



Kern van het Europees recht

Inleiding Europees Recht (Maastricht University)



Scan to open on Studeersnel

Kern van het Europees recht

Van de gronden

Hoofdstuk 1

- 1951 tot 1965

1945: na de Tweede Wereldoorlog werd de Verenigde Naties opgericht. Waarbij het VN-Handvest werd gestart.

1949: oprichting van de Raad van Europa

- Zetel in Straatsburg, 47 Europese lidstaten EHRM is onderdeel van de Raad van Europa.

1951: de EGKS werd opgericht met ondertekening en ratificatie van het Verdrag van Parijs, lidstaten waren Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Italië en (west)-Duitsland. Doelen:

- Regulatie van kolen en staal in het Ruhrgebied. Door de winning van kolen en staal te reguleren moet de militaire heropbouw van Duitsland worden voorkomen. Men was namelijk bang dat Duitsland een derde oorlog zou starten.
- Soevereiniteit van staten op het terrein van winning van bepaalde stoffen beperken
- Gemeenschappelijke markt creëren voor kolen en staal
- Economische groei en werkgelegenheid (binnen lidstaten) bevorderen.

Het idee van een gemeenschappelijke Europese groep als deze is afkomstig van Jean Monnet. Hij bracht de ideologie naar voren en deze werd 'in werking gebracht' door Schuman.

1954: oprichting West-Europese Unie (WEU)

Minder vergaande versie van een defensiegemeenschap. De bedoeling was in de eerste instantie om een gemeenschappelijke defensie van de lidstaten op te richten. Er zou bijv. een Europees leger tot stand komen. Deze versie is nooit tot uiting gekomen dankzij weerstand van Frankrijk. De WEU is een Europese organisatie die de militaire samenwerking bevordert.

Je moet het zien als een organisatie binnen de NAVO, lidstaten: Benelux-landen, Italië, (west)Duitsland, VK, Frankrijk.

1957: oprichting Europese Economische Gemeenschap (EEG)

Lidstaten: België, Nederland, Luxemburg, (west)Duitsland, Frankrijk, Italië. Doel:

- Instellen van een interstatelijke handelsmarkt zonder belemmeringen. Dit werd gerealiseerd door bijvoorbeeld de introductie van het Gemeenschappelijk Douane tarief dat alleen gold voor niet-lidstaten.

Verdrag van Rome.

1957: oprichting Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)

Deze gemeenschap bestond uit dezelfde 6 lidstaten, en is tot stand gebracht ter bevordering van vreedzame toepassingen op kernenergie.

Beide gemeenschappen stonden nog los van de EGKS, zij deelden echter wel een Hof van Justitie en Gemeenschappelijke Vergadering.

1965: EGKS, EEG en Euratom fuseren

De fusie bevorderde o.a. het landbouwleven algemeen economisch succes.

- 1965 tot 1985

De Gaulle werd president van Frankrijk en wierp zich tegen op supranationale opstelling van de Europese Commissie. Hij wilde soeverein zijn in beleid en niet (per sé) mee gaan in het beleid van de EG. Hij was het niet eens met de verandering binnen de Raad van Europa met betrekking tot het internationaal landbouwbeleid en meerderheidsstemmen

in plaats van absolute unanimiteit. Als gevolg voerde Frankrijk een lege-zetel campagne. (ze kwamen gewoon niet meer opdagen)

1966: Verdrag van Luxemburg

De essentie van het verdrag was dat er altijd een poging gedaan moet worden om consensus te bereiken. Lukt dat niet, dan hebben staten een veto recht bij uitzonderlijk zware kwesties. Dit veto recht veroorzaakte dat er relatief weinig wetgeving tot stand kwam.

1973-1989: toetreding van de VK, Denemarken, Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje tot de EG

Dit verergerde het probleem van het Verdrag van Luxemburg.

1974: oprichting van de Europese Raad

Bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de EG. Meer in hoofdstuk 2

1963: Van Gend/Loos-arrest.

Hiermee stelde het Hof van Justitie dat het Europese recht rechtstreekse werking kan hebben/heeft in de nationale rechtssfeer.

Het Van Gend/Loos-arrest betreft een geschil tussen het transportbedrijf Van Gend/Loos en de Nederlandse douane over de interpretatie van een tariefverhoging op de invoer van goederen. Het Hof oordeelde dat de Europese Gemeenschap een nieuwe rechtsorde had gecreëerd, die de nationale rechtsordes van lidstaten aanvulde. Het hof bevestigt daarmee dat de Europese wetgeving directe werking heeft op individuen in de lidstaten, en dat zij zich hierop kunnen beroepen voor nationale rechters, zelfs zonder dat deze wetgeving eerst nationaal moet worden omgezet. Dit principe van rechtstreekse werking en voorrang van het Europees recht is van cruciaal belang geworden voor de ontwikkeling van het Europese rechtssysteem. Het arrest vestigde ook de beginselen van autonome interpretatie en rechtstreekse werking van Europese regelgeving.

