*

De behandeling van een bij het Hof aangebrachte zaak bestaat uit een schriftelijke en mondelinge fase. De fase van de schriftelijke behandeling houdt de uitwisseling in van processtukken en is niet openbaar. De fase van de mondelinge behandeling omvat de openbare terechtzitting en vangt formeel aan met het voorlezen door de rechter-rapporteur van het rapport ter terechtzitting. In de praktijk wordt dat rapport meestal echter niet meer voorgelezen (tenzij een van de partijen hierom verzoekt), maar enkele dagen voor de zitting aan de partijen toegezonden. Het bevat een uiteenzetting van de feitelijke en juridische situatie van de zaak, een overzicht van het verloop van de procedure, de conclusies van de partijen en een samenvatting van middelen en argumenten. De mondelinge fase wordt afgesloten met een met redenen omklede conclusie van de advocaat-generaal.

### *1.1.4. Opmerkingen in een prejudiciële procedure*

De uitspraak van het Hof in een prejudiciële procedure kan lidstaten raken (ook als het gaat om een vraag van een verwijzende rechter in een andere lidstaat), dat wil zeggen: de uitspraak kan gevolgen hebben voor regelgeving, beleid en uitvoeringspraktijk in een lidstaat. Daarom bestaat er voor lidstaten de mogelijkheid om in een prejudiciële procedure schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen. Door middel van deze opmerkingen kunnen de lidstaten het Hof in overweging geven om bij zijn beantwoording van de prejudiciële vragen rekening te houden met hun opvattingen.

Indien een nationale rechter besluit tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof, wordt dit door middel van een verwijzingsbeschikking vastgelegd. Het Hof stelt de lidstaten vervolgens specifiek in kennis van de aan hem voorgelegde vragen. Wat Nederland aangaat, stuurt het Hof de verwijzingsbeschikking naar het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in eerste instantie beoordeelt voor welke departementen de zaak van belang kan zijn.

Schriftelijke opmerkingen dienen bij het Hof uiterlijk twee maanden na ontvangst van de stukken van het geding door Buitenlandse Zaken te worden ingediend. Binnen een termijn van ongeveer twee weken na ontvangst van de door Buitenlandse Zaken doorgeleide stukken van het geding, dienen de te onderscheiden vakdepartementen aan Buitenlandse Zaken te laten weten of het indienen van opmerkingen door Nederland *in casu* opportuun wordt geacht. In de mondelinge fase van de procedure bij het Hof is het voor lidstaten mogelijk een mondelinge behandeling aan te vragen of mondelinge opmerkingen te maken.

### *1.1.5. Interventie in een rechtstreeks beroep*

In bij het Hof aanhangige rechtstreekse beroepen kunnen lidstaten zich voegen aan de zijde van een van de partijen in een geding, ter ondersteuning van de conclusies van de betreffende partij. Dit voegen wordt aangeduid met de term 'interventie'. Van bij het Hof aanhangig gemaakte directe beroepen wordt alleen kennisgegeven via een mededeling in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een verzoek tot interventie door een lidstaat dient bij het Hof te worden ingediend binnen zes weken na de mededeling in het Publicatieblad. Het Hof

stelt lidstaten dus niet – zoals bij prejudiciële procedures wel het geval is – specifiek in kennis van bij hem aanhangige directe beroepen. Wanneer de te onderscheiden vakdepartementen interventie door Nederland in een bepaalde zaak opportuun achten, dan dienen ze dit aan Buitenlandse Zaken te laten weten binnen drie weken na de mededeling omtrent de betreffende zaak in het Publicatieblad.

#### 1.1.6. Handleiding ICER

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft in 2002 een handleiding opgesteld voor de beoordeling of het nuttig, wenselijk of noodzakelijk is dat het Nederlandse standpunt door het Hof wordt gehoord. Deze achter dit rapport als Bijlage II opgenomen handleiding, getiteld *Criteria voor het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen* (ICER 2002/56), heeft de status van een door de ministerraad geaccordeerd advies. Basiscriterium is de mogelijkheid dat een Nederlands belang door de uitspraak van het Hof wordt gebaat of geschaad. In beginsel gelden voor zowel het maken van opmerkingen in prejudiciële procedures als voor interventies in directe zaken dezelfde criteria, met dien verstande dat interventie in directe beroepen vaak gevoeliger ligt omdat daar gevoegd wordt aan de zijde van een van de partijen.

Als vuistregel hanteert men dat een prejudiciële zaak afkomstig van een Nederlandse rechter de aanwezigheid van een Nederlands belang veronderstelt. Voorts is een Nederlands belang in ieder geval aan de orde indien de zaak tot een mogelijke aanpassing kan leiden van Nederlandse regelgeving, Nederlands beleid of Nederlandse uitvoeringspraktijk of indien de beleidsvrijheid van Nederland op gevoelige terreinen in het geding kan komen. Vanuit Europees perspectief is bepalend of de zaak gevolgen kan hebben voor het Europese beleid van Nederland of dat de zaak kan leiden tot een belangrijke ontwikkeling in de Europese rechtsorde.

Voor het al dan niet aanvragen van of deelnemen aan een mondelinge behandeling zijn de criteria in het algemeen hetzelfde. In beginsel is een Nederlandse inbreng ter zitting wenselijk als het gaat om een Nederlandse zaak of het te verwachten valt dat bij het Hof onduidelijkheden leven over regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in Nederland. Er is echter ook een meer specifiek criterium: aanleiding voor een mondelinge inbreng kan gelegen zijn in de inhoud van de door andere partijen ingebrachte schriftelijke opmerkingen. Wanneer het daarin weergegeven standpunt afwijkt van het Nederlandse, kan het geboden zijn de Nederlandse opvatting op de terechtzitting te verdedigen.

#### 1.1.7. Coördinatie Buitenlandse Zaken

Zoals reeds zijdelings aan de orde kwam onder 1.1.4 en 1.1.5, vervult wanneer het opportuun wordt geacht dat Nederland opmerkingen maakt in een prejudiciële procedure of intervenueert in een rechtstreeks beroep, Buitenlandse Zaken – meer in het bijzonder de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken – een coördinerende rol tussen betrokken vakdepartementen en het Hof; ieder ministerie heeft een Hofcoördinator die in contact staat met

Buitenlandse Zaken. Die Hofcoördinator is bovendien lid van de Interdepartementale Commissie Europees Recht – Hofzaken (ICER-H), die één keer in de twee weken bij elkaar komt. In de ICER-H worden de bij Buitenlandse Zaken binnengekomen prejudiciële vragen en de gepubliceerde directe beroepen (alsmede de gewezen arresten) besproken. De inhoudelijke beoordeling van en bijdrage aan Hofzaken worden door de betrokken vakdepartementen in samenspraak met Buitenlandse Zaken gemaakt. Er dienen daarbij strikte termijnen in acht te worden genomen.

#### *1.1.8. De procedure*

Het maken van opmerkingen in een prejudiciële procedure of het interveniëren in een rechtstreeks beroep kost zowel de betrokken vakdepartementen als Buitenlandse Zaken de nodige tijd.

De eerste aanzet voor schriftelijke opmerkingen wordt door de dossierhouder van het meest betrokken vakdepartement opgesteld. Indien er verschillende vakdepartementen bij de zaak betrokken zijn, zorgt Buitenlandse Zaken voor de coördinatie. Na bespreking van die aanzet verwerkt Buitenlandse Zaken deze tot concept schriftelijke opmerkingen, die vervolgens nader worden afgestemd. Pas wanneer alle betrokken vakdepartementen akkoord zijn met het definitieve concept, wordt het stuk door Buitenlandse Zaken naar Luxemburg gestuurd.

Na de schriftelijke behandeling verstrekt het Hof afschriften van de ingebrachte schriftelijke opmerkingen aan alle lidstaten. Daarop dient Nederland te besluiten of het een mondelinge behandeling wil aanvragen of mondelinge opmerkingen wil maken. Als dat het geval is, dient door Buitenlandse Zaken – in samenspraak met de dossierhouders van de betrokken vakdepartementen – een pleitnota te worden opgesteld en dienen er antwoorden op mogelijke vragen van het Hof te worden voorbereid. Vervolgens gaat een ambtenaar van Buitenlandse Zaken, vergezeld van de dossierhouders van de betrokken vakdepartementen, als gemachtigde naar Luxemburg om namens Nederland ter zitting voor het Hof te pleiten.

## 1.2. Aanleiding van het onderzoek

De startnotitie die ten grondslag ligt aan onderhavig onderzoek, stelt dat het aantal zaken dat voor het Hof dient op beleidsterreinen die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie vallen, toeneemt. Wat dergelijke Hofzaken aangaat, is het de minister van Justitie die als eerstverantwoordelijke bewindspersoon de meest aangewezen is om te beoordelen of en hoe Nederland zal interveniëren. De mate waarin er door Nederland in zulke zaken wordt geïntervenieerd, laat een wisselend beeld zien. Het is niet altijd duidelijk welke overwegingen doorslaggevend zijn voor een besluit tot interventie, hoe vaak tot interventie wordt overgegaan en wie daartoe besluiten. Ook is soms onduidelijk of interventies het gewenste resultaat opleveren. Wat bijvoorbeeld de beslissing om dan niet te interveniëren betreft, is het niet duidelijk in hoeverre Buitenlandse Zaken die beslissing beïnvloedt en in hoeverre capaciteitsoverwegingen op het ministerie van Justitie bij die beslissing



een rol spelen. Verder is er geen goed zicht op welke inhoudelijke criteria nu precies bij die beslissing worden toegepast en doorslaggevend zijn – worden in dit verband de criteria uit de onder 1.1.6 genoemde handleiding van de ICER (ICER 2002/56) nageleefd? Dergelijke inzichten ontbreken, maar zijn wel nodig om tot een verantwoord interventiebeleid te komen. Een dergelijk interventiebeleid is, gezien het feit dat de (toenemende) betrokkenheid van het ministerie van Justitie bij Nederlandse interventies een zware wissel trekt op de beperkte capaciteit van met name de directie Wetgeving van dat departement, noodzakelijk. Het is tegen deze achtergrond dat de opdracht tot onderhavig onderzoek moet worden gezien.

### 1.3. Opbouw van het onderzoeksrapport

Nadat in hoofdstuk 2 de doel- en vraagstelling van het onderzoek zijn beschreven en de onderzoeksmethoden en -bronnen zijn behandeld, wordt in de hoofdstukken 3 en 4 ingegaan op respectievelijk de interventies en non-interventies die zijn gevonden.

In hoofdstuk 5 wordt het beeld geschetst dat naar voren komt uit de in het kader van het onderzoek afgenomen interviews aangaande het beleid en de organisatie van het ministerie van Justitie ten aanzien van interventies.

Hoofdstuk 6 geeft een beknopte beschrijving van het interventiebeleid betreffende 'Justitie-zaken' in enige andere EU-lidstaten.

Hoofdstuk 7, tot slot, is gewijd aan conclusies die uit de resultaten van het onderzoek kunnen worden getrokken. Waar mogelijk zijn die conclusies bovendien vertaald in suggesties voor mogelijke verbeteringen.

Achter onderhavig onderzoeksrapport is een Nederlands- en Engelstalige samenvatting opgenomen.

## 2. Doel- en vraagstelling; methoden en bronnen

### 2.1. Het doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is aan de hand van analyse en beoordeling van Justitie-interventies en non-interventies inzicht te verkrijgen in het huidige interventiebeleid van het ministerie van Justitie. Dat inzicht kan vervolgens dienen om zowel inhoudelijke als procesmatige criteria te ontwikkelen voor toekomstige Justitie-interventies. Dit alles teneinde het interventiebeleid van het ministerie van Justitie voor de toekomst zo effectief mogelijk te maken.

### 2.2. Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd: om welke redenen en met welk effect is het ministerie van Justitie in de periode 1 januari 2000 tot 1 oktober 2007 betrokken geweest, of juist niet betrokken geweest, bij het maken van opmerkingen door Nederland in een prejudiciële procedure voor of het interveniëren door Nederland in een rechtstreeks beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (waaronder mede begrepen het Gerecht van Eerste Aanleg) en wat valt daaruit te leren?

### 2.3. Zeven hoofdvragen

De onder 2.2 geformuleerde probleemstelling valt uiteen in de volgende zeven hoofdvragen van het onderzoek:

1. In hoeveel en wat voor type zaken en op welk beleidsterrein is het ministerie van Justitie betrokken geweest bij het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland voor het Hof? Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.
2. Wat kan gezegd worden over de resultaten van deze interventies (uitgesplitst naar soort zaak en beleidsterrein)?
3. Welke inspanningen (en daarmee verband houdende kosten) zijn gemiddeld genomen aan een dergelijke interventie verbonden?
4. In welke zaken die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en om welke redenen heeft het ministerie van Justitie besloten dat het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland voor het Hof vanuit Justitie-oogpunt niet opportuun was (als daar een beslissing aan ten grondslag

lag)? Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.

5. Op grond van welke overwegingen werd door het ministerie van Justitie in zijn algemeenheid besloten dat het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland voor het Hof vanuit Justitie-oogpunt al dan niet opportuun was?
6. Wie zijn binnen het ministerie van Justitie wanneer betrokken geweest bij Hofzaken?
7. Wat is het interventiebeleid ten aanzien van 'Justitie-zaken' in het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en kunnen daaruit wellicht lessen worden getrokken voor de Nederlandse situatie?

Met de opdrachtgever spraken we in dit verband echter af deze rechtsvergelijkende component beperkt op te vatten; een uitgebreid onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van interventies in de bovengenoemde staten zou immers de kaders van onderhavig onderzoek te buiten gaan en het daarvoor beschikbare budget overschrijden.

#### 2.4. Twee onderdelen: interventies en non-interventies

Uit het voorafgaande moge blijken dat het onderzoek uiteenvalt in grofweg twee delen:

- A. Zaken waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend (*interventies*, te behandelen in hoofdstuk 3).
- B. Zaken die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend (*non-interventies*, te behandelen in hoofdstuk 4).

#### 2.5. Onderzoeksmethoden en -bronnen

##### 2.5.1. *Kwantitatieve en kwalitatieve methode*

Beantwoording van de onder 2.3 geformuleerde hoofdvragen vergt een kwantitatieve (hoeveel en wat voor type zaken) en een kwalitatieve (met welk doel, met welk resultaat, lessen uit interventiebeleid in andere EU-lidstaten, etc.) analyse van de interventies en non-interventies. Om die dubbele analyse te kunnen uitvoeren is gebruik gemaakt van een gecombineerde kwantitatieve / kwalitatieve onderzoeksmethode.

### *2.5.2. Kwantitatieve analyse*

Voor de kwantitatieve analyse is de methode gehanteerd van het archief-, database- en primaire bronnenonderzoek (jurisprudentie, zaaksdossiers, beleidsdocumenten, etc.).

Als uitgangspunt is genomen de arresten van het Hof (en de onderliggende processtukken), alsmede de door het ministerie van Justitie bijgehouden overzichten van Hofzaken. Daarnaast is met name geput uit de door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie bijgehouden zaaksdossiers en – zo die naar aanleiding van relevante arresten zijn vastgesteld – de ICER-fiches.

### *2.5.3. Kwalitatieve analyse*

Ook voor de kwalitatieve analyse is de methode gebruikt van het archief-, database- en primaire bronnenonderzoek (jurisprudentie, zaaksdossiers, beleidsdocumenten, etc.). In het kader van het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek is er echter ook een aantal interviews afgenomen. Die interviews betreffen het beleid en de organisatie van het ministerie van Justitie ten aanzien van Nederlandse interventies. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

Eveneens in het kader van het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek is een beknopte analyse gemaakt van het interventiebeleid ten aanzien van 'Justitie-zaken' in Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Zoals onder 2.3 is opgemerkt, is deze rechtsvergelijkende component evenwel beperkt opgevat; het was immers niet de bedoeling om langdurig onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie van interventies in de bovengenoemde staten. Zie hierover verder hoofdstuk 6.

## 3. Interventies

### 3.1. 52 interventies gevonden

Uit de voorafgaande hoofdstukken moge blijken dat het onderzoek in grofweg twee delen uiteenvalt:

- A. Zaken waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend – *interventies*, daarover gaat dit hoofdstuk 3.
- B. Zaken die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend – *non-interventies*, te behandelen in hoofdstuk 4.

Er zijn 52 zaken gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend;<sup>2</sup> vijftig keer gebeurde dat in een prejudiciële procedure en twee keer werd er geïntervenieerd in een rechtstreeks beroep. Die cijfers hebben betrekking op het totale aantal zaken die zijn gevonden, ongeacht of zij wegens verknochtheid zijn gevoegd (één zaaknummer is één zaak).

### 3.2. Detailvragen interventies

Waar het interventies betreft is er een aantal kwantitatieve en kwalitatieve detailvragen opgesteld, die hieronder in respectievelijk 3.2.1 en 3.2.2 zullen worden behandeld.

---

<sup>2</sup> Door leden van de vanwege het WODC ingestelde begeleidingscommissie is er in een later stadium bovendien nog een viertal van zulke zaken achterhaald. Het gaat om HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02 (Commissie / Frankrijk), HvJ EG 13 september 2005, C-176/03 (Commissie / Raad), HvJ EG 23 november 2006, C-315/05 (Lidl Italia) en HvJ EG 21 juni 2006, C-158/06 (ROM-projecten).

Eén en ander is mede te wijten aan het feit dat het overzicht van Hofzaken van Justitie niet altijd even goed is bijgehouden (zie onder 7.7.1); zo komen drie van de vier bovenvermelde zaken daarop in het geheel niet voor en achter de vierde (C-315/05) is het daarover door Justitie gegeven oordeel (opportuun / niet-opportuun / volgen) daarop intentioneel vaag geformuleerd. Hieruit moge blijken dat het bepaald niet uitgesloten is dat er ook nu nog binnen het onderzoeksbereik vallende Justitie-interventies zijn die niet zijn ontdekt.

### 3.2.1. *Kwantitatieve vragen*

- A.1. In hoeveel zaken is het ministerie van Justitie betrokken geweest bij het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland voor het Hof? Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.
- A.2. Om wat voor soort zaak (prejudiciële procedure of direct beroep) ging het?

### 3.2.2. *Kwalitatieve vragen*

- A.3. Als er verscheidene ministeries betrokken waren bij de interventie, welke waren dit dan naast het ministerie van Justitie?  
Welke fasen (schriftelijke opmerkingen, aanvragen van mondelinge behandeling, deelname aan mondelinge behandeling) zijn door welk ministerie – inclusief dat van Justitie – doorlopen?
- A.4. Op welk beleidsterrein had de zaak betrekking?
- A.5. Wat was voor het ministerie van Justitie het algemene of specifieke doel van de interventie?  
Bij een algemeen doel moet worden gedacht aan een doel dat niet specifiek op de onderhavige zaak zelf ziet, zoals het bestendigen van de goede verhouding met andere lidstaten. Specifieke doelen zijn doelen die specifiek op de betreffende zaak zien, bijvoorbeeld regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk toelichten, schade beperken, een actieve opstelling van Nederland laten zien, een bepaalde lijn in de jurisprudentie verdedigen, etc..
- A.6. Zijn bij de beslissing van het ministerie van Justitie dat interventie opportuun was de criteria uit de onder 1.1.6 genoemde handleiding van de ICER (ICER 2002/56) in acht genomen? Met andere woorden: valt het onder vraag A.5 bedoelde doel onder die criteria?
- A.7. Hebben ook andere lidstaten geïntervenieerd? Zo ja, welke?
- A.8. Wie zijn binnen het ministerie van Justitie betrokken geweest bij de beoordeling van de opportuniteit en de totstandkoming van opmerkingen namens Nederland? (dossierhouder, sectorhoofd, Hofcoördinator, etc.)?
- A.9. Is het onder vraag A.5 bedoelde doel bereikt; hoe verhiel het arrest van het Hof zich tot het doel van de interventie?  
(Het kan voorkomen dat het oorspronkelijke doel van het ministerie van Justitie niet is bereikt omdat dit verschilde van het uiteindelijke Nederlandse doel – dat wil zeggen het later bepaalde gezamenlijke standpunt van alle betrokken departementen. Indien dit het geval is, dient dit te worden aangegeven.)

### 3.3. Classificatiesysteem

Zoals in hoofdstuk 7, met name onder 7.3, 7.5 en 7.10, uitgebreid aan de orde zal komen, is het buitengemeen lastig gebleken om de hierboven onder A.9 gestelde vraag naar de effectiviteit van de interventies – ‘Is het onder vraag A.5 bedoelde doel bereikt; hoe verhiel het arrest van het Hof zich tot het doel van de interventie?’ te beantwoorden. (De oorzaak daarvan is met name daarin gelegen dat op het ministerie van Justitie niet systematisch schriftelijk wordt vastgelegd welk doel met de interventie wordt nagestreefd – zie nader hoofdstuk 7.) Om toch een indruk te kunnen geven van de effectiviteit van de gevonden interventies, is een bepaald classificatiesysteem ontwikkeld waarbij de inhoud van de door Nederland gemaakte schriftelijke of mondelinge opmerkingen als uitgangspunt is genomen en waarbij er vervolgens is gekeken welke voetafdruk de Nederlandse inbreng heeft achtergelaten. Alle 52 gevonden zaken waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks oppoortuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend, zijn volgens dit systeem geclassificeerd, waarbij wel aangetekend moet worden dat classificatie altijd in zekere zin arbitrair is. Het systeem bestaat uit vier klassen:

1. Het Hof neemt in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over.
2. De advocaat-generaal neemt in zijn conclusie – anders dan het Hof in zijn arrest – de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over.
3. Noch het Hof, noch de advocaat-generaal neemt de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over, maar deze argumentatie komt wel in meer of mindere mate overeen met die van (een) andere interveniënt(en). Waar het andere interveniënten betreft moet met name worden gedacht aan andere EU-lidstaten en de Europese Commissie. Men zou kunnen zeggen dat er in de zaken die zijn ingedeeld in deze klasse nog een waarneembaar effect is van de Nederlandse interventie.
4. Noch het Hof, noch de advocaat-generaal neemt de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over en deze argumentatie komt ook niet in meer of mindere mate overeen met die van (een) andere interveniënt(en), maar door de interventie is wel bijgedragen aan de rechtsvorming door het Hof.  
In de zaken die zijn ingedeeld in deze klasse is er welbeschouwd nauwelijks nog sprake van een waarneembaar effect van de Nederlandse interventie. Dat wil echter niet zeggen dat er geen effect is; waar Nederland intervenueert, draagt dat in alle gevallen bij aan de rechtsontwikkeling.

### 3.4. De 52 gevonden interventies

Zoals onder 3.1 reeds aan de orde kwam, zijn er 52 zaken gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend; vijftig keer gebeurde dat in een prejudiciële procedure en twee keer werd er geïntervenieerd in een rechtstreeks beroep. Aan het einde van deze paragraaf is een overzicht van die 52 zaken opgenomen.

Al die 52 zaken zijn geanalyseerd aan de hand van de respectievelijk onder 3.2.1 en 3.2.2 weergegeven kwantitatieve en kwalitatieve vragen. De aldus gemaakte analyses zijn doorgesproken met de opdrachtgever en de vanwege die opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie. In overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie is er vervolgens voor gekozen om in onderhavig rapport slechts het algemene beeld (zie onder 3.4.1) te schetsen van en conclusies te trekken (zie met name hoofdstuk 7) uit die analyses.

#### 3.4.1. Het beeld van de gevonden interventies

Uit de analyse van de 52 gevonden interventies aan de hand van de respectievelijk onder 3.2.1 en 3.2.2 weergegeven kwalitatieve en kwantitatieve vragen, komt een aantal zaken naar voren.

Wat opvalt, is dat het ministerie van Justitie tamelijk actief is waar het Nederlandse interventies betreft; in ieder jaar waarop het onderzoek ziet, was Justitie gemiddeld in een tiental zaken bij interventies van Nederland betrokken. Het leeuwendeel van die interventies werd gepleegd in prejudiciële procedures; een enkele keer werd ook in een direct beroep geïntervenieerd (zie onderstaande tabel A). Een verklaring voor deze verdeling werd – buiten het feit dat voor het Hof prejudiciële procedures sowieso vaker voorkomen dan rechtstreekse beroepen en het feit dat Nederland (daardoor?) ook in zaken die niet op Justitie-beleidsterreinen spelen vaker schriftelijke of mondelinge opmerkingen indient in prejudiciële procedures dan dat er wordt geïntervenieerd in rechtstreekse beroepen (zie onder 7.2.2) – niet gevonden. In dit verband zou echter ook een rol kunnen spelen dat het bij directe beroepen vaak om

jaar	prej. proc.	direct ber.	totaal
2000	6	0	6
2001	9	0	9
2002	6	0	6
2003	8	2	10
2004	6	0	6
2005	15	0	15
<b>totaal</b>	<b>50</b>	<b>2</b>	<b>52</b>

**N.B.** Er zij op gewezen dat deze cijfers enigszins vertekend zijn in dier voege dat wat de jaren 2004 en 2005 aangaat, het Hof nog niet in alle aanhangige zaken voor 1 oktober 2007 arrest had gewezen.



inbreukprocedures tegen een andere lidstaat gaat waarbij Nederland nauwelijks belang heeft.

De meeste Justitie-interventies betreffen zaken die op het terrein van het privaatrecht spelen, gevolgd door zaken op het terrein van de zogenaamde derde pijler (samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken) van de Unie (zie onderstaande tabel B). Dat laatste is niet zo verwonderlijk, omdat het beleidsterrein van de derde pijler vrij nieuw is en het bovendien een beleidsterrein betreft waarop potentieel voor lidstaten politiek controversiële kwesties (zoals het vreemdelingenbeleid) spelen. Wat de categorie 'overig' uit onderstaande tabel B aangaat: het betreft hier met name zaken op de terreinen landbouw, Europees burgerschap en staatssteun.

Wat verder in het oog springt, is de 'succesratio' van de Justitie-interventies. Wanneer we alle gevonden interventies in ogenschouw nemen, dan kunnen we vaststellen dat het Hof in 69 procent van de gevallen de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt (klasse 1, zie onderstaande tabel B). Dat wijst mogelijk in twee richtingen. Enerzijds zou dit erop kunnen duiden dat het ministerie van Justitie – waar het betreft het mogelijke effect van een interventie – een goede opportuniteitsafweging maakt. Anderzijds zou dat kunnen wijzen op een hoge kwaliteit van de Justitie-interventie zelf. Aan de hand van de onderzoeksresultaten is niet te bepalen welke van de twee richtingen hier als de belangrijkste succesfactor kan gelden. Slechts in drie gevallen (zes procent) is er nauwelijks nog sprake van een waarneembaar effect van de Justitie-interventie (klasse 4, zie onderstaande tabel B). Kijken we naar Justitie-interventies in terrorismezaken en die in zaken op het terrein van het vreemdelingenrecht, dan blijken de weinige interventies die er worden gepleegd, bezien tegen de achtergrond van het totaal, wat minder effectief te zijn. Juist omdat er zo weinig interventies op deze terreinen zijn gevonden, is het echter riskant daaraan conclusies te verbinden.

**Tabel B. Classificatie gevonden interventies per beleidsterrein**

terrein	klasse 1	klasse 2	klasse 3	klasse 4	totaal	
pjss	7	1	0	0	8	pjss = politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
privaatrecht	16	0	4	1	21	
terrorisme	0	0	1	1	2	
vreemdel.r.	1	2	0	1	4	
overig	12	2	3	0	17	
<b>totaal</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>52</b>	
<b>percentage</b>	<b>69</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	

klasse 1 = HvJ EG neemt NL (JUS-)argumentatie min of meer over.

klasse 2 = AG neemt NL (JUS-)argumentatie min of meer over.

klasse 3 = NL (JUS-)argumentatie komt min of meer overeen met die van andere interveniënt.

klasse 4 = Bijgedragen aan rechtsvorming door het HvJ EG.

**N.B.** Zie voor een nauwkeuriger omschrijving van deze vier klassen onder 3.3.

## Overzicht gevonden interventies in prejudiciële procedures

Zaak- nummer	Datum arrest	Naam partij(en)	Soort procedure	Type zaak	Beleids- terrein	s.o. / m.o.	Klasse
C-37/00	27-2-2002	Weber	prej. proc.	civiele zaak	EEG-Exc.verdr.; priv.r.	s.o.	4
C-112/00	12-6-2003	Schmidberger	prej. proc.	civiele zaak	vrij verk. v. goe.; priv.r.	s.o. + m.o.	1
C-245/00	6-2-2003	SENA	prej. proc.	civiele zaak	intel. eigend.; priv.r.	s.o. + m.o.	1
C-271/00	14-11-2002	Baten	prej. proc.	civiele zaak	EEG-Exc.verdr.; priv.r.	s.o.	1
C-453/00	13-1-2004	Kühne & Heitz	prej. proc.	adm. zaak	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	3
C-465/00	20-5-2003	Rechnungshof	prej. proc.	civiele zaak	harm. v. wetg.; privaatr.	s.o. + m.o.	1
C-101/01	6-11-2003	Lindqvist	prej. proc.	strafzaak	harm. v. wetg.; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-138/01	20-5-2003	Neukomm	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. harm. v. wetg.;	s.o. + m.o.	1
C-139/01	20-5-2003	Lauermann	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. vrijh. v. vest.;	s.o. + m.o.	1
C-167/01	30-9-2003	Inspire Art	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. pjss; straf- en	s.o. + m.o.	3
C-187/01	11-2-2003	Gözütok	prej. proc.	strafzaak	sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-224/01	30-9-2003	Köbler	prej. proc.	civiele zaak	vrij verk. v. pers.; priv.r.	s.o. + m.o.	1
C-385/01	11-2-2003	Brügge	prej. proc.	strafzaak	sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-448/01	4-12-2003	EVN en Wienstrom	prej. proc.	adm. zaak	ondern.r.; priv.r. / s&br.	s.o.	1
C-476/01	29-4-2004	Kapper	prej. proc.	strafzaak	vrijh. v. vest.;	s.o.	1
C-39/02	14-10-2004	Mærsk Olie & Gas	prej. proc.	civiele zaak	s&br. EEG-Exc.verdr.;	s.o. + m.o.	1
C-46/02	9-11-2004	Fixtures Marketing	prej. proc.	civiele zaak	priv.r. harm. v. wetg.;	s.o.	1
C-148/02	2-10-2003	Garcia Avello Panayotova	prej. proc.	adm. zaak	privaatr. Eur. burgersch.;	s.o. + m.o.	3
C-327/02	16-11-2004	e.a.	prej. proc.	adm. zaak	s&br. externe betr.;	s.o. + m.o.	1
C-338/02	9-11-2004	Fixtures Marketing	prej. proc.	civiele zaak	harm. v. wetg.;	s.o.	1
C-345/02	15-7-2004	Pearle e.a.	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. steunmaatr.;	s.o. + m.o.	1
C-96/03	10-3-2005	Tempelman	prej. proc.	adm. zaak	s&br.	s.o. + m.o.	1
C-97/03	10-3-2005	Van Schaijk	prej. proc.	adm. zaak	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-173/03	13-6-2006	Traghetti del Mediterr.	prej. proc.	civiele zaak	institutioneel r.;	s.o. + m.o.	1

C-215/03	17-2-2005	Oulane	prej. proc.	adm. zaak	vrij verk. v. pers.; s&br.	s.o. + m.o.	4
C-411/03	13-12-2005	SEVIC Systems Gaston Schul	prej. proc.	civiele zaak adm.	vrijh. v. vest.; privaatr.	s.o.	3
C-461/03	6-12-2005	Douane	prej. proc.	zaak	landbouw; s&br. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-469/03	10-3-2005	Miraglia Ten Kate	prej. proc.	strafzaak civiele	landbouw; s&br. / priv.r.	s.o. + m.o.	1
C-511/03	20-10-2005	Holding e.a. Staubitz-Schreiber	prej. proc.	zaak civiele	rvvr; privaatr. Eur. burgersch.;	s.o.	1
C-1/04	17-1-2006	Stadt Niebüll	prej. proc.	adm. zaak	s&br. vrij ver. v. dienst.;	s.o. + m.o.	3
C-96/04	27-4-2006	i-21 Germany Arcor / ISIS	prej. proc.	adm. zaak	vrij ver. v. dienst.;	s.o. + m.o.	3
C-392/04	19-9-2006	Multimedia	prej. proc.	zaak	s&br. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	3
C-422/04	19-9-2006	Van Esbroeck	prej. proc.	strafzaak	sanctier. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-436/04	9-3-2006	Gasparini e.a.	prej. proc.	strafzaak adm.	vrij verk. v. pers.;	s.o. + m.o.	2
C-467/04	28-9-2006	Jia	prej. proc.	zaak adm.	s&br. externe betr.;	s.o. + m.o.	2
C-1/05	9-1-2007	Tum en Dari	prej. proc.	zaak adm.	s&br. steunmaatr.;	m.o.	2
C-16/05	20-9-2007	Lucchini	prej. proc.	zaak civiele	s&br. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	2
C-119/05	18-7-2007	Van Straaten Van der Weerd e.a.	prej. proc.	zaak adm.	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-150/05	28-9-2006	De Rooy Van 't Oever e.a.	prej. proc.	zaak adm.	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-222/05	7-6-2007	Van Middendorp	prej. proc.	zaak adm.	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-223/05	7-6-2007	Middendorp	prej. proc.	zaak civiele	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-224/05	7-6-2007	ASML	prej. proc.	zaak	rvvr; privaatr. pjss; straf- en sanctier.	m.o.	1
C-225/05	7-6-2007	ASML	prej. proc.	zaak	EEG-Exc.verdr.;	s.o.	1
C-283/05	14-12-2006	Kretzinger Lechouritou e.a.	prej. proc.	strafzaak civiele	priv.r. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-288/05	18-7-2007	Advocaten v. d. Wereld	prej. proc.	zaak civiele	sanctier. pjss; straf- en sanctier.	s.o. + m.o.	1
C-292/05	15-2-2007	Kraaijenbrink	prej. proc.	zaak	sanctier. vrij ver. v. dienst.;	m.o.	1
C-303/05	3-5-2007	Unibet	prej. proc.	strafzaak civiele	s&br. pjss / rvvr; s&sr. / priv.r.	s.o.	1
C-367/05	18-7-2007	Dell'Orto	prej. proc.	zaak	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-432/05	13-3-2007	Dell'Orto	prej. proc.	strafzaak	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1
C-467/05	28-6-2007	Dell'Orto	prej. proc.	strafzaak	landbouw; s&br.	s.o. + m.o.	1

## Overzicht gevonden interventies in rechtstreekse beroepen

Zaak- nummer	Datum arrest	Naam partij(en)	Soort procedure	Type zaak	Beleids- terrein	s.o. / m.o.	Klasse
T-47/03	11-7-2007	Sison / Raad	direct ber.	nietigverkl.	gbv; s&sr. / s&br.	s.o. + m.o.	3
T-327/03	11-7-2007	Al Aqsa / Raad	direct ber.	nietigverkl.	gbv; s&sr. / s&br.	s.o. + m.o.	4

## 4. Non-interventies

### 4.1. 26 non-interventies gevonden

Uit de voorafgaande hoofdstukken moge blijken dat het onderzoek in grofweg twee delen uiteenvalt:

- A. Zaken waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend – *interventies*, hiervoor behandeld in hoofdstuk 3.
- B. Zaken die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend – *non-interventies*, daarover gaat dit hoofdstuk 4.

Hoewel het tamelijk lastig is gebleken om non-interventies op het spoor te komen, zijn er 26 zaken – zestien prejudiciële procedures en tien rechtstreekse beroepen – gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, die betrekking hebben op één van de tien door de begeleidingscommissie vastgestelde beleidsterreinen (zie onder 4.2) die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend. Die cijfers hebben betrekking op het totale aantal zaken die zijn gevonden, ongeacht of zij wegens verknochtheid zijn gevoegd (één zaaknummer is één zaak).

### 4.2. Tien beleidsterreinen onderzoek non-interventies

De vanwege het WODC ingestelde begeleidingscommissie heeft de volgende (mede) onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie vallende tien beleidsterreinen aangewezen waarop het onderzoek naar relevante non-interventies zich diende toe te spitsen. Het gaat om:

1. horizontale vraagstukken (in ieder geval de verhouding tussen nationaal burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht enerzijds en Europese normen anderzijds);
2. terugwerkende kracht;
3. formele rechtskracht;
4. rechtstreekse werking (inclusief horizontale werking) en richtlijnconforme interpretatie;
5. algemene rechtsbeginselen;
6. terrorismebestrijding;
7. Schengen;
8. vreemdelingenrecht;

- 9. vennootschapsrecht;
- 10. arbeidsrecht.

#### 4.3. Detailvragen non-interventies

Waar het non-interventies betreft is er een aantal kwantitatieve en kwalitatieve detailvragen opgesteld, die hieronder in respectievelijk 4.3.1 en 4.3.2 zullen worden behandeld.

##### 4.3.1. *Kwantitatieve vragen*

- B.1. Hoeveel zaken zijn er voor het Hof geweest die betrekking hebben op één van de tien onder 4.2 genoemde, onder het ministerie van Justitie vallende beleidsterreinen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend? Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.  
In hoeveel gevallen was er wel een (eventueel) Justitie-belang in het geding, maar is er toch niet geïntervenieerd?
- B.2. Om wat voor soort zaak (prejudiciële procedure of direct beroep) ging het?

##### 4.3.2. *Kwalitatieve vragen*

- B.3. Als er verscheidene ministeries betrokken waren bij de aanloop naar (de beslissing tot) de non-interventie, welke waren dit dan naast het ministerie van Justitie en wat was de rol van de te onderscheiden ministeries?
- B.4. Op welk beleidsterrein had de zaak betrekking?
- B.5. Waarom is er door het ministerie van Justitie beslist dat interventie niet opportuun was (als hier een beslissing aan ten grondslag lag)?  
Oorzaken kunnen onder meer zijn: er werd geoordeeld dat er geen (direct) Justitie-belang in het geding was, er was onvoldoende capaciteit bij Justitie, etc..
- B.6. Als er een beslissing is genomen dat interventie niet opportuun was, zijn dan bij die beslissing van het ministerie van Justitie de criteria uit de onder 1.1.6 genoemde handleiding van de ICER (ICER 2002/56) in acht genomen?
- B.7. Hebben andere lidstaten wel geïntervenieerd? Zo ja, welke?
- B.8. Als er een beslissing is genomen dat interventie niet opportuun was, door wie binnen het ministerie van Justitie is die beslissing dan genomen (dossierhouder, sectorhoofd, Hofcoördinator, etc.)?
- B.9. Wat is het resultaat geweest van het arrest van het Hof en heeft dat arrest gevolgen gehad voor regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in

Nederland op onder het ministerie van Justitie vallende beleidsterreinen? Bij deze vraag dient ook aandacht te worden besteed aan eventuele gevolgen van het arrest voor bepaalde algemene leerstukken van Europees recht, waarbij er alleen een meer indirect Justitie-belang in het geding was.