1964: Costa/ENEL-arrest

Het Hof van Justitie bevestigde met dit arrest dat het Europese recht prevaleert boven het nationale recht.

Het betrof een geschil tussen de Italiaanse overheid en de Italiaanse energiemaatschappij ENEL. De kwestie draaide om een Italiaanse wet die nationaal eigendom, inclusief energiebedrijven nationaliseerde zonder compensatie voor buitenlandse investeerders. Het Hof oordeelde dat de EG een autonome rechtsorde had gecreëerd die de nationale rechtsordes aanvulden, maar ook dat deze Europese rechtsorde prevaleert. Het Hof benadrukte dat lidstaten, door toe te treden tot de EG, bepaalde soevereiniteitsrechten hadden overgedragen. Het Hof bevestigde dat Europese wetgeving voorrang heeft op nationale wetgeving en dat individuen in staat zijn om zich direct op Europese regelgeving te beroepen bij nationale rechters.

Hoofdstuk 3

Wetgeving, besluitvorming en wetgevingsprocedures¹

3.1 Rechtsbronnen

3 categorieën van rechtsbronnen binnen het internationaal recht:

- Primaire rechtsbronnen

Verdragen

- Basisverdragen

Een verdrag is een (schriftelijke) overeenkomst van bindende aard tussen twee of meer staten of volkerenrechtelijke organisaties. De basisverdragen die het primair recht

¹ Art. 295 VWEU, stelt de mogelijkheid dat lidstaten met elkaar verbindende afspraken kunnen maken.

vormen zijn het VEU (verdrag 1992, inwerkingtreding 1993) en VWEU (verdrag 1957 EEG-verdrag, inwerkingtreding 1958).

- **Wijzigingsverdragen**

Wijzigingsverdragen vloeien voort wanneer een verdrag wordt gewijzigd. Bijvoorbeeld het Verdrag van Amsterdam, Verdrag van Nice. De wijzigingen worden doorgevoerd in de verdragen waardoor ze daar al werking treffen, toch behoren wijzigingsverdragen tot het primair.

- **Toetredingsverdragen**

In de loop der jaren heeft de EU zich uitgebreid van 6 lidstaten naar 27 lidstaten. Bij de toetreding van de staten hebben zij bepaalde bevoegdheden en onderdelen van de soevereiniteit moeten afstaan. Over de overdracht van bepaalde soevereine bevoegdheden worden afspraken gemaakt en deze afspraken worden vastgelegd in een toetredingsverdrag.

- **Protocollen**

Protocollen zijn bijgevoegd aan de basisverdragen en zijn eveneens geheel juridisch bindend, vandaar dat zij primair rechterlijke status hebben. (art. 51 VEU). In protocollen wordt verdere uitwerking gegeven. Bijvoorbeeld over de toepassing van de rechtsbeginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

- **Algemene rechtsbeginselen en fundamentele rechten**

Dit omvat basisrechten die al dan niet zijn gecodificeerd. De grondwettelijke mensenrechten zijn een voorbeeld, deze zijn inmiddels gecodificeerd in het EU-Handvest van de Grondrechten.

- **Secundaire rechtsbronnen**

Richtlijnen, verordeningen en besluiten (art. 288 VWEU), ook wel aangegeven als *acquis communautaire*.

- **Verordeningen**

Een algemene regeling die groot en doorgaans een onbepaald aantal gevallen of personen bestrijkt. Verordeningen zijn algemeen bindend, niemand mag er dus van afwijken. Tevens mogen lidstaten geen regelingen maken die er deels of geheel tegenin gaan. Verordeningen hebben directe werking en hoeven niet nog om te worden gezet in nationaal recht. Er geldt een overschrijfverbod: staten mogen verordeningen niet implementeren en naar eigen interpretatie verwoorden. Dit stelt de rechtszekerheid en duidelijkheid vast. Wel moeten er soms aanvullende regelingen worden gemaakt. Verordeningen bieden horizontale alsook verticale werking. (burger tegen burger resp. burger tegen overheid).

- **Richtlijnen**

Richtlijnen zijn ook juridisch bindende bronnen. Er wordt een algemeen te behalen doel gesteld, waarbij de lidstaten de bevoegdheid krijgt deze doelstelling om te zetten in nationaal recht. In die zin staat de implementatieverplichting² van richtlijnen recht tegenover het overschrijfverbod van verordeningen. De implementatietermijn is meestal twee jaar. Korter als het om dringende materie gaat, langer als het om complexe materie gaat. De richtlijn geeft altijd uitdrukkelijk aan wat de implementatietermijn is.