#### 4.4. De 26 gevonden non-interventies

Zoals onder 4.1 reeds aan de orde kwam, zijn er 26 zaken – zestien prejudiciële procedures en tien rechtstreekse beroepen – gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, die betrekking hebben op één van de tien door de begeleidingscommissie vastgestelde beleidsterreinen (zie onder 4.2) die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend. Aan het einde van deze paragraaf is een overzicht van die 26 zaken opgenomen. Het is overigens niet zo dat interventie door Nederland in al deze 26 zaken vanuit Justitie-oogpunt per definitie opportuun zou zijn geweest.

Al die 26 zaken zijn geanalyseerd aan de hand van de respectievelijk onder 4.3.1 en 4.3.2 weergegeven kwantitatieve en kwalitatieve vragen. De aldus gemaakte analyses zijn doorgesproken met de opdrachtgever en de vanwege die opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie. In overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie is er vervolgens voor gekozen om in onderhavig rapport slechts het algemene beeld (zie onder 4.4.1) te schetsen van en conclusies te trekken (zie met name hoofdstuk 7) uit die analyses.

##### *4.4.1. Het beeld van de gevonden non-interventies*

Uit de analyse van de 26 gevonden non-interventies aan de hand van de respectievelijk onder 4.3.1 en 4.3.2 weergegeven kwalitatieve en kwantitatieve vragen, komt een aantal zaken naar voren.

Wat opvalt, is dat een relatief groot aantal gevonden non-interventies zaken betreffen die spelen op het terrein van het arbeidsrecht (gerelateerd aan de zorg die Justitie heeft voor het privaatrecht) en de bestrijding van terrorisme (hierbij dient echter wel te worden bedacht dat één zaaknummer is beschouwd te zijn één zaak en dat er dus met voeging van zaken wegens verknochtheid geen rekening is gehouden). Verder is er echter sprake van een evenredige spreiding over de verschillende beleidsterreinen waarop non-interventies zijn aangetroffen (zie onderstaande tabel A – wat de onder 4.2 genoemde beleidsterreinen betreft die niet in die tabel voorkomen: daarop zijn geen non-interventies gevonden). Wat de gevonden non-interventies op het terrein van terrorismebestrijding aangaat: zij vormen ongeveer 35 procent van het totaal (negen van de 26 zaken). Wanneer we deze cijfers kruisen met de betrekkelijk lage effectiviteit van Justitie-interventies in terrorismezaken (zie onder 3.4.1), dan zou dat kunnen wijzen op een enigszins terughoudend interventiebeleid van Justitie in terrorismezaken (wellicht vanwege de vermoede lage effectiviteit). Deze opmerking is echter in

hoge mate speculatief, omdat er te weinig terrorismezaken zijn gevonden om in dezen geldige conclusies te kunnen trekken.

<b>Tabel A. Overzicht gevonden non-interventies per beleidsterrein</b>		
<b>terrein</b>		
arbeidsrecht	7	
pjss	1	pjss = politie en justie samenwerking in strafzaken.
privaatrecht	2	
terrorisme	9	
vennootsch.r.	3	
vreemdel.r.	3	
overig	1	<b>N.B.</b> De ervaring heeft geleerd dat non-interventies niet gemakkelijk zijn op te sporen. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat niet alle non-interventies zijn achterhaald.
<b>totaal</b>	<b>26</b>	

Uit onderhavig onderzoek kan verder niet worden afgeleid hoe precies de verhouding is tussen Justitie-interventies en non-interventies; de onderzoeksresultaten mogen beslist niet zo worden geïnterpreteerd dat Justitie er de periode die het onderzoek beslaat (1 januari 2000 tot 1 oktober 2007) in 52 gevallen wél voor heeft gekozen te interveniëren en in 26 gevallen niet. Het totale aantal non-interventies is op basis van het onderzoek niet goed vast te stellen. Omdat het tamelijk lastig is gebleken non-interventies op het spoor te komen, is het bepaald niet onwaarschijnlijk dat niet alle relevante non-interventies zijn achterhaald.



## Overzicht gevonden non-interventies in prejudiciële procedures

Zaak-nummer	Datum arrest	Naam partij(en)	Soort procedure	Type zaak	Beleids-terrein	NL interv. ?
C-188/00	19-11-2002	Kurz	prej. proc.	adm. zaak	externe betr.; s&br. sociale politiek;	nee
C-397/01	5-10-2004	Pfeiffer	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-398/01	5-10-2004	Roith	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-399/01	5-10-2004	Süß	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-400/01	5-10-2004	Winter	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-401/01	5-10-2004	Nestvogel	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-402/01	5-10-2004	Zeller	prej. proc.	civiele zaak	privaatr. sociale politiek;	nee
C-403/01	5-10-2004	Döbele	prej. proc.	civiele zaak	privaatr.	nee
C-201/02	7-1-2004	Wells	prej. proc.	adm. zaak	milieu en cons.; s&br. harm. v. wetg.;	nee
C-203/02	9-11-2004	Horseracing Board e.a.	prej. proc.	civiele zaak	privaatr.	nee
C-387/02	3-5-2005	Berlusconi	prej. proc.	strafzaak	ondern.r.; priv.r. / s&sr.	nee
C-391/02	3-5-2005	Adelchi	prej. proc.	strafzaak	ondern.r.; priv.r. / s&sr.	nee
C-403/02	3-5-2005	Dell'Utri e.a.	prej. proc.	strafzaak	ondern.r.; priv.r. / s&sr. harm. v. wetg.;	nee
C-444/02	9-11-2004	Fixtures Marketing	prej. proc.	civiele zaak	privaatr.	nee
C-230/03	10-1-2006	Sedef	prej. proc.	adm. zaak	externe betr.; s&br.	nee
C-241/05	3-10-2006	Bot	prej. proc.	adm. zaak	pjss; s&br.	nee

## Overzicht gevonden non-interventies in rechtstreekse beroepen

Zaak-nummer	Datum arrest	Naam partij(en)	Soort procedure	Type zaak	Beleids-terrein	NL interv. ?
T-306/01	21-9-2005	Yusuf e.a. / Raad&Cie.	direct ber.	nietigverkl.	gbv; s&sr. / s&br.	nee
T-315/01	21-9-2005	Kadi / Raad&Cie.	direct ber.	nietigverkl.	gbv; s&sr. / s&br.	nee
T-228/02	12-12-2006	Volksmujahedeem/Raad	direct ber.	nietigverkl.	gbv; s&sr. / s&br. inst.r. / gbv;	nee
T-110/03	26-4-2005	Sison / Raad	direct ber.	nietigverkl.	s&br./s&sr. inst.r. / gbv;	nee
T-150/03	26-4-2005	Sison / Raad Yedaş	direct ber.	nietigverkl.	s&br./s&sr. externe betr.;	nee
T-367/03	30-3-2006	Tarim/Raad&Cie.	direct ber.	schadeverg.	s&br. inst.r. / gbv;	nee
T-405/03	26-4-2005	Sison / Raad	direct ber.	nietigverkl.	s&br./s&sr. gbv / pjss; s&br. /	nee
C-354/04 P	27-2-2007	Gestoras e.a. / Raad	direct ber.	ho. voorz.	s&sr. gbv / pjss; s&br. /	nee
C-355/04 P	27-2-2007	Segi e.a. / Raad	direct ber.	ho. voorz.	s&sr. inst.r. / gbv;	nee
C-266/05 P	1-2-2007	Sison / Raad	direct ber.	ho. voorz.	s&br./s&sr.	nee

## 5. Interviews inzake interventiebeleid en organisatie

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beeld geschetst dat naar voren komt uit de in het kader van het onderzoek afgenomen interviews aangaande het beleid en de organisatie van het ministerie van Justitie ten aanzien van interventies; aan de hand van een achter dit rapport als Bijlage III opgenomen en door de vanwege het WODC ingestelde begeleidingscommissie goedgekeurde gestructureerde standaardvragenlijst, zijn in totaal negen betrokken ambtenaren – allen met de functie die zij bekleden genoemd in Bijlage IV – geïnterviewd. De genoemde begeleidingscommissie heeft de keuze voor die ambtenaren (allen in dit verband sleutelfiguren, onder meer dossierhouders verdeeld over de verschillende sectoren van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie en een directeur-generaal) goedgekeurd.

De vragen uit de gestructureerde standaardvragenlijst zijn gerangschikt naar de volgende thema's, die hieronder aan de hand van de door de geïnterviewden op de vragen gegeven antwoorden successievelijk zullen worden behandeld: organisatie van interventies op Justitie, doelformulering, interventiebeleid en ICER-handleiding, documentatie en registratie, samenwerking met andere departementen, coördinatie met andere interveniënten en effectiviteit.

### 5.2. Organisatie interventies

Ten aanzien van de organisatie van interventies op het ministerie van Justitie rijst uit de afgenomen interviews het volgende beeld op: wanneer door Buitenlandse Zaken bij Justitie een Hofzaak wordt uitgezet, wordt er in samenspraak met de Hof-coördinator een behandelend ambtenaar (dossierhouder) aangewezen. Het is primair de dossierhouder die vervolgens beoordeelt of het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland in de onderhavige zaak vanuit Justitie-oogpunt al dan niet opportuun is. Veel respondenten geven aan dat er op Justitie welbeschouwd geen regulier, vast overleg is waarin dossierhouders hun werkzaamheden die gemoeid zijn met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke of mondelinge opmerkingen bespreken. Wanneer men daartoe de behoefte voelt, wendt men zich voor ruggespraak of advies vaak meer informeel tot collega's die ook ervaring hebben met Hofzaken, zoals dossierhouders in andere zaken, het sectorhoofd, de Hof-coördinator, etc..

Wanneer het maken van opmerkingen door Nederland in een bepaalde zaak vanuit Justitie-oogpunt opportuun wordt geacht, dan heeft de dossierhouder een rol bij de voorbereiding daarvan. Veel geïnterviewde dossierhouders geven aan dat van geval tot geval verschilt waaruit die rol precies bestaat; in overleg met de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van

Buitenlandse Zaken loopt die rol uiteen van het aanleveren van juridisch relevante informatie ('bouwstenen') tot het opstellen van complete concept opmerkingen (en alle daartussen liggende gradaties).

Vrijwel alle respondenten laten weten dat het werk dat dossierhouders verzetten in het kader van schriftelijke of mondelinge opmerkingen hun relatief veel tijd kost en bovenop hun werkzaamheden van alledag komt. Enerzijds wordt dat vrij breed geaccepteerd als 'eigen' aan het werk op Justitie; het werk aan Hofzaken valt in die optiek min of meer onder dezelfde noemer ('incidenten') als het werk dat gemoeid is met het op korte termijn schrijven van een brief aan de Staten-Generaal: overige werkzaamheden blijven dan even liggen. Anderzijds wordt het werk dat verband houdt met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke of mondelinge opmerkingen door een aantal geïnterviewde dossierhouders in toenemende mate als (enigszins) belastend ervaren, een ontwikkeling die volgens een enkele respondent nog eens versterkt wordt door de sinds korte tijd bestaande mogelijkheid om het Hof via een prejudiciële spoedprocedure om een uitspraak te vragen.

Nogal wat geïnterviewde dossierhouders geven aan dat wanneer de meestal als dossierhouder fungerende expert op een bepaald beleidsterrein door bijvoorbeeld urgente andere werkzaamheden of afwezigheid niet in staat is om zich met een Hofzaak bezig te houden, het veelal ontbreekt aan voldoende achtervang. Enkele respondenten kennen een geval waarin op Justitie de opportuniteitsvraag met de prioriteits- en capaciteitsvraag werd vermengd en Nederland daardoor in een bepaalde zaak niet intervenieerde terwijl het Justitiebelang interventie welbeschouwd wel vereiste. Een enkele respondent merkt in dit verband op dat in zo'n geval de kans dat andere, wel interveniërende lidstaten voor het Hof dezelfde of een soortgelijke opvatting verkondigen als die welke Nederland zou hebben verkondigd, in een Unie die uit 27 lidstaten bestaat groter is dan in een Unie die uit zes lidstaten bestaat en dat dus de kans op schade door non-interventie in die zin thans beperkter is dan voorheen.

Gevraagd naar verbeterpunten ten aanzien van de organisatie van interventies op Justitie wordt door respondenten het volgende aangedragen: het verlichten van de last van dossierhouders door het bieden van meer ondersteuning op centraal niveau binnen het ministerie van Justitie, zoals (op administratief niveau) het goed bijhouden van overzichten, archivering van documenten etc. en een wat meer structurele vorm van (inhoudelijk) overleg over en begeleiding bij Hofzaken, hetgeen volgens een enkele respondent eventueel ook zijn beslag zou kunnen krijgen door het in het leven roepen van een soort interne opleiding, waarbij de meer ervaren dossierhouders de jongere garde de fijne kneepjes van het interventievak bijbrengt.

### 5.3. Doelformulering

Aan de geïnterviewden is gevraagd of er in zaken waarbij zij betrokken zijn ten aanzien van beoogde interventies een bepaald doel geformuleerd wordt. Veel respondenten geven aan dat dit inderdaad gebeurt, maar vrijwel altijd mondeling en dan met name in de contacten met de afdeling Europees Recht

van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Veelal wordt dat doel dus niet schriftelijk vastgelegd. Een enkele respondent geeft aan het gevoel te hebben dat daarmee ook te maken heeft het feit dat het doel vaak tamelijk voor de hand ligt, bijvoorbeeld wanneer in prejudiciële vragen aan het Hof de overeenstemming met Europees recht van regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in Nederland ter discussie wordt gesteld. In zo'n geval is het evidente doel van de in te dienen opmerkingen om het Hof ervan te overtuigen dat de Nederlandse situatie natuurlijk in overeenstemming is met het Europese recht, anders geeft je gelijk toe dat Nederland het al die tijd bij het verkeerde eind heeft gehad.

#### 5.4. Interventiebeleid en handleiding ICER

Een aantal respondenten geeft aan dat men er op Justitie meer en meer van overtuigd raakt dat interventies in Hofzaken voor Justitie van belang kunnen zijn (in dit verband schetst één van hen het beeld van het Hof als 'bron van recht').

De ICER heeft in 2002 een handleiding getiteld *Criteria voor het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen* (ICER 2002/56) opgesteld voor de beoordeling of het nuttig, wenselijk of noodzakelijk is dat het Nederlandse standpunt door het Hof wordt gehoord. Gevraagd naar hun bekendheid met deze ICER-handleiding, geven alle respondenten aan deze te kennen en zoveel mogelijk na te leven. Een aantal respondenten geeft aan dat vanwege het feit dat de criteria uit de handleiding tamelijk ruim geformuleerd zijn, ze in sommige gevallen weinig houvast bieden. Een enkele respondent merkt zelfs op dat die criteria daardoor voor de beleidsterreinen waarmee die respondent van doen heeft welbeschouwd van weinig betekenis zijn. Een aantal respondenten meldt in dit verband dat Justitie – in tegenstelling tot sommige andere departementen – geen specifiek op dat departement toegesneden handleiding, circulaire of protocol lijkt te hebben waarin het interventiebeleid uiteen wordt gezet.

Wat het aanvragen van of deelnemen aan een mondelinge behandeling aangaat, zijn vrijwel alle respondenten het erover eens dat daarmee vaak een niet onaanzienlijke hoeveelheid tijd (en geld) gemoeid is. Veel respondenten zijn de mening toegedaan dat in beginsel een Nederlandse gang naar Luxemburg wenselijk is als het gaat om een Nederlandse zaak (al is het maar om ter zitting onverwachte wendingen in goede banen te kunnen leiden) of het te verwachten valt dat bij het Hof onduidelijkheden leven over regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in Nederland. Een aantal geïnterviewde dossierhouders tekent daarbij echter wel aan in zo'n geval nogal eens van een Hofzitting terug te komen met het gevoel dat de gang naar Luxemburg niet al te veel toegevoegde waarde heeft gehad, maar men voegt daar dan meestal wel aan toe dat dit redeneren is met de kennis van achteraf (wetende hoe de zitting is verlopen; het Hof stelde bijvoorbeeld weinig vragen) en dat je in dezen beter maar niet te veel risico kan lopen, zeker niet wanneer het een Nederlandse zaak betreft (zoals wel werd aangegeven: niet gaan naar een zitting over zo'n zaak zou immers de

indruk kunnen wekken dat Nederland niet zo geïnteresseerd is in de afloop ervan en dan maak je voor het Hof geen beste beurt).

#### 5.5. Documentatie en registratie

De geïnterviewden is gevraagd of in het geval zij in het kader van een interventie een bepaald stuk hebben opgesteld – bijvoorbeeld concept schriftelijke opmerkingen –, zij vervolgens een afschrift daarvan in het zaaksdossier in het afdelingsarchief bewaren. Hoewel een aantal respondenten aangeeft dit te doen, is er ook een aantal dat zegt in plaats van een afschrift van het stuk dat men heeft opgesteld op te bergen in het afdelingsarchief, zo'n afschrift slechts te bewaren in een eigen papieren of digitale archief dat men erop na houdt.

#### 5.6. Samenwerking met andere departementen

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat wanneer er in zaken waarin Justitie interventie opdoort naast Buitenlandse Zaken nog een ander departement bij de interventie betrokken was, de samenwerking met dat vakdepartement over het algemeen goed verliep. Een aantal respondenten geeft in dit verband aan het coördinerende en zo nodig bemiddelende werk in dezen van de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken te waarderen. Een enkele respondent laat weten dat de bij interventies betrokken vakdepartementen er in sommige gevallen niet in slagen om de opstelling van Justitie geheel los te zien van de andere, toezichthoudende taken van dat departement.

#### 5.7. Coördinatie met andere interveniënten

Vrijwel alle respondenten laten desgevraagd weten dat er op Justitie in sommige gevallen, met name door de dossierhouder, een (vaak geslaagde) poging wordt ondernomen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met een andere interveniënt. Hierbij moet met name worden gedacht aan andere lidstaten en de Europese Commissie; samen sta je voor het Hof immers sterker dan alleen. Veel respondenten geven aan dat daarbij vooral gebruik wordt gemaakt van (informele) contacten die verlopen via een (mede) hiertoe door de dossierhouder in de loop der tijd ontwikkeld netwerk van counterparts in andere lidstaten en bij de Commissie. Een enkele respondent laat weten dat op hoger niveau soms ten aanzien van grote, fundamentele zaken overleg plaatsvindt in (de wandelgangen van) de zogenaamde JBZ-raad, dat is de Raad van de Europese Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Een aantal geïnterviewden antwoordt verder nog dat één en ander min of meer los moet worden gezien van de contacten die

de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit kader met hetzelfde doel – afstemming – heeft met hen die de regeringen van interveniërende lidstaten en de Commissie bij het Hof vertegenwoordigen.

## 5.8. Effectiviteit

Waar een aantal respondenten laat weten standaard – bijvoorbeeld naar aanleiding van het arrest van het Hof – (goed) stil te staan bij de effectiviteit van de interventie, geven anderen aan dat niet of niet zozeer te doen, althans niet structureel. Een enkele geïnterviewde zegt dat de vraag naar de effectiviteit van een interventie wellicht minder interessant is in die zin dat wanneer – zoals de situatie is – de bewindslieden op Justitie interventie in Hofzaken in voorkomende gevallen van belang vinden, de vraag naar de wenselijkheid van het besteden van Justitie-capaciteit daarmee reeds beantwoord is.

Enkele respondenten geven aan dat in zaken betreffende vrij verkeer van personen en externe betrekkingen (associatieovereenkomsten) Nederland c.q. Justitie bij het Hof nogal eens niet bereikte wat men gezien de schriftelijke of mondelinge opmerkingen wenste te bereiken. In dergelijke zaken bestond vaak van te voren reeds het vermoeden, aldus die respondenten, dat het Hof zich niet zou kunnen vinden in het door Nederland in te nemen (Justitie-)standpunt. Interventie in een dergelijke zaak mag dan primair niet effectief zijn in de zin dat het Hof in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie niet overneemt, het doel van interventie in een dergelijke zaak is ook veelmeer gelegen in motieven betreffende de binnenlandse politiek of beïnvloeding van het Hof op langere termijn door keer op keer aan het Hof te laten weten dat er ook anders over wordt gedacht.

Veel respondenten geven aan dat bij de vraag naar de effectiviteit van interventies niet slechts moet worden gekeken of het Hof in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt, maar ook naar de opstelling van de advocaat-generaal bij het Hof en die van andere interveniënten in verhouding tot het Nederlandse (Justitie-)standpunt. Zij wijzen er bovendien op dat zelfs in die gevallen waarin noch het Hof, noch de advocaat-generaal de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en deze argumentatie ook niet in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en), interventie als een succes kan worden gezien omdat daardoor hoe dan ook wordt bijgedragen aan de rechtsvorming door het Hof. In die optiek zijn interventies eigenlijk altijd effectief.

## 6. Interventiebeleid in enige andere EU-lidstaten

### 6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft – nadat in dit verband onder 6.2 een algemeen beeld geschetst is – een beknopte beschrijving van het interventiebeleid betreffende ‘Justitie-zaken’ in enige andere EU-lidstaten, te weten: het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Afgesloten wordt, onder 6.7, met een cijfermatig overzicht aangaande de interventies van bovengenoemde staten voor het Hof.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds aan de orde kwam, spraken we in dit verband met de opdrachtgever af de rechtsvergelijkende component beperkt op te vatten; een uitgebreid onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van interventies in de bovengenoemde staten zou immers de kaders van onderhavig onderzoek te buiten gaan en het daarvoor beschikbare budget overschrijden.

Hetgeen in de onderstaande paragrafen van dit hoofdstuk wordt opgemerkt, is ten dele gebaseerd op een onderzoek dat Servatius heeft uitgevoerd.<sup>3</sup> Aangezien dat onderzoek is verricht in 2002, is een aantal van onderstaande waarnemingen thans wellicht enigszins gedateerd.

### 6.2. Algemeen beeld

In rechtsvergelijkende zin kan een viertal zaken worden opgemerkt.

Ten eerste komt uit Servatius’ onderzoek naar voren dat Nederland (met Spanje) de kroon spant waar het betreft het systematisch volgen van de bij het Hof aanhangige zaken en evalueren van de door het Hof gewezen arresten.<sup>4</sup> Nederland lijkt zich dus met zijn volgsysteem voor Hofzaken en de evaluatie van jurisprudentie van het Hof door met name Buitenlandse Zaken wat dit betreft in de Europese voorhoede te bevinden. Dat is verheugend te noemen, omdat het volgen van zaken en het evalueren van arresten aan de basis liggen van een goed interventiebeleid.

Ten tweede geven veel andere lidstaten aan graag meer te willen interveniëren dan ze tot nu toe doen. Waar het vaak echter aan ontbreekt zijn de middelen en de politieke wil om intensiever in de voor interventies benodigde capaciteit te investeren. Ook de wijze waarop (de samenvattingen van) de bij het Hof aanhangige zaken en de door het Hof gewezen arresten worden

---

<sup>3</sup> W. Servatius, *Legal proceedings before the European Court of Justice and the Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States*, 2002.

<sup>4</sup> Servatius 2002, p. 7-8.



gepubliceerd, blijkt voor sommige lidstaten een hindernis te zijn om op dit terrein effectief te kunnen opereren.

Ten derde blijkt dat lidstaten de rechtsontwikkeling van het Hof inzake de zogenaamde JBZ-pijler van de Unie ('JBZ' staat voor Justitie en Binnenlandse Zaken) nauwlettend proberen te volgen. Erg verwonderlijk is dat niet; het betreft hier immers een vrij jonge loot aan de stam van Europese beleidsterreinen, en een waarbij er bovendien potentieel voor lidstaten politiek controversiële kwesties (zoals het vreemdelingenbeleid) aan de orde zijn. In elk van de onderzochte landen maken de interventies binnen de JBZ-pijler onderdeel uit van het algemene interventiebeleid; er werden in wezen geen bijzondere wijzen van opzet of coördinatie van JBZ-interventies aangetroffen. Een enkel bijzonder aspect verdient hier echter de aandacht. Anno 2008 ziet het ernaar uit dat de JBZ-raad (dat is de Raad van de Europese Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken) een (informeel maar) belangrijk kristallisatiepunt is voor de coördinatie tussen de lidstaten inzake JBZ-interventies. In (de wandelgangen van) deze raad wordt wel gesproken over de opportuniteit van interventies en worden er soms afspraken gemaakt over de door de interveniërende lidstaten in te nemen standpunten. Via deze wijze van opereren wordt niet alleen voorkomen dat er door lidstaten nodeloos wordt geïntervenieerd, maar kan er soms ook door een aantal lidstaten voor het Hof één lijn worden getrokken.

Ten vierde is de gang van zaken ten aanzien van de meeste lidstaten zo dat de agentschappen van die lidstaten bij het Hof de aanhangig gemaakte prejudiciële procedures ontvangen en in de gaten houden of er bij het Hof rechtstreeks beroepen aanhangig zijn gemaakt. Van veel lidstaten sturen de agentschappen vervolgens de zaakgegevens door naar de meest betrokken nationale vakdepartementen, vaak voorzien van een korte samenvatting van de zaak. In een aantal lidstaten staan sommige vakdepartementen wat bepaalde beleidsterreinen aangaat op een permanente lijst en ontvangen die departementen bijgevolg alle zaken op die beleidsterreinen. Ingeval de lidstaat zelf als partij bij een zaak betrokken is, blijven de agentschappen meestal een belangrijke rol spelen, ook bij de coördinatie van de wijze waarop er in voorkomende gevallen voor het Hof verweer zal worden gevoerd. Ook ten aanzien van interventies hebben de agentschappen in veel lidstaten een belangrijke, coördinerende functie.

In Nederland vormt het agentschap, hoewel het een zekere mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid geniet bij de uitoefening van zijn taak, een onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken; het is de minister van Buitenlandse Zaken zelf die de vertegenwoordiging van Nederland bij het Hof voor zijn rekening neemt. Dat is handig omdat die minister bijvoorbeeld ook een belangrijke, coördinerende rol heeft bij de beoordeling van Commissievoorstellen. Hij is als het ware 'het oog in het al' voor alle vraagstukken betreffende de Europese samenwerking. In veel andere lidstaten is er welbeschouwd geen ministerie aan te wijzen dat per definitie de regie voert bij de behandeling van Hofzaken. De Nederlandse situatie lijkt in dit opzicht betrekkelijk uniek te zijn; naast in Frankrijk (zie onder 6.5) troffen we in de onder 6.1 genoemde staten geen voorbeelden van een vergelijkbare opzet aan.

### 6.3. Het Koninkrijk Denemarken

In Denemarken worden alle bij het Hof aanhangig gemaakte prejudiciële procedures door het Deense agentschap bij het Hof standaard doorgestuurd aan alle ministeries die lid zijn van een bepaalde, permanente commissie, het zogenaamde Speciale Juridische Comité. Daarin zijn naast het ministerie van Justitie (dat voorzigt) de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën, Landbouw en Visserij, en Milieu vertegenwoordigd. Alle zaken, zowel prejudiciële procedures als rechtstreekse beroepen, worden door dit comité besproken en – ingeval wordt besloten dat Denemarken in een bepaalde zaak zal interveniëren – doorverwezen naar een comité van topambtenaren. Als is uitgemaakt dat Denemarken zich zal mengen in een bepaalde zaak, wordt er bovendien een speciale werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van het Deense agentschap. Het ministerie van Justitie is altijd vertegenwoordigd in deze werkgroep en andere ministeries afhankelijk van het onderwerp.

De Deense landsadvocaat (*Kammeradvokaten*) speelt ook een belangrijke rol in procedures voor het Hof; onder verantwoordelijkheid van de regering is het deze landsadvocaat die de tekst van de schriftelijke opmerkingen opstelt en later eventueel de Deense inbreng tijdens de mondelinge behandeling voor zijn rekening neemt.

In Denemarken heeft het er de schijn van dat de opportuniteit van interventies in JBZ-zaken van geval tot geval wordt bepaald.

### 6.4. De Bondsrepubliek Duitsland

In Duitsland worden bij het Hof aanhangig gemaakte prejudiciële procedures door het Duitse agentschap bij het Hof altijd doorgestuurd naar de zogenaamde Kerngroep Europees Beleid. In deze kerngroep hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, en Justitie, alsmede het kabinet van bondskanselier, permanent zitting. Deze permanente leden van de kerngroep hebben juridische experts in dienst die altijd worden geconsulteerd over de vraag of er door Duitsland in een bepaalde zaak al dan niet actie moet worden ondernomen en zo ja, door welk departement dat dan het beste kan gebeuren. De opportuniteit van interventies wordt meestal bepaald in overleg tussen de kerngroep en de meest betrokken departementen. Ingeval tot interventie wordt besloten, verwijst de kerngroep de zaak door naar de meest betrokken departementen en coördineert zij vervolgens de interventie. Op deze wijze bewaakt de kerngroep, samen met het Duitse agentschap bij het Hof, de consistentie van de Duitse positiebepaling voor het Hof. Ingeval van moeilijk te overbruggen meningsverschillen wordt de zaak doorgestuurd naar een hogere geleding (zo nodig naar het niveau van staatssecretarissen of soms zelfs het kabinet).

Uitgekristalliseerd interventiebeleid in Duitsland ten aanzien van JBZ-zaken hebben we bij dit onderzoek niet aangetroffen.

## 6.5. De Franse Republiek

Wat Frankrijk aangaat, worden bij het Hof aanhangig gemaakte prejudiciële procedures door de griffie van het Hof gestuurd naar het zogenaamde *Sécretariat Général du Comité Interministériel pour les questions de Coopération Économique Européenne* (SGCI), dat direct onder de minister-president ressorteert (prejudiciële procedures worden door de griffie van het Hof dus niet in eerste instantie naar het Franse agentschap bij het Hof gestuurd). Dit SGCI stuurt de zaken vervolgens door naar de meest betrokken departementen. De vraag of interventie in een bepaalde zaak al dan niet opportuun is, wordt meestal beantwoord door die meest betrokken departementen. Soms is het het SGCI zelf dat zich met de opportuniteitsvraag inlaat; in een enkel geval houdt zelfs het kabinet van minister-president zich met die vraag bezig. Het Franse agentschap is in de regel betrokken bij de voorbereiding van een Franse interventie, terwijl het SGCI de coördinatie voor zijn rekening neemt. De juridische dienst van het SGCI coördineert de van de meest betrokken departementen afkomstige Franse inbreng in Hofzaken overigens vrij zelfstandig: alleen ingeval van een schier onoplosbaar conflict tussen de verschillende betrokken departementen wordt de zaak geagendeerd bij het kabinet van de minister-president.

We hebben niet kunnen achterhalen of er in Frankrijk een uitgekristalliseerd interventiebeleid wordt gehanteerd, maar het ziet er naar uit dat de opportuniteit van interventies in JBZ-zaken op ad hoc basis wordt bepaald.

## 6.6. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

In het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt met een permanente lijst waarop bepaalde departementen (onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken) staan die standaard informatie ontvangen over de prejudiciële procedures die spelen op hun beleidsterrein. De vraag of interventie in een bepaalde zaak al dan niet opportuun is, wordt doorgaans beantwoord door de meest betrokken departementen. Wanneer deze oordelen dat Britse interventie in een bepaalde zaak opportuun is, dan geven die departementen een eerste aanzet tot de interventie in de vorm van een memo. Wanneer een zaak niet overwegend juridisch van aard is, maar bijvoorbeeld ook veel beleidselementen in zich draagt, dan neemt de *Cabinet Office* – die in algemene zin verantwoordelijk is voor de coördinatie van vraagstukken betreffende de Europese samenwerking – het voortouw. De *European Division* van de *Treasury's Solicitor's Department* bewaakt de consistentie en uniformiteit van Britse interventies; zij draagt in zowel prejudiciële procedures als in rechtstreekse beroepen zorg voor de coördinatie van de Britse inbreng. Conflicten tussen de bij een interventie betrokken departementen worden meestal door de *European Division* beslecht. Indien dat niet mogelijk is, dan wordt de zaak aangebracht bij de *Legal Advisors* van de *Cabinet Office*. Deze juridische adviseurs proberen dan om tussen de departementen overeenstemming te bereiken. Lukt dat niet, dan moeten de *Ministers of the Crown* uitkomst bieden.

Over Britse interventies in Hofzaken vindt vooraf interdepartementale afstemming plaats. In die zin zou men kunnen zeggen dat de Britten een interventiebeleid hebben.

## 6.7. Cijfermatig overzicht

Hieronder volgt een cijfermatig overzicht aangaande de interventies voor het Hof van respectievelijk het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

De afgedrukte gegevens zijn ons ter beschikking gesteld door de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor alle duidelijkheid: 'direct actions' staat voor rechtstreekse beroepen, 'references' ziet op prejudiciële vragen, 'interventions' zijn interventies (in rechtstreekse beroepen) en 'appeals' hogere voorzieningen.

### The Kingdom of Denmark

Cases before the European Court of Justice and the Court of First Instance

Procedure	Started in 2006
Direct actions brought by Denmark	1
Direct actions against Denmark	0
References from Danish Courts	2
References from other Courts	4
Interventions	0
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>7</b>

### The French Republic

Cases before the European Court of Justice and the Court of First Instance

Procedure	Started in 2006
Direct actions brought by France	2
Direct actions against France	6
References from French Courts	10
References from other Courts	20
Interventions	7
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>45</b>

## The Federal Republic of Germany

Cases before the European Court of Justice and the Court of First Instance

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2006</b>
Direct actions brought by Germany	7
Direct actions against Germany	12
References from German Courts	44
References from other Courts	16
Interventions	7
Appeals	1
<b>Total</b>	<b>87</b>

## The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Cases before the European Court of Justice and the Court of First Instance

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2006</b>
Direct actions brought by the United Kingdom	2
Direct actions against the United Kingdom	4
References from British Courts	9
References from other Courts	33
Interventions	15
Appeals	3
<b>Total</b>	<b>66</b>

## 7. Conclusies en suggesties

### 7.1. Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan conclusies die uit de resultaten van het onderzoek kunnen worden getrokken. Waar mogelijk zijn die conclusies bovendien vertaald in suggesties voor mogelijke verbeteringen. De bevindingen worden hieronder gepresenteerd in de vorm van algemene observaties naar aanleiding van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de interventies en non-interventies die zijn gevonden. Daarbij is ervoor gekozen om niet de precieze volgorde aan te houden van de onderzoeksvragen zoals deze in de hoofdstukken 2, 3, en 4 zijn weergegeven, maar om – nadat meer in het algemeen het één en ander is opgemerkt over de gevonden interventies en non-interventies, alsmede over het beeld dat uit de onderzoeksresultaten rijst – de bevindingen te presenteren aan de hand van een aantal thema's, te weten: organisatie van interventies op Justitie, doelformulering, interventiebeleid en ICER-handleiding, documentatie en registratie, samenwerking met andere departementen, coördinatie met andere interveniënten, effectiviteit en, tot slot, interventiebeleid in enige andere EU-lidstaten.

### 7.2. Gevonden Justitie-interventies en non-interventies

#### 7.2.1. 52 interventies en 26 non-interventies; uitsplitsing

Eén van de kwantitatieve onderzoeksvragen (A.1 – zie hoofdstuk 3.2.1) met betrekking tot *interventies* was in hoeveel zaken het ministerie van Justitie betrokken is geweest bij het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland voor het Hof. Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.

Over die periode zijn er 52 van zulke zaken gevonden; vijftig keer betrof het een prejudiciële procedure en twee keer ging het om een rechtstreeks beroep. Die cijfers hebben betrekking op het totale aantal zaken die zijn gevonden, ongeacht of zij wegens verknochtheid zijn gevoegd (één zaaknummer is één zaak).

Eén van de kwantitatieve onderzoeksvragen (B.1 – zie hoofdstuk 4.3.1) met betrekking tot *non-interventies* was hoeveel zaken er voor het Hof zijn geweest die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen op één van de tien door de begeleidingscommissie vastgestelde beleidsterreinen (zie onder 4.2) die onder het ministerie van Justitie vallende beleidsterreinen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend. Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd.

Hoewel het tamelijk lastig is gebleken om non-interventies op het spoor te komen, zijn er over die periode 26 van zulke zaken gevonden; zestien

prejudiciële procedures en tien rechtstreekse beroepen. Ook deze cijfers hebben betrekking op het totale aantal zaken die zijn gevonden, ongeacht of zij wegens verknochtheid zijn gevoegd (één zaaknummer is één zaak). Het is overigens niet zo dat interventie door Nederland in al deze 26 zaken vanuit Justitie-oogpunt per definitie opportuun zou zijn geweest.

Hieronder volgt een uitsplitsing van de gevonden interventies en non-interventies naar het jaar waarin die zaken bij het Hof aanhangig zijn gemaakt (respectievelijke de tabellen A en B) en naar het beleidsterrein waarop ze spelen (respectievelijk de tabellen C en D). Wat de interventies aangaat, vindt in tabel C ook een uitsplitsing plaats naar classificatie (zie onder 3.3). Ten dele zijn deze uitsplitsingen reeds gepresenteerd en van commentaar voorzien onder 3.4.1 en 4.4.1 (zie verder ook onder 7.2.3).

jaar	prej. proc.	direct ber.	totaal	
2000	6	0	6	
2001	9	0	9	
2002	6	0	6	
2003	8	2	10	
2004	6	0	6	
2005	15	0	15	+
<b>totaal</b>	<b>50</b>	<b>2</b>	<b>52</b>	

**N.B.** Er zij op gewezen dat deze cijfers enigszins vertekend zijn in dier voege dat wat de jaren 2004 en 2005 aangaat, het Hof nog niet in alle aanhangige zaken voor 1 oktober 2007 arrest had gewezen.

jaar	prej. proc.	direct ber.	totaal	
2000	1	2	3	
2001	7	1	8	
2002	6	4	10	
2003	1	0	1	
2004	0	2	2	
2005	1	1	2	+
<b>totaal</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	

**N.B.** De ervaring heeft geleerd dat non-interventies niet gemakkelijk zijn op te sporen. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat niet alle non-interventies zijn achterhaald.