² Ook wel resultaatverbintenis

Vóórdat de richtlijn is opgenomen in nationaal recht kan enig persoon zich er niet op beroepen, als de implementatietermijn is verstreken en er is geen codificatie in het nationale recht kan er wel beroep worden gedaan.
Tegenwoordig zijn de richtlijnen erg gedetailleerd en dwingend van toon, waardoor het implementeren/interpreteren vaak wegvalt.

- Besluiten

Ook besluiten zijn juridisch bindend. Het verschil zit in de inhoud en betrekking van besluiten. Meestal richten besluiten zich naar concrete gevallen of individuen. De inhoud kan erg divers zijn.

Met besluiten worden niet de Kaderbesluiten bedoeld.

In het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid mogen richtlijnen en verordeningen niet worden gegeven, waardoor besluiten de enige ander oplossing vormt. Voorbeelden van deze besluiten is het plaatsen van terroristen op een sanctielijst.

- i. Besluitvorming binnen de Europese Raad

De Europese Raad heeft geen wetgevende functie, zij worden tevens verhinderd van het uitvaardigen van richtlijnen en verordeningen. (art.15, lid 1 VEU). In die zin kunnen alleen niet-wetgevende besluiten worden gemaakt. Besluiten komen alleen tot stand met absolute unanimiteit, één tegenstem is in principe een veto. Art. 15, lid 4 VEU spreekt van consensus. Dit houdt in dat er in beginsel niet wordt gestemd bij het voorbrengen van een besluit, er wordt wel gestemd op verzoek van een lid.

De voorzitter van de Raad en van de Commissie stemmen niet mee, een lid kan iemand anders machtigen om voor hem/haar stem uit te brengen. (art. 235, lid 1 VWEU)

Bij hoge uitzondering geven de Verdragen de mogelijkheid om met een 'gekwalficeerde meerderheid' te volstreken. (art. 17, lid 1 VEU). De gewone meerderheid geldt bij procedurele kwesties.

- ii. Besluitvorming binnen de Raad van Ministers

De Raad van Ministers vormt samen met de Commissie de wetgevende macht. De aanneming voor wetsvoorstellen wordt gegeven door een gekwalficeerde meerderheid. In art. 16, lid 4 VEU wordt deze gekwalficeerde meerderheid uitgelegd:

1. 55% van de Raad stemt voor
2. Deze 55% bestaat uit minimaal 15 lidstaten
3. De 15 landen dekken 65% van de EU bevolking
4. Blokkade wordt gevormd door 4 lidstaten

Afwijkende berekeningswijzen:

- Wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of Hoge Vertegenwoordiger. Art. 238, lid 2, VWEU

1. 72% leden stemmen voor
2. Lidstaten dekken 65% van de EU bevolking

- Wanneer niet alle leden van de Raad aan de stemming deelnemen (EMU-aangelegenheden). Art. 238, lid 3, sub a VWEU

1. 55% leden stemmen voor
 2. Vóórstemmende staten dekken 65% van de bevolking van alle stemmende staten
- Als er geen sprake is van beide, art. 238, lid 3, sub b VWEU

Consensus geldt ook hier.

- iii. Besluitvorming binnen het Europees Parlement

Het Europees Parlement wordt aangeduid als de meest democratische instelling op supranationaal niveau. Een aanneming van een besluit wordt in het Parlement bereikt met een gewone meerderheid. (art. 231 VWEU). Soms schrijft het verdrag een gewone meerderheid voor. (bijvoorbeeld absolute meerderheid).

- iv. Besluitvorming binnen de Europese Commissie

Eurocommissarissen komen wekelijks bijeen, daar kan met een gewone meerderheid voorstellen worden aangenomen. (art. 250 VWEU). In de praktijk vindt besluitvorming

plaats bij consensus, tenzij een Eurocommissaris aangeeft bijv. in gesprek te willen gaan. Een afwijkende procedure wordt gevolgd wanneer een Hoge Vertegenwoordiger of een andere instelling de Commissie aanzet tot het maken van een wet of bij delegatie en uitvoeringshandelingen.

v. **Besluitvorming in overige instellingen**

De besluitvorming voor overige instellingen, organen, agentschappen, autoriteiten etc. staan in de VEU en VWEU beschreven.

- Door de Unie gesloten internationale overeenkomsten

Dit soort overeenkomsten worden door de EU als geheel gesloten met niet-lidstaten. De bevoegdheden/restricties/afspraken die in de overeenkomst wordt getroffen gelden zowel voor de lidstaten individueel als voor de EU als geheel.