**Tabel C. Classificatie gevonden interventies per beleidsterrein**

terrein	klasse 1	klasse 2	klasse 3	klasse 4	totaal
pjss	7	1	0	0	8
privaatrecht	16	0	4	1	21
terrorisme	0	0	1	1	2
vreemdel.r.	1	2	0	1	4
overig	12	2	3	0	17
<b>totaal</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>52</b>
<b>percentage</b>	<b>69</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

pjss = politieële en justieële samenwerking in strafzaken.

klasse 1 = HvJ EG neemt NL (JUS-)argumentatie min of meer over.

klasse 2 = AG neemt NL (JUS-)argumentatie min of meer over.

klasse 3 = NL (JUS-)argumentatie komt min of meer overeen met die van andere interveniënt.

klasse 4 = Bijgedragen aan rechtsvorming door het HvJ EG.

**N.B.** Zie voor een nauwkeuriger omschrijving van deze vier klassen onder 3.3.

**Tabel D. Overzicht gevonden non-interventies per beleidsterrein**

arbeidsrecht	7	
pjss	1	pjss = politieële en justieële samenwerking in strafzaken.
privaatrecht	2	
terrorisme	9	
vennootsch.r.	3	
vreemdel.r.	3	
overig	1	
<b>totaal</b>	<b>26</b>	

**N.B.** De ervaring heeft geleerd dat non-interventies niet gemakkelijk zijn op te sporen. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat niet alle non-interventies zijn achterhaald.

### 7.2.2. Gevonden Justitie-interventies in perspectief

Er is gevraagd om de gevonden interventies in het perspectief te plaatsen van het totale aantal Nederlandse interventies over de jaren 2000 tot en met 2007 en van het totale aantal zaken voor het Hof over die jaren. Hieronder volgen daarom cijfermatige overzichten van het totale aantal interventies van Nederland voor het Hof en van het totale aantal zaken voor het Hof. Omdat het onderzoek ziet op zaken die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, zij hier echter opgemerkt dat de onder 7.2.1 weergegeven cijfers welbeschouwd niet goed te vergelijken zijn met de cijfers zoals die hieronder zullen worden gepresenteerd.



Begonnen wordt met een overzicht aangaande Nederlandse interventies voor het Hof. De gegevens waarop dat overzicht is gebaseerd, zijn ons ter beschikking gesteld door de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel de beschikbare gegevens onvolledig zijn in die zin dat ze niet de gehele periode beslaan waarop het onderzoek ziet (relevante gegevens zijn pas beschikbaar vanaf het jaar 2003), ontstaat zo toch een indruk. Onderstaand overzicht geeft ook in een ander opzicht slechts een indruk: ons is verteld dat de beschikbare gegevens niet 'honderd procent waterdicht' zijn omdat ze altijd 'handmatig' zijn bijgehouden. Dat kan – samen met het feit dat er naar verluidt verschillende telmethoden zijn gebruikt – ook verklaren waarom de uit twee verschillende bronnen afkomstige gegevens over de jaren 2005 en 2006 niet gelijklopend zijn. Voor de volledigheid vermelden we over die jaren de gegevens uit de twee bronnen.

Voor alle duidelijkheid: 'direct actions' staat voor rechtstreekse beroepen, 'references' ziet op prejudiciële opmerkingen in zaken aanhangig gemaakt door respectievelijk Nederlandse en buitenlandse rechters, 'interventions' zijn interventies (in rechtstreekse beroepen) en 'appeals' hogere voorzieningen.

## The Kingdom of the Netherlands

Cases before the European Court of Justice and the Court of First Instance

Procedure	Started in 2003
Direct actions brought by the Netherlands	0
Direct actions against the Netherlands	5
References from Dutch Courts	23
References from other Courts	22
Interventions	7
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>57</b>

Procedure	Started in 2004
Direct actions brought by the Netherlands	0
Direct actions against the Netherlands	9
References from Dutch Courts	19
References from other Courts	23
Interventions	8
Appeals	2
<b>Total</b>	<b>61</b>

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2005</b>
Direct actions brought by the Netherlands	0
Direct actions against the Netherlands	6
References from Dutch Courts	30
References from other Courts	30
Interventions	8
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>74</b>

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2005</b>
Direct actions brought by the Netherlands	0
Direct actions against the Netherlands	5
References from Dutch Courts	36
References from other Courts	34
Interventions	4
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>79</b>

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2006</b>
Direct actions brought by the Netherlands	2
Direct actions against the Netherlands	5
References from Dutch Courts	17
References from other Courts	29
Interventions	11
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>64</b>

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2006</b>
Direct actions brought by the Netherlands	5
Direct actions against the Netherlands	2
References from Dutch Courts	17
References from other Courts	26
Interventions	10
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>60</b>

<b>Procedure</b>	<b>Started in 2007</b>
Direct actions brought by the Netherlands	8
Direct actions against the Netherlands	2
References from Dutch Courts	17
References from other Courts	28
Interventions	9
Appeals	0
<b>Total</b>	<b>64</b>

Hieronder volgt over de over de jaren 2000 tot en met 2007 een cijfermatig overzicht van het totale aantal zaken voor het Hof en het Gerecht. De gegevens waarop dat overzicht is gebaseerd, zijn afkomstig uit de voorlopige versie van het jaarverslag 2007 van het Hof, zoals het Hof dat heeft gepubliceerd op zijn website.<sup>5</sup> De cijfers hebben betrekking op het totale aantal zaken, ongeacht of zij wegens verknochtheid zijn gevoegd (één zaaknummer is één zaak). Bijzondere procedures (adviezen e.d.) zijn buiten beschouwing gelaten.

**Tabel A. Aanhangig gemaakte, afgedane, aanhanige zaken voor het Hof (2000-2007)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
aanhangig gemaakte zaken	487	496	466	550	520	466	532	565
afgedane zaken	521	420	503	483	650	565	541	564
aanhangige zaken	869	941	902	967	828	738	730	737

**Tabel B. Aard aanhangig gemaakte zaken voor het Hof (2000-2007)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
prejudiciële procedures	224	237	216	210	249	221	251	265
rechtstreekse beroepen	197	187	204	277	219	179	201	221
hogere voorzieningen	66	72	46	63	52	66	80	79
<b>totaal</b>	<b>487</b>	<b>496</b>	<b>466</b>	<b>550</b>	<b>520</b>	<b>466</b>	<b>532</b>	<b>565</b>

<sup>5</sup> <http://curia.europa.eu/nl/instit/presentationfr/index.htm> (geraadpleegd eind juni 2008).

**Tabel C. Aanhangig gemaakte, afgedane, aanhangige zaken voor het Gerecht (2000-2007)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
aanhangig gemaakte zaken	398	345	411	466	536	469	432	522
afgedane zaken	343	340	331	339	361	610	436	397
aanhangige zaken	787	792	872	999	1174	1033	1029	1154

**Tabel D. Aanhangig gemaakte zaken voor het Hof en het Gerecht (2000-2007)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
aanhangig gemaakte zaken Hof	487	496	466	550	520	466	532	565
aanhangig gemaakte zaken Gerecht	398	345	411	466	536	469	432	522
<b>totaal</b>	<b>885</b>	<b>841</b>	<b>877</b>	<b>1016</b>	<b>1056</b>	<b>935</b>	<b>964</b>	<b>1087</b>

**Tabel E. Afgedane zaken voor het Hof en het Gerecht (2000-2007)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
afgedane zaken Hof	521	420	503	483	650	565	541	564
afgedane zaken Gerecht	343	340	331	339	361	610	436	397
<b>totaal</b>	<b>864</b>	<b>760</b>	<b>834</b>	<b>822</b>	<b>1011</b>	<b>1175</b>	<b>977</b>	<b>961</b>

**Tabel F. Aanhangige zaken voor het Hof en het Gerecht (2000-2007)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
aanhangige zaken Hof	869	941	902	967	828	738	730	737
aanhangige zaken Gerecht	787	792	872	999	1174	1033	1029	1154
<b>totaal</b>	<b>1656</b>	<b>1733</b>	<b>1774</b>	<b>1966</b>	<b>2002</b>	<b>1771</b>	<b>1759</b>	<b>1891</b>

### 7.2.3. Korte analyse gevonden interventies en non-interventies

Kijken we naar de 52 gevonden *interventies*, dan valt op dat het ministerie van Justitie tamelijk actief is waar het Nederlandse interventies betreft; in ieder jaar waarop het onderzoek ziet, was Justitie gemiddeld in een tiental zaken bij interventies van Nederland betrokken. Het leeuwendeel van die interventies werd gepleegd in prejudiciële procedures; een enkele keer werd ook in een direct beroep geïntervenieerd (zie onder 7.2.1, tabel A). Een verklaring voor deze

verdeling werd – buiten het feit dat voor het Hof prejudiciële procedures sowieso vaker voorkomen dan rechtstreekse beroepen en het feit dat Nederland (daardoor?) ook in zaken die niet op Justitie-beleidsterreinen spelen vaker schriftelijke of mondelinge opmerkingen indient in prejudiciële procedures dan dat er wordt geïntervenieerd in rechtstreekse beroepen (zie onder 7.2.2) – niet gevonden. In dit verband zou echter ook een rol kunnen spelen dat het bij directe beroepen vaak om inbreukprocedures tegen een andere lidstaat gaat waarbij Nederland nauwelijks belang heeft.

De meeste Justitie-interventies betreffen zaken die op het terrein van het privaatrecht spelen, gevolgd door zaken op het terrein van de zogenaamde derde pijler (samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken) van de Unie (zie onder 7.2.1, tabel C). Dat laatste is niet zo verwonderlijk, omdat het beleidsterrein van de derde pijler vrij nieuw is en het bovendien een beleidsterrein betreft waarop potentieel voor lidstaten politiek controversiële kwesties (zoals het vreemdelingenbeleid) spelen. Wat de categorie ‘overig’ uit tabel C onder 7.2.1 aangaat: het betreft hier met name zaken op de terreinen landbouw, Europees burgerschap en staatssteun.

Wat verder in het oog springt, is de ‘succesratio’ van de Justitie-interventies. Wanneer we alle gevonden interventies in ogenschouw nemen, dan kunnen we vaststellen dat het Hof in 69 procent van de gevallen de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt (klasse 1, zie onder 7.2.1, tabel C). Dat wijst mogelijk in twee richtingen. Enerzijds zou dit erop kunnen duiden dat het ministerie van Justitie – waar het betreft het mogelijke effect van een interventie – een goede opportuniteitsafweging maakt. Anderzijds zou dat kunnen wijzen op een hoge kwaliteit van de Justitie-interventie zelf. Aan de hand van de onderzoeksresultaten is niet te bepalen welke van de twee richtingen hier als de belangrijkste succesfactor kan gelden. Slechts in drie gevallen (zes procent) is er nauwelijks nog sprake van een waarneembaar effect van de Justitie-interventie (klasse 4, zie onder 7.2.1, tabel C). Kijken we naar Justitie-interventies in terrorismezaken en die in zaken op het terrein van het vreemdelingenrecht, dan blijken de weinige interventies die er worden gepleegd, bezien tegen de achtergrond van het totaal, wat minder effectief te zijn. Juist omdat er zo weinig interventies op deze terreinen zijn gevonden, is het echter riskant daaraan conclusies te verbinden.

Nemen we de 26 gevonden *non-interventies* in ogenschouw, dan valt op dat een relatief groot aantal gevonden non-interventies zaken betreffen die spelen op het terrein van het arbeidsrecht (gerelateerd aan de zorg die Justitie heeft voor het privaatrecht) en de bestrijding van terrorisme (hierbij dient echter wel te worden bedacht dat één zaaknummer is beschouwd te zijn één zaak en dat er dus met voeging van zaken wegens verknochtheid geen rekening is gehouden). Verder is er echter sprake van een evenredige spreiding over de verschillende beleidsterreinen waarop non-interventies zijn aangetroffen (zie onder 7.2.1, tabel D – wat de onder 4.2 genoemde beleidsterreinen betreft die niet in die tabel voorkomen: daarop zijn geen non-interventies gevonden). Wat de gevonden non-interventies op het terrein van terrorismebestrijding aangaat: zij vormen ongeveer 35 procent van het totaal (negen van de 26 zaken). Wanneer we deze cijfers

kruisen met de betrekkelijk lage effectiviteit van Justitie-interventies in terrorismezaken, dan zou dat kunnen wijzen op een enigszins terughoudend interventiebeleid van Justitie in terrorismezaken (wellicht vanwege de vermoede lage effectiviteit). Deze opmerking is echter in hoge mate speculatief, omdat er te weinig terrorismezaken zijn gevonden om in dezen geldige conclusies te kunnen trekken.

Uit onderhavig onderzoek kan verder niet worden afgeleid hoe precies de verhouding is tussen Justitie-interventies en non-interventies; de onderzoeksresultaten mogen beslist niet zo worden geïnterpreteerd dat Justitie er de periode die het onderzoek beslaat (1 januari 2000 tot 1 oktober 2007) in 52 gevallen wél voor heeft gekozen te interveniëren en in 26 gevallen niet. Het totale aantal non-interventies is op basis van het onderzoek niet goed vast te stellen. Omdat het tamelijk lastig is gebleken non-interventies op het spoor te komen, is het bepaald niet onwaarschijnlijk dat niet alle relevante non-interventies zijn achterhaald.

### 7.3. Algemeen beeld uit de onderzoeksresultaten

Op hoofdlijnen nodigde het onderzoek uit tot het in kaart brengen van de aantallen interventies en non-interventies, de bepaling van de opportuniteit van interventies, de organisatie en coördinatie van interventies (met name binnen het ministerie van Justitie), de tijdinvestering die daarmee gemoeid is en de effectiviteit van de gepleegde interventies. De onderzoeksresultaten geven een beeld van al die deelaspecten, maar het bleek bijzonder lastig om ze met elkaar in verband te brengen en daarmee om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de interventies of de gevolgen die non-interventies hebben. De oorzaak daarvan is met name daarin gelegen dat binnen het ministerie van Justitie niet systematisch schriftelijk wordt vastgelegd welk doel met de interventie wordt nagestreefd (zie nader onder 7.5.1).

Het niet systematisch registreren door Justitie van het doel van de interventie vormt op verschillende fronten een beperking voor het onderzoek. Allereerst maakt het niet optekenen van het bijzondere doel van een interventie het buitengemeen lastig om te zien of een interventie effectief is geweest (al kun je dat – op een ander niveau – wel enigszins meten aan de hand van de inhoud van de schriftelijke of mondelinge opmerkingen in relatie tot onder meer het arrest van het Hof en de conclusie van de advocaat-generaal – zie onder 7.10.1). Weliswaar gaven enkele geïnterviewden aan dat er altijd een algemeen doel (het bijdragen aan de rechtsontwikkeling) aan interventies ten grondslag ligt, maar dat doel geldt in wezen voor alle Nederlandse interventies en scoort altijd honderd procent effectief als we zouden willen weten of dat doel met een interventie is bereikt; iedere interventie voor het Hof draagt immers wel op de een of andere wijze bij aan de ontwikkeling van de Europese rechtsorde. Opgetekende bijzondere doelen van een interventie troffen we nauwelijks aan, waardoor het werkelijk meten van de effectiviteit van een interventie erg lastig was, zelfs als we daarbij in de beschouwing betrokken dat een interventie ook effectief kan zijn als het Hof in een zaak weliswaar aan de argumenten van een interveniënt

voorbij gaat, maar die interveniënt per saldo (soms zelfs repetitief) wel een belangrijk punt weet te maken, of bijvoorbeeld winst boekt voor de 'thuismarkt' (te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een bewindspersoon die later – al dan niet in het parlement – kan zeggen dat Nederland zich op een bepaald terrein weldegelijk heeft geroerd).

Het niet optekenen van het doel van een interventie en meer in het algemeen het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier (zie hierover nader onder 7.7.1) maakt ook op andere manieren kwetsbaar. Ten eerste is er het probleem van de overdraagbaarheid; wanneer een dossierhouder bijvoorbeeld ziek wordt of zich anderszins niet meer met het dossier kan bezighouden, bemoeilijkt het feit dat het dossier niet systematisch is bijgehouden de overdracht daarvan.

Ten tweede is ook op organisatieniveau het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier een probleem; het maakt het institutionele geheugen op Justitie zwak. In een volgens een min of meer decentraal model geleide organisatie als het ministerie van Justitie is het toch al tamelijk lastig om een interventiebeleid te voeren en interventies in beheersmatige zin te organiseren; verreweg het grootste gedeelte van het bepalen of interventie in een bepaalde zaak opportuun is, is op Justitie in de meeste gevallen aan de individuele ambtenaren (dossierhouders) zelf overgelaten. Zij bepalen vaak of er wordt geïntervenieerd en zo ja, met welk doel. Uit het onderzoek komt naar voren dat binnen het ministerie van Justitie bij zowel dossierhouders als leidinggevenden op het ogenblik geen goed beeld bestaat van het aantal interventiedossiers, de capaciteit (kosten!) die met interventies is gemoeid, de effectiviteit van interventies en de gevolgen van non-interventies. Op deze manier kan de Justitie-organisatie niet 'leren' op een niveau boven dat van de individuele dossierhouder en kan die organisatie haar investering niet afstemmen op het gewenste rendement. Indien de afweging over de opportuniteit van een interventie, het doel van een interventie en de hoeveelheid tijd die met een interventie is gemoeid, duidelijk worden opgetekend en gecommuniceerd, dan is het mogelijk om in 'de lijn' het dossier te volgen en – op een niveau boven dat van een individuele dossierhouder – beleid te maken op het punt van de organisatie van interventies en de capaciteit die daarvoor gereed moet worden gehouden.

## 7.4. Organisatie interventies

### 7.4.1. Conclusies

Wanneer door het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het ministerie van Justitie een Hofzaak wordt uitgezet, wordt er in samenspraak met de Hofcoördinator een behandelend ambtenaar (dossierhouder) aangewezen. Die dossierhouder beoordeelt vervolgens of het maken van schriftelijke of mondelinge opmerkingen door Nederland in de onderhavige zaak vanuit Justitie-oogpunt al dan niet opportuun is. Wanneer het maken van zulke opmerkingen opportuun wordt geacht, dan heeft de dossierhouder een rol bij de voorbereiding daarvan. Waaruit die rol precies bestaat verschilt van geval tot geval; in overleg met de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het

ministerie van Buitenlandse Zaken loopt die rol uiteen van het aanleveren van juridisch relevante informatie ('bouwstenen') tot het opstellen van complete concept opmerkingen (en alle daartussen liggende gradaties).

Er is op Justitie welbeschouwd geen regulier, vast overleg waarin dossierhouders hun werkzaamheden die gemoeid zijn met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke of mondelinge opmerkingen bespreken. Wanneer men daartoe de behoefte voelt, wendt men zich voor ruggespraak of advies vaak meer informeel tot collega's (dossierhouders in andere zaken, sectorhoofd, Hof-coördinator, etc.).

Het onderzoek laat zien dat het werk dat dossierhouders verzetten in het kader van schriftelijke of mondelinge opmerkingen hun relatief veel tijd kost en bovenop hun werkzaamheden van alledag komt. Enerzijds wordt dat over het algemeen geaccepteerd als 'eigen' aan het werk op Justitie; het werk aan Hofzaken valt in die optiek min of meer onder dezelfde noemer ('incidenten') als het werk dat gemoeid is met het op korte termijn schrijven van een brief aan de Staten-Generaal: overige werkzaamheden blijven dan even liggen. Anderzijds wordt het werk dat verband houdt met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke of mondelinge opmerkingen in toenemende mate als (enigszins) belastend ervaren, een ontwikkeling die versterkt wordt door de sinds korte tijd bestaande mogelijkheid om het Hof via een prejudiciële spoedprocedure om een uitspraak te vragen. Waar dossierhouders nu wel boven hun capaciteit doorwerken, is het de vraag of dat – mede in het licht van prejudiciële spoedprocedures – op langere termijn vol te houden valt.

Waar de kwetsbaarheid van het thans gehanteerde systeem zich met name doet gevoelen, is wanneer de meestal als dossierhouder fungerende expert op een bepaald beleidsterrein door bijvoorbeeld urgente andere werkzaamheden of afwezigheid niet in staat is om zich met een Hofzaak bezig te houden; er is dan vaak geen of onvoldoende achtervang. In een enkel geval leidt dat ertoe dat de opportuniteitsvraag met de prioriteits- en capaciteitsvraag wordt vermengd en Nederland in een bepaalde zaak niet intervenueert terwijl het Justitie-belang interventie welbeschouwd wel vereist, of – wanneer Nederland wel intervenueert – het Justitie-belang niet wordt verdedigd terwijl dat belang verdediging welbeschouwd wel vereist. In andere gevallen heeft dat tot gevolg dat Justitie inhoudelijk niet diep (genoeg) op de in de casus spelende materie ingaat. Eén en ander kan in het uiterste geval de bewindslieden op Justitie in of buiten het parlement in het nauw brengen in het geval het arrest van het Hof in zo'n zaak voor Nederland c.q. Justitie ongunstig uitpakt; vanuit Justitie is er dan immers niet het maximale gedaan om de zaak ten goede te keren.

#### *7.4.2. Suggesties*

Ten aanzien van de organisatie van interventies op Justitie ligt een tweetal opties voor:

- 1) Geen (fundamentele) veranderingen aanbrengen in het bestaande systeem. Dat heeft waarschijnlijk tot gevolg dat dossierhouders – bijvoorbeeld in het kader van prejudiciële spoedprocedures – (zo nu en dan) ook boven hun capaciteit zullen moeten blijven doorwerken. De



keuze voor deze optie betekent vermoedelijk ook dat er wegens capaciteitsgebrek op Justitie (incidenteel) door Nederland in bepaalde zaken niet geïntervenieerd kan worden terwijl het Justitie-belang interventie welbeschouwd wel vereist, of – wanneer Nederland wel intervenueert – het Justitie-belang niet kan worden verdedigd terwijl dat belang verdediging welbeschouwd wel vereist, dan wel dat Justitie inhoudelijk niet diep (genoeg) op de in de casus spelende materie kan ingaan. In het uiterste geval heeft dit tot gevolg dat de bewindslieden op Justitie in of buiten het parlement in het nauw worden gebracht wanneer het arrest van het Hof in zo'n zaak voor Nederland c.q. Justitie ongunstig uitpakt; vanuit Justitie is er dan immers niet het maximale gedaan om de zaak ten goede te keren. Ter mitigatie hiervan kan wellicht wel worden opgemerkt dat wanneer Nederland in een bepaalde zaak niet intervenueert, de kans dat andere, wel intervenueerende lidstaten voor het Hof dezelfde of een soortgelijke opvatting verkondigen als die welke Nederland zou hebben verkondigd, in een Unie die uit 27 lidstaten bestaat groter is dan in een Unie die uit zes lidstaten bestaat en dat dus de kans op schade door non-interventie in die zin thans beperkter is dan voorheen.

Aangezien deze optie geen uitbreiding van de capaciteit op Justitie met zich brengt, is de keuze voor deze optie budgettair neutraal.

- 2) Het bestaande systeem (enigszins) wijzigen. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan het verlichten van de last van dossierhouders door het bieden van meer ondersteuning op centraal niveau binnen het ministerie van Justitie, zoals (op administratief niveau) het goed bijhouden van overzichten, archivering van documenten etc. (zie verder onder 7.7.2). Ook zou in dit kader Justitie wellicht kunnen overwegen om tot een meer structurele vorm van (inhoudelijk) overleg over en begeleiding bij Hofzaken te komen. Dat zou eventueel ook zijn beslag kunnen krijgen door het in het leven roepen van een soort interne opleiding, waarbij de meer ervaren dossierhouders de jongere garde de fijne kneepjes van het interventievak bijbrengt.

Om – wanneer de meestal als dossierhouder fungerende expert op een bepaald beleidsterrein door bijvoorbeeld andere urgente werkzaamheden of afwezigheid niet in staat is om zich met een Hofzaak bezig te houden – zoveel mogelijk te voorkomen dat de opportuniteitsvraag met de prioriteits- en capaciteitsvraag wordt vermengd, zou het verder overweging verdienen om voor Justitie met betrekking tot interventies een soort piketdienst of 'pool' van voor overige werkzaamheden (gedeeltelijk) vrijgestelden in het leven te roepen of afspraken te maken over de verdeling van werklast en dossiers en deze vervolgens – bijvoorbeeld in een handleiding – vast te leggen.

Aangezien de keuze voor deze optie vermoedelijk gepaard dient te gaan met uitbreiding van de capaciteit op Justitie (dat geldt met mate wanneer zou worden gekozen voor uitvoering van de idee van de piketdienst of 'pool'), is de keuze voor deze optie budgettair waarschijnlijk

niet neutraal (tenzij de oplossing zou kunnen worden gevonden in het afstoten van overige taken, hetgeen niet bepaald voor de hand lijkt te liggen).

## 7.5. Doelformulering

### 7.5.1. *Conclusies*

Eén van de kwalitatieve onderzoeksvragen (A.5 – zie hoofdstuk 3.2.2) met betrekking tot interventies was wat het doel was dat Justitie met de interventie in een bepaalde zaak voor ogen had. Vervolgens was het de vraag of dat doel ook onder de criteria uit de handleiding van de ICER inzake het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (ICER 2002/56) te brengen was (A.6 – zie hoofdstuk 3.2.2). Zoals onder 7.3 reeds aan de orde kwam, laat het onderzoek zien dat het aantal gevallen waarin het zaaksdossier ervan getuigt dat Justitie daadwerkelijk een (bijzonder) doel geformuleerd heeft – dat wil zeggen waarin het dossier daarvoor in de vorm van een e-mail, telefoonnotitie of anderszins bewijs bevat – op de vingers van een hand te tellen is. Dat betekent vanzelfsprekend niet per definitie dat een dossierhouder op Justitie (bijvoorbeeld in de contacten met de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken) geen doel geformuleerd heeft – vaak is het zelfs waarschijnlijk dat dit wel gebeurd is –, maar daarvan blijkt in de meeste gevallen dus niets. (Onder 7.3 is uiteengezet dat hierdoor het meten van de effectiviteit van een interventie ernstig wordt bemoeilijkt, de overdraagbaarheid van dossiers afneemt en het institutionele geheugen op Justitie wordt verzwakt.) Verleidelijk is het vervolgens om te trachten het doel uit de context af te leiden en vervolgens onder een van de criteria uit de ICER-handleiding te brengen. Aangezien deze criteria tamelijk ruim geformuleerd zijn, kost dat meestal niet veel moeite (zie verder onder 7.6).

### 7.5.2. *Suggesties*

Justitie zou kunnen overwegen om het doel dat men met de interventie tracht te bereiken standaard in het zaaksdossier aan te tekenen (en dat doel vervolgens ook zichtbaar te toetsen aan de criteria uit de ICER-handleiding – zie over dit aspect verder onder 7.6).

Overwogen zou ook kunnen worden om een nota aan de verantwoordelijke bewindspersoon en ambtelijke top te schrijven met daarin naast een korte uiteenzetting van de zaak het doel dat Justitie met de voorgenomen interventie in die zaak wenst te bereiken. Zo'n nota kan bijdragen aan het draagvlak bij de top van Justitie voor het besteden van capaciteit aan interventies (zeker wanneer er naar aanleiding van het arrest van het Hof een tweede nota volgt waarin in voorkomende gevallen staat dat het doel van de interventie min of meer bereikt is – zie over dit aspect verder onder 7.10.2). Wanneer van zo'n nota bovendien een kopie in het zaaksdossier wordt opgenomen, dan blijkt het doel van de interventie daaruit.

## 7.6. Interventiebeleid en handleiding ICER

### 7.6.1. Conclusies

Binnen het ministerie van Justitie raakt men er steeds meer van overtuigd dat interventies in Hofzaken voor Justitie van belang kunnen zijn (het Hof als 'bron van recht').

Zoals in hoofdstuk 1 reeds aan de orde kwam, heeft de ICER in 2002 een handleiding opgesteld voor de beoordeling of het nuttig, wenselijk of noodzakelijk is dat het Nederlandse standpunt door het Hof wordt gehoord. Deze achter dit rapport als Bijlage II opgenomen handleiding, getiteld *Criteria voor het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen* (ICER 2002/56), heeft de status van een door de ministerraad geaccordeerd advies. Basis criterium is de mogelijkheid dat een Nederlands belang door de uitspraak van het Hof wordt gebaat of geschaad. In beginsel gelden voor zowel het maken van opmerkingen in prejudiciële procedures als voor interventies in directe zaken dezelfde criteria, met dien verstande dat interventie in directe beroepen vaak gevoeliger ligt omdat daar gevoegd wordt aan de zijde van een van de partijen. Als vuistregel hanteert men dat een prejudiciële zaak afkomstig van een Nederlandse rechter de aanwezigheid van een Nederlands belang veronderstelt. Voorts is een Nederlands belang in ieder geval aan de orde indien de zaak tot een mogelijke aanpassing kan leiden van Nederlandse regelgeving, Nederlands beleid of Nederlandse uitvoeringspraktijk of indien de beleidsvrijheid van Nederland op gevoelige terreinen in het geding kan komen. Vanuit Europees perspectief is bepalend of de zaak gevolgen kan hebben voor het Europese beleid van Nederland of dat de zaak kan leiden tot een belangrijke ontwikkeling in de Europese rechtsorde.

Voor het al dan niet aanvragen van of deelnemen aan een mondelinge behandeling zijn de criteria in het algemeen hetzelfde. Hoewel hiermee vaak een niet onaanzienlijke hoeveelheid tijd en geld gemoeid is, is in beginsel een Nederlandse gang naar Luxemburg wenselijk als het gaat om een Nederlandse zaak (al is het maar om ter zitting onverwachte wendingen in goede banen te kunnen leiden) of het te verwachten valt dat bij het Hof onduidelijkheden leven over regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in Nederland. Er is echter ook een meer specifiek criterium: aanleiding voor een mondelinge inbreng kan gelegen zijn in de inhoud van de door andere partijen ingebrachte schriftelijke opmerkingen. Wanneer het daarin weergegeven standpunt afwijkt van het Nederlandse, kan het geboden zijn de Nederlandse opvatting op de terechtzitting te onderstrepen.

Het onderzoek laat zien dat de bovengenoemde ICER-handleiding binnen het ministerie van Justitie goed bekend is. De indruk bestaat verder dat de criteria uit die handleiding over het algemeen in acht worden genomen (meer dan een indruk is dit niet, omdat de zaaksdossiers meestal geen bewijs bevatten dat er aan die criteria getoetst is). Aangezien die criteria tamelijk ruim geformuleerd zijn, is de naleving daarvan over het algemeen ook niet heel moeilijk en bieden die criteria in sommige gevallen weinig houvast. Opvallend in dit verband is dat Justitie – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Economische Zaken – geen specifiek

op dat departement toegesneden handleiding, circulaire of protocol lijkt te hebben waarin het interventiebeleid uiteen wordt gezet.

Wat non-interventies betreft: uit het onderzoek blijkt dat er nauwelijks gevallen zijn waarin het zaaksdossier ervan getuigt dat aan de non-interventie een weloverwogen beslissing op Justitie ten grondslag ligt. Het beperkt aantal gevallen waarin het zaaksdossier wel blijkt geeft van zo'n beslissing betreft prejudiciële procedures. Van non-interventie in directe beroepen wordt namelijk zelden een zaaksdossier aangemaakt. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat van bij het Hof aanhangig gemaakte directe beroepen alleen wordt kennisgegeven via een mededeling in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het Hof stelt lidstaten dus niet – zoals bij prejudiciële procedures wel het geval is – specifiek in kennis van bij hem aanhangige directe beroepen. Die directe beroepen worden vervolgens periodiek in een vergadering van de ICER-H besproken en wanneer men daar tot de conclusie komt dat interventie door Nederland niet opportuun is, dan is daarmee de kous af.

#### *7.6.2. Suggesties*

Het zou overweging verdienen voor Justitie om – door middel van het standaard aantekenen in het zaaksdossier van het feit dat het doel dat men met de interventie tracht te bereiken getoetst is aan de criteria uit de ICER-handleiding – ervan te doen blijken dat men de criteria uit de ICER-handleiding naleeft.

In overweging gegeven kan worden het nader protocolleren van het interventiebeleid van Justitie, bijvoorbeeld door het – in navolging van andere departementen – opstellen van een specifiek op het ministerie van Justitie toegesneden handleiding waarin het interventiebeleid van Justitie uiteen wordt gezet en waarin met name de criteria ten aanzien van de opportuniteit van interventie uit de ICER-handleiding op de Justitie-situatie worden toegespitst. Aangezien de criteria uit de ICER-handleiding vrij ruim geformuleerd zijn, bieden die namelijk in sommige gevallen weinig houvast.

Wellicht dat Justitie in voorkomende gevallen in het zaaksdossier kan doen blijken waarom men tot het oordeel is gekomen dat interventie van Nederland in een bepaalde zaak vanuit Justitie-oogpunt niet opportuun is (waar in rechtstreekse beroepen zo'n zaaksdossier niet wordt aangemaakt, is dat vanzelfsprekend niet mogelijk).

### 7.7. Documentatie en registratie

#### *7.7.1. Conclusies*

Het interventie-archief van Justitie wordt onvoldoende systematisch bijgehouden. Van sommige zaken lijkt het dossier in het papieren afdelingsarchief te ontbreken en van andere zaken zijn de dossiers niet altijd zorgvuldig gedocumenteerd. Zo mankeren soms de door de dossierhouder opgestelde concept schriftelijke opmerkingen en is de weergave van de over de zaak gevoerde interne en externe correspondentie onvolledig. Eén en ander

wordt mede veroorzaakt door het feit dat verscheidene dossierhouders er een eigen (papieren of digitale) archief op na houden. Dat behoeft niet per definitie een probleem te zijn, als er maar een goed overzicht zou bestaan dat zou vermelden waar welk dossier of document zich bevindt en het geheel een compleet beeld zou geven van de situatie.

Wat verder opvalt, is dat het overzicht van Hofzaken van Justitie niet altijd goed is bijgehouden; zo komt een aantal Justitie-interventies daarop in het geheel niet voor, staat er soms achter de bij Justitie uitgezette zaak niet het daarover door Justitie gegeven oordeel (opportuun / niet-opportuun / volgen), vermeldt dat overzicht in de kolom 'beh. ambt.' nogal eens namen van ambtenaren wier betrokkenheid niet blijkt uit het BZ-dossier (hetgeen overigens niet per definitie hoeft te betekenen dat die ambtenaren zich niet intern op Justitie bijvoorbeeld meer zijdelings met zo'n zaak beziggehouden kunnen hebben) en komen daarop soms de namen van ambtenaren die aantoonbaar bij een interventie betrokken zijn niet voor.

Gevoegd bij het feit dat de hoeveelheid tijd die met een interventie is gemoeid op Justitie niet wordt geregistreerd, lijken de gesignaleerde onvolkomenheden in de documentatie en registratie niet bevorderlijk voor een overzichtelijke, systematische organisatie van interventies. Bovendien dragen die onvolkomenheden in de grote, volgens een min of meer decentraal model geleide organisatie die het ministerie van Justitie vormt, niet bij aan versterking van het institutionele geheugen. Zie in dit verband ook onder 7.3.

#### *7.7.2. Suggesties*

Met het oog op de belangen gediend bij overzichtelijkheid en versterking van het institutionele geheugen, verdient het overweging voor Justitie om de hoeveelheid tijd die men met een interventie 'kwijt' is in het vervolg te registreren, de documentatie van het papieren of digitale interventie-archief op centraal niveau binnen het ministerie van Justitie systematischer ter hand te nemen en het overzicht van Hofzaken van Justitie zorgvuldiger bij te houden. De laatste twee genoemde elementen (op centraal niveau systematischer documenteren en zorgvuldiger bijhouden van het overzicht) sluiten bovendien goed aan bij de idee van het verlichten van de last van dossierhouders door het bieden van meer (administratieve) ondersteuning op centraal niveau (zie onder 7.4.2). Wat het archief aangaat, zou Justitie zich wellicht – vanzelfsprekend met inachtneming van het in dezen bestaande verschil in taakstelling tussen Justitie en Buitenlandse Zaken – kunnen spiegelen aan de wijze waarop de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken haar papieren archief bijhoudt; over het algemeen zijn de dossiers van de Hofzaken daar zorgvuldig en overzichtelijk gedocumenteerd.

### 7.8. Samenwerking met andere departementen

#### *7.8.1. Conclusies*

Het onderzoek laat zien dat wanneer er in zaken waarin Justitie interventie opportuun acht naast Buitenlandse Zaken nog een ander departement bij de interventie betrokken is, de samenwerking met dat vakdepartement over het algemeen goed verloopt. Dat lijkt mede te danken te zijn aan het op Justitie over het algemeen gewaardeerde werk van de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die een coördinerende en zo nodig bemiddelende rol speelt bij het bereiken van overeenstemming tussen de verschillende betrokken departementen over de uiteindelijke Nederlandse inbreng voor het Hof en (in voorkomende gevallen) aan overleg binnen de ICER-H. Hierbij moet wellicht wel worden aangetekend dat de bij interventies betrokken vakdepartementen er in sommige gevallen niet in slagen om de opstelling van Justitie geheel los te zien van de andere taken van dat departement, met name die betreffende de toetsing van regelgeving.

#### *7.8.2. Suggesties*

Het is voor Justitie belangrijk om de goede samenwerking met andere bij interventies betrokken departementen te behouden en zo mogelijk verder te versterken. In dit verband zou Justitie er wellicht goed aan doen om de gevoeligheden van sommige vakdepartementen voor ogen te houden.

### 7.9. Coördinatie met andere interveniënten

#### *7.9.1. Conclusies*

In sommige gevallen wordt door de dossierhouder op Justitie een (vaak geslaagde) poging ondernomen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met een andere interveniënt. Hierbij moet met name worden gedacht aan andere lidstaten en de Europese Commissie. Er lijkt vooral gebruik te worden gemaakt van (informele) contacten die verlopen via een (mede) hiertoe door de dossierhouder in de loop der tijd ontwikkeld netwerk van counterparts in andere lidstaten en bij de Commissie. Op hoger niveau vindt soms ten aanzien van grote, fundamentele zaken overleg plaats in (de wandelgangen van) de zogenaamde JBZ-raad, dat is de Raad van de Europese Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken – zie ook onder 7.11.1. (Eén en ander moet min of meer los worden gezien van de contacten die de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit kader met hetzelfde doel – afstemming – heeft met hen die de regeringen van interveniërende lidstaten en de Commissie bij het Hof vertegenwoordigen.)

#### *7.9.2. Suggesties*

Het is voor Justitie van belang om – zoals men dat nu al doet – pogingen te blijven ondernemen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met andere interveniënten en die pogingen tot afstemming zo mogelijk uit te breiden tot een groter aantal gevallen. De ervaring

leert immers dat de kans aanzienlijk is dat zo'n poging slaagt en samen sta je voor het Hof sterker dan alleen.

## 7.10. Effectiviteit

### 7.10.1. Conclusies

Wat de effectiviteit van de gevonden interventies aangaat, dient allereerst gewezen te worden op hetgeen reeds in 7.3 aan de orde kwam: wanneer door Justitie het bijzondere doel van een interventie niet wordt opgetekend, dan is het vervolgens buitengemeen lastig om te bepalen of die interventie effectief is geweest. Om toch een indruk te kunnen geven van de effectiviteit van de gevonden interventies, is een in hoofdstuk 3 beschreven classificatiesysteem ontwikkeld waarbij de inhoud van de door Nederland gemaakte schriftelijke of mondelinge opmerkingen als uitgangspunt is genomen. Alle 52 gevonden interventies zijn vervolgens aan de hand van dat systeem geclassificeerd. In dit verband kan worden opgemerkt dat Nederland c.q. Justitie in veel zaken – op hoofdlijnen beschouwd – bij het Hof redelijk bereikt heeft wat men gezien de schriftelijke of mondelinge opmerkingen wenste te bereiken. Als voorbeeld in dezen kunnen de ne-bis-in-idem-zaken dienen; in veel van die zaken komt het oordeel van het Hof globaal gezien redelijk overeen met het Nederlandse (Justitie-)standpunt.

Uit de classificatie komt verder naar voren dat in zaken betreffende vrij verkeer van personen en externe betrekkingen (associatieovereenkomsten) het Hof nogal eens voorbij ging aan het Nederlandse (Justitie-)standpunt. De oorzaak daarvan ligt in het feit dat het Hof de Nederlandse (Justitie-)uitleg van de in die zaken ter discussie staande bepalingen strijdig met gemeenschapsrecht achtte. In dergelijke zaken bestond vaak van te voren reeds het vermoeden dat het Hof zich niet zou kunnen vinden in het door Nederland in te nemen (Justitie-)standpunt. Interventie in een dergelijke zaak mag dan primair niet effectief zijn in de zin dat het Hof in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie niet overneemt, het doel van interventie in een dergelijke zaak is ook veelmeer gelegen in motieven betreffende de binnenlandse politiek of beïnvloeding van het Hof op langere termijn door keer op keer aan het Hof te laten weten dat er ook anders over wordt gedacht.

Naast wat in dit verband kan worden genoemd 'primaire effectiviteit' – het Hof neemt in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over – kan interventie dus ook anderszins effectief zijn. Gedacht kan hierbij ook worden aan zaken waarin de advocaat-generaal bij het Hof in zijn conclusie – anders dan het Hof in zijn arrest – de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en – in die trant doorgeredeneerd – aan gevallen waarin weliswaar noch het Hof, noch de advocaat-generaal bij het Hof de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt, maar deze argumentatie wel in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en) (zoals andere lidstaten en de Commissie). Zelfs in die gevallen waarin noch het Hof, noch de advocaat-generaal de Nederlandse

(Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en deze argumentatie ook niet in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en), kan interventie als een succes worden gezien omdat daardoor hoe dan ook wordt bijgedragen aan de rechtsvorming door het Hof. In die optiek zijn interventies eigenlijk altijd effectief.

Verder blijkt uit het onderzoek dat er niet standaard – bijvoorbeeld naar aanleiding van het arrest van het Hof – door iedere dossierhouder (goed) wordt stilgestaan bij de effectiviteit van de interventie; of, en zo ja, de mate waarin men dat doet het wisselt per dossierhouder.

#### *7.10.2. Suggesties*

Overwogen zou kunnen worden om als vervolg op de in 7.5.2 bedoelde nota aan de verantwoordelijke bewindspersoon en ambtelijke top met daarin het doel dat Justitie met de voorgenomen interventie in een zaak wenst te bereiken, die bewindspersoon en ambtelijke top naar aanleiding van het arrest van het Hof een tweede nota te sturen over het effect van de interventie. Nog afgezien van het bepaald niet onbelangrijke feit dat zo'n nota bij kan dragen aan het draagvlak bij de top van Justitie voor het besteden van capaciteit aan interventies – zeker wanneer daarin in voorkomende gevallen kan worden vermeld dat het doel van de interventie min of meer bereikt is –, wordt zo een vast moment gecreëerd waarop de dossierhouder per definitie (los van het ICER-fiche dat in sommige gevallen wordt opgesteld) achteraf wordt gedwongen tot nadenken over de effectiviteit van de interventie en over de wijze waarop interventies voor Justitie in de toekomst (nog) effectiever zouden kunnen worden.

### 7.11. Interventiebeleid in enige andere EU-lidstaten

#### *7.11.1. Conclusies*

Wat het interventiebeleid betreffende 'Justitie-zaken' in enige andere EU-lidstaten (Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) aangaat, kan op basis van het beknopte, rechtsvergelijkende hoofdstuk 6 het volgende enigszins voorzichtig worden opgemerkt.

Nederland lijkt het in rechtsvergelijkende zin ten aanzien van het volgen van de bij het Hof aanhangige zaken en het evalueren van de door het Hof gewezen arresten nog niet zo slecht te doen; Nederland lijkt zich met zijn volgsysteem voor Hofzaken en de evaluatie van jurisprudentie van het Hof door met name Buitenlandse Zaken, in de Europese voorhoede te bevinden.

Lidstaten lijken de rechtsontwikkeling van het Hof inzake de zogenaamde JBZ-pijler van de Unie ('JBZ' staat voor Justitie en Binnenlandse Zaken) nauwlettend te volgen. Het ziet ernaar uit dat de JBZ-raad een (informeel maar) belangrijk kristallisatiepunt is voor de coördinatie tussen de lidstaten inzake JBZ-interventies. In (de wandelgangen van) deze raad wordt wel gesproken over de opportuniteit van interventies en worden er soms afspraken gemaakt over de door de interveniërende lidstaten in te nemen standpunten. Via deze wijze van opereren wordt niet alleen voorkomen dat er door lidstaten nodeloos wordt



geïntervenieerd, maar kan er soms ook door een aantal lidstaten voor het Hof één lijn worden getrokken (zie onder 7.9).

Wat de meeste lidstaten betreft is de gang van zaken zo dat de agentschappen van die lidstaten bij het Hof de aanhangig gemaakte prejudiciële procedures ontvangen en in de gaten houden of er bij het Hof rechtstreeks beroepen aanhangig zijn gemaakt. Van veel lidstaten sturen de agentschappen vervolgens de zaakgegevens door naar de meest betrokken nationale vakdepartementen, vaak voorzien van een korte samenvatting van de zaak. Ingeval de lidstaat zelf als partij bij een zaak betrokken is, blijven de agentschappen meestal een belangrijke rol spelen, ook bij de coördinatie van de wijze waarop er in voorkomende gevallen voor het Hof verweer zal worden gevoerd. Ook ten aanzien van interventies hebben de agentschappen in veel lidstaten een belangrijke, coördinerende functie. In Nederland vormt het agentschap, hoewel het een zekere mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid geniet bij de uitoefening van zijn taak, een onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken; het is de minister van Buitenlandse Zaken zelf die de vertegenwoordiging van Nederland bij het Hof voor zijn rekening neemt. In veel andere lidstaten is er welbeschouwd geen ministerie aan te wijzen dat per definitie de regie voert bij de behandeling van Hofzaken. De Nederlandse situatie lijkt in dit opzicht betrekkelijk uniek te zijn.

## Samenvatting

### *Justitie en Nederlandse interventies voor het HvJ EG*

In de periode september 2007 tot juni 2008 is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie onderzoek verricht naar de betrokkenheid van het ministerie van Justitie bij Nederlandse interventies voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van juristen die allen verbonden zijn aan van de faculteit der Rechtsgeleerdheid (afdeling Staats- en Bestuursrecht) van de universiteit Leiden.

### *Doel onderzoek en onderzoeksbronnen*

Het doel van het onderzoek was aan de hand van analyse van Justitie-interventies en non-interventies inzicht te verkrijgen in het huidige interventiebeleid van het ministerie van Justitie en dat inzicht vervolgens te gebruiken om dat interventiebeleid voor de toekomst zo effectief mogelijk te maken. Bovengenoemde analyse is tot stand gekomen door middel van archief-, database- en primaire bronnenonderzoek (jurisprudentie, zaaksdossiers, beleidsdocumenten, etc.). In het kader van het onderzoek zijn er bovendien in totaal negen sleutelfiguren geïnterviewd.

### *52 interventies en 26 non-interventies gevonden*

Er zijn 52 zaken gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend; vijftig keer gebeurde dat in een prejudiciële procedure en twee keer werd er geïntervenieerd in een rechtstreeks beroep.

Hoewel het tamelijk lastig is gebleken om non-interventies op het spoor te komen, zijn er 26 zaken – zestien prejudiciële procedures en tien rechtstreekse beroepen – gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, die betrekking hebben op één van de tien door de begeleidingscommissie vastgestelde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend. Het is overigens niet zo dat interventie door Nederland in al deze 26 zaken vanuit Justitie-oogpunt per definitie opportuun zou zijn geweest.

### *Organisatie interventies op Justitie*

Geconcludeerd kan worden dat er ten aanzien van de organisatie van interventies op Justitie een tweetal opties voorligt:

- 1) Geen (fundamentele) veranderingen aanbrengen in het bestaande systeem. Dat heeft waarschijnlijk tot gevolg dat dossierhouders (zo nu en dan) ook boven hun capaciteit zullen moeten blijven doorwerken. De

keuze voor deze optie betekent vermoedelijk ook dat er wegens capaciteitsgebrek op Justitie (incidenteel) door Nederland in bepaalde zaken niet geïntervenieerd kan worden terwijl het Justitie-belang interventie welbeschouwd wel vereist, of – wanneer Nederland wel intervenueert – het Justitie-belang niet kan worden verdedigd terwijl dat belang verdediging welbeschouwd wel vereist, dan wel dat Justitie inhoudelijk niet diep (genoeg) op de in de casus spelende materie kan ingaan.

- 2) Het bestaande systeem (enigszins) wijzigen. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan het verlichten van de last van dossierhouders door het bieden van meer ondersteuning op centraal niveau binnen het ministerie van Justitie, zoals (op administratief niveau) het goed bijhouden van overzichten, archivering van documenten etc.. Ook zou in dit kader Justitie wellicht kunnen overwegen om tot een meer structurele vorm van (inhoudelijk) overleg over en begeleiding bij Hofzaken te komen.

Om – wanneer de meestal als dossierhouder fungerende expert op een bepaald beleidsterrein door bijvoorbeeld andere urgente werkzaamheden of afwezigheid niet in staat is om zich met een Hofzaak bezig te houden – zoveel mogelijk te voorkomen dat de opportuniteitsvraag met de prioriteits- en capaciteitsvraag wordt vermengd, zou het verder overweging verdienen om voor Justitie met betrekking tot interventies een soort piketdienst of ‘pool’ van voor overige werkzaamheden (gedeeltelijk) vrijgestelden in het leven te roepen of afspraken te maken over de verdeling van werklast en dossiers en deze vervolgens – bijvoorbeeld in een handleiding – vast te leggen.

Verder verdient het overweging voor het ministerie van Justitie om het interventiebeleid nader te protocolleren, bijvoorbeeld door het – in navolging van andere departementen – opstellen van een specifiek op dat departement toegesneden handleiding waarin het interventiebeleid van Justitie uiteen wordt gezet en waarin met name de criteria ten aanzien van de opportuniteit van interventie uit de ICER-handleiding (ICER 2002/56) op de Justitie-situatie worden toegespitst. Aangezien de criteria uit de ICER-handleiding vrij ruim geformuleerd zijn, bieden die namelijk in sommige gevallen weinig houvast.

#### *Het doel van Justitie-interventies in verhouding tot de effectiviteit daarvan*

Op hoofdlijnen nodigde onderhavig onderzoek uit tot het in kaart brengen van de aantallen interventies en non-interventies, de bepaling van de opportuniteit van interventies, de organisatie en coördinatie van interventies (met name binnen het ministerie van Justitie), de tijdinvestering die daarmee gemoeid is en de effectiviteit van de gepleegde interventies. De onderzoeksresultaten geven een beeld van al die deelaspecten, maar het bleek bijzonder lastig om ze met elkaar in verband te brengen en daarmee om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de interventies of de gevolgen die non-interventies hebben. De oorzaak daarvan is met name gelegen in het feit dat binnen het ministerie van Justitie niet systematisch schriftelijk wordt vastgelegd welk doel met de

interventie wordt nagestreefd; wanneer door Justitie het doel van een interventie niet wordt opgetekend, dan is het vervolgens buitengemeen lastig om te bepalen of die interventie effectief is geweest. Om toch een indruk te kunnen geven van de effectiviteit van de gevonden interventies, is de inhoud van de door Nederland gemaakte schriftelijke of mondelinge opmerkingen als uitgangspunt genomen. In dit verband kan worden opgemerkt dat Nederland c.q. Justitie in veel zaken – niet die betreffende vrij verkeer van personen en externe betrekkingen – op hoofdlijnen beschouwd bij het Hof redelijk bereikt heeft wat men gezien de schriftelijke of mondelinge opmerkingen wenste te bereiken (als voorbeeld kunnen de ne-bis-in-idem-zaken dienen). Naast wat in dit verband kan worden genoemd ‘primaire effectiviteit’ – het Hof neemt in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over – kan interventie natuurlijk ook anderszins effectief zijn. Gedacht kan hierbij ook worden aan zaken waarin de advocaat-generaal bij het Hof in zijn conclusie – anders dan het Hof in zijn arrest – de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en – in die trant doorgeredeneerd – aan gevallen waarin weliswaar noch het Hof, noch de advocaat-generaal bij het Hof de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt, maar deze argumentatie wel in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en) (zoals andere lidstaten en de Commissie). Zelfs in die gevallen waarin noch het Hof, noch de advocaat-generaal de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en deze argumentatie ook niet in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en), kan interventie als een succes worden gezien omdat daardoor hoe dan ook wordt bijgedragen aan de rechtsvorming door het Hof. In die optiek zijn interventies eigenlijk altijd effectief.

Overwogen zou kunnen worden om aan de verantwoordelijke bewindspersoon en ambtelijke top op Justitie een nota te sturen met daarin het doel dat Justitie met de voorgenomen interventie in een zaak wenst te bereiken en die bewindspersoon en ambtelijke top naar aanleiding van het arrest van het Hof later een tweede nota te sturen over het effect van de interventie. Nog afgezien van het bepaald niet onbelangrijke feit dat die nota's bij kunnen dragen aan het draagvlak bij de top van Justitie voor het besteden van capaciteit aan interventies – zeker wanneer in die tweede nota in voorkomende gevallen kan worden vermeld dat het doel van de interventie min of meer bereikt is –, wordt zo een vast moment gecreëerd waarop de dossierhouder per definitie wordt gedwongen tot nadenken over de effectiviteit van de interventie en over de wijze waarop interventies voor Justitie in de toekomst (nog) effectiever zouden kunnen worden. Wanneer van die nota's bovendien een kopie in het zaaksdossier wordt opgenomen, dan blijkt het doel van de interventie daaruit.

Wellicht dat Justitie verder in voorkomende gevallen in het zaaksdossier kan doen blijken waarom men tot het oordeel is gekomen dat interventie van Nederland in een bepaalde zaak vanuit Justitie-oogpunt niet opportuun is (waar in rechtstreekse beroepen zo'n zaaksdossier niet wordt aangemaakt, is dat vanzelfsprekend niet mogelijk).

Het niet optekenen van het doel van een interventie en meer in het algemeen het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier en het overzicht van Hofzaken van Justitie maakt ook op andere manieren kwetsbaar. Ten eerste is er het probleem van de overdraagbaarheid; wanneer een dossierhouder bijvoorbeeld ziek wordt of zich anderszins niet meer met het dossier kan bezighouden, bemoeilijkt het feit dat het dossier niet systematisch is bijgehouden de overdracht daarvan.

Ten tweede is ook op organisatieniveau het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier een probleem; het maakt het institutionele geheugen op Justitie zwak. In een volgens een min of meer decentraal model geleide organisatie als het ministerie van Justitie is het toch al tamelijk lastig om een interventiebeleid te voeren en interventies in beheersmatige zin te organiseren; verreweg het grootste gedeelte van het bepalen of interventie in een bepaalde zaak opportuun is, is op Justitie in de meeste gevallen aan de individuele ambtenaren (dossierhouders) zelf overgelaten. Zij bepalen vaak of er wordt geïntervenieerd en zo ja, met welk doel. Uit onderhavig onderzoek komt naar voren dat binnen het ministerie van Justitie bij zowel dossierhouders als leidinggevenden op het ogenblik geen goed beeld bestaat van het aantal interventiedossiers, de capaciteit (kosten!) die met interventies is gemoeid, de effectiviteit van interventies en de gevolgen van non-interventies. Op deze manier kan de Justitie-organisatie niet 'leren' op een niveau boven dat van de individuele dossierhouder en kan die organisatie haar investering niet afstemmen op het gewenste rendement. Indien de afweging over de opportuniteit van een interventie, het doel van een interventie en de hoeveelheid tijd die met een interventie is gemoeid, duidelijk worden opgetekend en gecommuniceerd, dan is het mogelijk om in 'de lijn' het dossier te volgen en – op een niveau boven dat van een individuele dossierhouder – beleid te maken op het punt van de organisatie van interventies en de capaciteit die daarvoor gereed moet worden gehouden.

#### *Samenwerking met andere departementen en interveniënten*

Het is voor Justitie belangrijk om de goede samenwerking met andere bij interventies betrokken departementen te behouden en zo mogelijk verder te versterken. In dit verband zou Justitie er wellicht goed aan doen om de gevoeligheden van sommige vakdepartementen voor ogen te houden.

Het is voor Justitie van belang om – zoals men dat nu al doet – pogingen te blijven ondernemen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met andere interveniënten en die pogingen tot afstemming zo mogelijk uit te breiden tot een groter aantal gevallen. De ervaring leert immers dat de kans aanzienlijk is dat zo'n poging slaagt en samen sta je voor het Hof sterker dan alleen.

## Summary

### *The Netherlands Ministry of Justice and Dutch interventions before the ECJ*

In the period September 2007 until June 2008, by order of the WODC (the Dutch abbreviation for Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, in English: Research and Documentation Centre) of the Netherlands Ministry of Justice, research was conducted into the involvement of the Netherlands Ministry of Justice (hereinafter: Ministry of Justice) in Dutch interventions before the Court of Justice of the European Communities. The research was conducted by a team of lawyers assigned to the Faculty of Law (sub department Constitutional and Administrative Law) of Leiden University.

### *Research intention and research sources*

By means of the analysis of interventions and non-interventions, the research intended to gain an insight into the current intervention policy of the Ministry of Justice and to use that insight in order to make that intervention policy as effective as possible. The above mentioned analysis has mainly been achieved by means of examining records and databases. Moreover, within the scope of the research, in all nine key figures were interviewed.

### *52 interventions and 26 non-interventions were found*

52 cases were found which didn't begin before 1 January 2000 and in which a judgement was given before 1 October 2007, in which (partly) because the Ministry of Justice deemed it to be expedient, the Netherlands submitted to the Court written or oral observations; fifty times that happened in a preliminary procedure and two times there was an intervention in a direct action.

Although it turned out to be quite difficult to trace non-interventions, 26 cases – sixteen preliminary procedures and ten direct actions – were found which didn't begin before 1 January 2000 and in which a judgement was given before 1 October 2007, concerning one of ten by the 'accompanying committee' determined policy areas under the authority of the Ministry of Justice and in which the Netherlands didn't submit to the Court written or oral observations. Incidentally, intervention by the Netherlands in all these 26 cases wouldn't by definition have been expedient from the viewpoint of the Ministry of Justice.

### *Organisation of interventions within the Ministry of Justice*

With regard to the organisation of interventions within the Ministry of Justice, it can be concluded that there are two options:

- 1) To make no (fundamental) alterations in the current system. As a consequence, the civil servants made responsible for Court cases within the Ministry of Justice, will probably still be forced to continue to work above their capacity (now and then). The choice for this option will presumably also mean that for want of capacity within the Ministry of Justice, (occasionally,) in some cases the Netherlands won't be able to

submit to the Court written or oral observations whereas as far as the Ministry of Justice is concerned, intervention is all in all required, or – if the Netherlands are intervening – the interest of the Ministry of Justice won't be promoted whereas the promotion of that interest is all in all required, or the Ministry of Justice won't be able to go into a full consideration of the subject matter.

- 2) To (slightly) alter the current system. In this respect, first of all, the burden of those made responsible for Court cases within the Ministry of Justice could be lightened by offering more support on a central level within the Ministry of Justice, like (at administrative level) keeping overviews up to date, filing documents and so on. Within this framework, the Ministry of Justice might also consider more structural, substantive consultations and guidance with regard to Court cases.

In order to – if the civil servant which is usually made responsible for Court cases within the Ministry of Justice on a certain policy area because of, for example, other urgent duties or absence is not able to attend to a Court case – prevent as much as possible that the question of expediency is mixed with the questions of priority and capacity, it might as well be worth considering whether the Ministry of Justice should establish with respect to interventions some sort of 'pool' consisting of civil servants with no duties but to draw up observations for the benefit of interventions cases or to enter into an agreement on distribution of the workload and records and to record this agreement, for instance in a manual.

Furthermore, the Ministry of Justice might consider to further protocol its intervention policy, for example by following other ministries in drawing up a manual in which the intervention policy of the Ministry of Justice is stated and in which especially the criteria concerning the expediency of interventions from the ICER manual (ICER 2002/56) are specialised towards the Ministry of Justice. As it happens, since the criteria from this ICER manual are quite spaciouly worded, in some cases they don't give something to hold on to.

#### *The intention of an intervention in relation to its effectiveness*

Roughly, the present research bade us to map the numbers of interventions and non-interventions, the determination of the expediency of interventions, the organisation and co-ordination of interventions (particularly within the Ministry of Justice), the investment of time involved and the effectiveness of interventions. Although the research results give a picture of all those facets, it turned out to be quite difficult to interconnect them. Therefore, one wasn't quite able to pronounce upon the effectiveness of interventions or the effects of non-interventions. That's particularly because within the Ministry of Justice, the intervention objectives aren't systematically put in writing; whereas within the Ministry of Justice, the objective of an intervention isn't recorded, it's quite difficult to decide whether or not an intervention has been effective. To give an impression of the effectiveness of the interventions found anyway, the subject matter of the written or oral observations submitted to the Court by the Netherlands has been point of

departure. In this context, it can be observed that the Netherlands cq. the Ministry of Justice in a lot of cases – not those concerning free movement of persons and external relations – all in all before the Court fairly achieved that which was – according to the written or oral observations – to be achieved (the *ne-bis-in-idem* cases can in this context serve as an example). In addition to what in this respect can be called ‘primary effectiveness’ – the Court in its judgement (partly) adopts the Dutch (Ministry of Justice) reasoning –, intervention can, of course, be effective in another way too. One has in mind particularly cases in which the Advocate General to the Court in his opinion – different from the Court in its judgement – (partly) adopts the Dutch (Ministry of Justice) reasoning and – continuing this line of argument – cases in which indeed neither the Court nor the Advocate General to the Court (partly) adopts the Dutch (Ministry of Justice) reasoning, but this reasoning (partly) corresponds to the reasoning of another intervener (like other Member States and the Commission). Even in those cases in which neither the Court nor the Advocate General to the Court (partly) adopts the Dutch (Ministry of Justice) reasoning and this reasoning doesn’t also (partly) corresponds to the reasoning of another intervener, an intervention can be considered a success since because of this, a contribution is made to the Court’s case law. Regarded from this angle, interventions are actually always effective.

It might be considered to send a memorandum to the Member of Cabinet responsible and the official top of the Ministry of Justice in which the objective of an intended intervention is stated and to send later on to that Member of Cabinet and official top in response to the Court’s judgement a second memorandum about the effect of the intervention. Apart from the quite important fact that those memoranda can contribute to the official support for spending capacity on interventions – especially when in that second memorandum it can be stated, as the occasion arises, that the objective of the intervention is (partly) achieved –, a specific moment will be created in which the civil servants which are made responsible for Court cases within the Ministry of Justice will by definition be forced to reflect upon the effectiveness of the intervention as well as upon the way in which interventions can be made (even more) effective in the future. If, in addition, in the case file copies of those memoranda will be included, the intervention’s objective will emerge from that.

Furthermore, the Ministry of Justice might, when the occasion arises, consider to make it clear from the case file why from the viewpoint of the Ministry of Justice, submitting written or oral observations to the Court by the Netherlands in a certain case is regarded to be not expedient (whereas, with regard to direct actions, such case files aren’t composed, that’s, of course, not possible).

The fact that within the Ministry of Justice, the intervention objectives aren’t usually put in writing and – in a more general sense – within the Ministry of Justice, case files and overviews of Court cases aren’t always systematically kept up to date, makes vulnerable in some other ways too. Firstly, there’s the problem of transferability; when – owing to, for instance, ill health – the civil servant which is made responsible for a certain Court case within the Ministry of



Justice is no longer able to deal with the case assigned to him, the fact that the case file isn't systematically kept up to date complicates the transfer of the case.

Secondly the fact that Court cases aren't always systematically kept up to date is quite a problem from an organisational point of view as well; it weakens the institutional memory within the Ministry of Justice. Within the Ministry of Justice, after all a department managed in accordance to a more or less decentralised model, it's quite difficult anyway to pursue a intervention policy and to organise interventions in an administrative way; within the Ministry of Justice, in by far the better part of the cases, the decision whether or not an intervention is expedient is left to individual civil servants (in fact those made responsible for Court cases). They often decide whether or not an intervention will take place and if so, what for. The research results show that within the Ministry of Justice, at present both those made responsible for Court cases and executive officials haven't a clear overall picture of the number of interventions, the capacity (costs!) involved, the effectiveness of interventions and the effects of non-interventions. At this rate, the Ministry of Justice won't be able to 'learn' on a higher level than that of the individual civil servant and to tailor its investment to the desired results. If the determination of the expediency of interventions, the objectives of interventions and the time spent are clearly recorded and communicated, it will be possible for any civil servant to easily follow the Court case. Furthermore, on a higher level than that of the individual civil servant, it will then be possible to pursue a policy on the organisation of interventions and the capacity needed.

#### *Cooperation with other ministries and interveners*

It's important for the Ministry of Justice to retain the good cooperation with other ministries involved with interventions and to intensify this cooperation if possible. In this respect, the Ministry of Justice might bear in mind the sensitivities of those other ministries.

It's of relevance to the Ministry of Justice to continue with the attempts to attune the subject matter of the observations to be submitted by the Netherlands to other interveners and to extend those attempts to a larger number of cases if possible. The fact is that the experience shows one that there's a good chance that such an attempt is successful and, as the saying goes, united we stand, divided we fall.

## Bijlage I. Samenstelling begeleidingscommissie

*Mevr. prof. dr. A.M. Van den Bossche*, voorzitter  
Universiteit Antwerpen

*Mr. drs. P.R. van den Berghe*, lid  
Ministerie van Economische Zaken, directie Wetgeving en Juridische Zaken

*Mevr. mr. J. de Boer*, lid  
Ministerie van Justitie, directie Wetgeving

*Mevr. mr. drs. C.A.H.M. ten Dam*, lid  
Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Juridische Zaken

*Mevr. mr. E.C. van Ginkel*, lid (vanaf februari 2008)  
Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

*Mevr. mr. W.M. de Jongste*, lid (tot februari 2008)  
Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

*Mevr. mr. S.R. de Lange*, lid  
Ministerie van Justitie, directie Wetgeving

## Bijlage II. Handleiding ICER (ICER 2002/56)



## Bijlage III. Vragenlijst interviews

### Opmerkingen vooraf

A) Het onderzoek betreft interventies van Nederland in zaken voor het HvJ EG waarbij gold dat Justitie schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen opportuun achtte. Die zaken mogen niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en moeten voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd. Ook worden over deze periode in het kader van het onderzoek zaken geanalyseerd die betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen die onder Justitie vallen en waarin Nederland niet geïntervenieerd heeft.

B) De antwoorden op onderstaande vragen zullen vertrouwelijk worden behandeld en geanonimiseerd worden verwerkt.

### I. Organisatie interventies

#### Vraag 1

*Hoe kwam in zaken waarbij U betrokken was de beslissing op Justitie dat interventie in een bepaalde zaak opportuun was tot stand? De zaak werd door Buitenlandse Zaken bij Justitie uitgezet, en wat gebeurde er vervolgens?*

#### Vraag 2

*Nam de dossierhouder de beslissing dat interventie opportuun was alleen of stemde hij die beslissing met anderen af?*

*Wanneer de dossierhouder die beslissing met anderen afstemde, met wie dan?*

#### Vraag 3

*In hoeverre behoren voor de dossierhouder de werkzaamheden die verband houden met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen tot zijn reguliere takenpakket?*

#### Vraag 4

*Hoeveel tijd is de dossierhouder ongeveer kwijt met een gemiddelde interventie-zaak?*

### Vraag 5

*Hoe ziet U de rol van dossierhouder op Justitie? Zou U in Uw antwoord ook in willen gaan op die rol in relatie tot die van de Hof-coördinator op Justitie en op die van hen die op Buitenlandse Zaken met interventie-zaken bezig zijn?*

### Vraag 6

*Is er een bepaald, vast overleg op Justitie waarin dossierhouders zo nodig kunnen vragen om advies over en begeleiding bij hun werkzaamheden die verband houden met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen?*

*Zo ja, hoe vaak vindt dat overleg ongeveer plaats?*

*Zo nee, kunnen dossierhouders dan ergens anders terecht voor eventueel advies over en begeleiding bij hun werkzaamheden? Zo ja, waar dan?*

### Vraag 7

*Wat zijn meer in het algemeen Uw ervaringen met betrekking tot de organisatie van Justitie-interventies? Signaleert U daarbij bepaalde knelpunten?*

## II. Doelformulering

### Vraag 8

*Werd er in zaken waarbij U betrokken was ten aanzien van een beoogde interventie een bepaald doel geformuleerd?*

*Zo ja, hoe ging een en ander dan in z'n werk?*

*Zo nee, waarom niet?*

## III. Interventie-beleid & criteria ICER-advies

### Vraag 9

*Bent u bekend met het ICER-advies inzake criteria voor het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (ICER 2002/56)?*

#### Vraag 10

*Werd er in zaken waarbij U betrokken was bij de beslissing dat schriftelijke opmerkingen in een bepaalde zaak opportuun waren acht geslagen op de criteria van voornoemd ICER-advies?*

*Zo nee, waarom niet?*

#### Vraag 11

*Hoe en op welke gronden kwam in zaken waarbij U betrokken was de beslissing tot stand om al dan niet een mondelinge behandeling aan te vragen, dan wel daaraan deel te nemen? Valt daarbij onderscheid te maken tussen Nederlandse en niet-Nederlandse zaken?*

#### Vraag 12

*Hoe werd er in zaken waarbij U betrokken was gehandeld wanneer er bij Justitie capaciteitsgebrek was? Werd er dan ten aanzien van bepaalde zaken – hoewel door Justitie interventie eigenlijk wel opportuun werd geacht – toch maar afgezien van het maken van schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen, of werd het probleem op een andere wijze opgelost?*

#### Vraag 13

*Overlegde de dossierhouder in geval van capaciteitsgebrek met anderen over wat er moest gebeuren?*

*Zo ja, met wie dan?*

#### Vraag 14

*Hebt U het idee dat Justitie zo nu en dan een zaak waarin interventie eigenlijk wel opportuun is, over het hoofd ziet?*

*Zo ja, wat denkt U dat daarvan de oorzaak is en hoe vaak doet deze situatie zich naar Uw indruk ongeveer voor?*

#### IV. Registratie & documentatie

##### Vraag 15

*Wanneer er in zaken waarbij U betrokken was ten aanzien van een beoogde interventie een bepaald doel werd geformuleerd, werd dan dat doel vervolgens ook ergens opgetekend?*

*Zo ja, waar dan?*

*Zo nee, waarom niet? Hebt U – of hebben voor zover U weet Uw collega's – er later hinder van ondervonden dat dit niet gebeurd was?*

##### Vraag 16

*Wanneer er in zaken waarbij U betrokken was bij de beslissing dat interventie in een bepaalde zaak opportuun was acht werd geslagen op de criteria van voornoemd ICER-advies, werd dan het feit dat daarop acht werd geslagen vervolgens ook ergens opgetekend?*

*Zo ja, waar dan?*

*Zo nee, waarom niet? Hebt U – of hebben voor zover U weet Uw collega's – er later hinder van ondervonden dat dit niet gebeurd was?*

##### Vraag 17

*Wanneer U als bij een interventie betrokkene een bepaald stuk hebt opgesteld – bijvoorbeeld concept schriftelijke opmerkingen – stopt U dan een afschrift daarvan in het (papieren en / of digitale) dossier in het afdelingsarchief?*

*Zo nee, waarom niet? Hebt U – of hebben voor zover U weet Uw collega's – er later hinder van ondervonden dat U dat niet gedaan had?*

##### Vraag 18

*Wanneer U als bij een interventie betrokkene een bepaald stuk hebt opgesteld – bijvoorbeeld concept schriftelijke opmerkingen – bewaart U dan voor U zelf een afschrift daarvan in Uw eigen (papieren en / of digitale) archief?*

*Zo ja, waarom dan?*



## V. Samenwerking met andere departementen

### Vraag 19

*Wanneer er in zaken waarin Justitie interventie opportuur achtte naast Buitenlandse Zaken nog een ander departement betrokken was dan wel andere departementen betrokken waren, hoe heeft U dan de samenwerking met dat departement / die departementen ervaren?*

## VI. Coördinatie met andere interveniënten

### Vraag 20

*Onderneemt Justitie wel eens pogingen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met de inbreng van andere interveniënten, meer in het bijzonder andere lidstaten en de Commissie?*

*Zo ja, wat zijn Uw ervaringen daarmee? Hebt U bijvoorbeeld het idee dat zo'n poging tot afstemming in het algemeen slaagt? En hoe gaat een en ander concreet in z'n werk?*

*Zo nee, zou U het zinvol achten wanneer Justitie in sommige zaken een dergelijke poging tot afstemming zou ondernemen?*

## VII. Effectiviteit & efficiëntie

### Vraag 21

*Bekijkt U achteraf of Nederlandse interventies in zaken waarin Justitie schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen opportuur achtte vanuit Justitie-oogpunt effectief en zinvol zijn geweest?*

*Zo ja, bereikte dan naar Uw idee Nederland cq. Justitie globaal gezien meestal datgene wat men met de interventie wenst te bereiken, of ligt dat genuanceerder? Hebt U wellicht ideeën over de wijze waarop interventies voor Justitie in de toekomst (nog) effectiever en zinvoller zouden kunnen worden?*

## Vraag 22

*Hoe beoordeelt U meer in het algemeen het belang voor Justitie om zich bezig te houden met (de beoordeling van de opportuniteit van) schriftelijke en / of mondelinge opmerkingen in zaken die spelen op beleidsterreinen waarop Justitie bepaalde verantwoordelijkheden draagt? Met andere woorden: wat is naar Uw mening het nut daarvan, waarin schuilt nu de meerwaarde?  
Hoe beoordeelt u in dit verband de hoeveelheid arbeidskracht en -tijd die Justitie-ambtenaren daarin investeren?*

## VIII. Slotvraag

### Vraag 23

*Wilt U verder nog iets kwijt over interventies van Nederland voor het HvJ EG en meer specifiek over de rol die Justitie daarin speelt? Hebt U bijvoorbeeld ten aanzien van die rol nog procedurele of inhoudelijke verbeterpunten of juist iets wat U graag zou willen behouden?*

## Bijlage IV. Lijst van geïnterviewden

*Mr. drs. P.R. van den Berghe*

Ministerie van Economische Zaken, directie Wetgeving en Juridische Zaken  
14 mei 2008

*Mevr. mr. M.A.C.L.M. Bonn*

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, raadadviseur sector Straf- en  
Sanctierecht  
9 april 2008

*Mr. M.Tj. Bouwes*

Ministerie van Justitie, plaatsvervangend directeur Wetgeving, sectorhoofd  
Wetgevingskwaliteitsbeleid  
16 april 2008

*Mevr. mr. drs. C.A.H.M. ten Dam*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Juridische Zaken, afdeling Europees  
Recht  
13 mei 2008

*Mevr. mr. P.M.M. van der Grinten*

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, raadadviseur sector Privaatrecht  
9 mei 2008

*Mr. T. Heukels*

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, coördinerend raadadviseur sector  
Privaatrecht  
29 mei 2008

*Mr. drs. J.A. Raukema*

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, raadadviseur sector Staats- en  
Bestuursrecht  
14 april 2008

*Prof. mr. N. Verheij*

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, coördinerend raadadviseur sector  
Staats- en Bestuursrecht  
15 april 2008

*Mr. drs. R.K. Visser*

Ministerie van Justitie, directeur-generaal Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken  
29 mei 2008