Staten van de EU kunnen ook afzonderlijk inter se overeenkomsten sluiten, ter aanvulling van het bestaande EU-recht. Het Hof van Justitie EU geeft aan dat dit soort overeenkomsten toelaatbaar zijn, zolang ze niet afdoen van de bevoegdheden van de EU.

- Soft-law

Dit zijn handelingen van instellingen die niet bindend zijn. 'Beleidsdocumenten die geen recht kunnen scheppen of verplichtingen kunnen opleggen maar wel nuttige aanknopingspunten bieden.

3.2 Wetgevingsprocedures

- Gewone wetgevingsprocedure

(art. 289 VWEU)

Deze wetgevingsprocedure wordt vaak bij in verdragsbepalingen voorgeschreven. Het Europees Parlement is bevoegd de voorstellen te accepteren, amenderen of te blokkeren. De Commissie en de Raad van Ministers niet. De procedure staat gecodificeerd in art. 294 VWEU:

1. Voorstel van de Commissie aan het Parlement en de Raad van Ministers (art. 294, lid 2 VWEU)

2. Eerste lezing

→ Eerste lezing door het Europees Parlement, keurt het goed zonder amendement. (art. 294, lid 3 VWEU)

→ Eerste lezing door de Raad, keurt het goed zonder amendement.

Handeling wordt vastgesteld. (art. 294, lid 4 VWEU)

Óf

→ Eerste lezing door het Europees Parlement, neemt amendement aan. (art. 294, lid 3 VWEU)

→ Eerste lezing door de Raad, keurt het standpunt van het Europees Parlement goed. Handeling wordt vastgesteld. (art. 294, lid 4 VWEU)

Óf

→ Eerste lezing door het Europees keurt het goed zonder amendement. (art. 294, lid 3 VWEU)

→ Eerste lezing door het Europees Parlement, neemt amendement aan. (art. 294, lid 3 VWEU)

→ Eerste lezing door de Raad, neemt amendement aan op standpunt van de Europese Raad. (art. 294, lid 5 VWEU)

3. Tweede lezing

→ Tweede lezing Europees Parlement, keurt standpunt van de Raad goed zonder amendementen

Handeling wordt vastgesteld (art. 294, lid 7, sub a VWEU)

→ Het Europees Parlement verwierpt het standpunt van de Raad.

Handeling komt niet tot stand (art. 294, lid 7, sub b VWEU)

Óf

→ Tweede lezing Europees Parlement, neemt amendementen op standpunt van de Raad aan (art. 294, lid 7, sub c VWEU)

→ Tweede lezing door de Raad, keurt amendementen van het Europees Parlement goed. (art. 294, lid 8, sub a VWEU)

Óf

→ Tweede lezing door de Raad, keurt niet alle amendementen van de Europese Raad goed. (art. 294, lid 8, sub b VWEU)

4. Bemiddelingscomité wordt bijeengeroepen om een akkoord te bereiken.

5. Akkoord wordt bereikt in comité

6. Derde lezing

→ Derde lezing gemeenschappelijke ontwerp tekst afgekeurd door het Europees Parlement en de Raad

Handeling niet vastgesteld. (art. 294, lid 13, VWEU)

→ Derde lezing gemeenschappelijke ontwerp tekst goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

Handeling vastgesteld. (art. 294, lid 13, VWEU)

Of er wordt geen akkoord bereikt, in welk geval en ook geen handeling tot stand komt. (art. 294, lid 12, VWEU)

- Bijzondere wetgevingsprocedure

Art. 289, lid 2 VWEU geeft aan dat er twee soorten bijzondere wetgevingsprocedures zijn.

1. De Raad stelt een verordening, richtlijn of besluit vast met deelname van het Parlement.

2. Het Parlement stelt een verordening, richtlijn of besluit vast met deelname van de Raad.

Een voorbeeld van bijzondere wetgevingsprocedure is de goedkeuringsprocedure. (bijv. art. 19, lid 1 VWEU)

- Niet-wetgevingsprocedures

Wanneer er een verordening tot stand wordt gebracht volgens de niet-wetgevingsprocedure is het een niet-wetgevende verordening. Wanneer noch een wetgevingsprocedure noch een niet-wetgevingsprocedure wordt gevolgd is de handeling niet wetgevend. Subtypen van niet-wetgevingshandelingen zijn:

• Gedelegeerde handelingen

Nadere uitwerking/aanvulling bij wetgevende handelingen (art. 290 VWEU)

• Uitvoeringshandelingen

Uniforme voorwaarden te verbinden aan implementatie van bindende handelingen. (art. 291, lid 2 VWEU)

In de wet wordt aangegeven welke wetgevingsprocedure relevant is.

3.3 Geldigheid

- Tereikende en correcte rechtsbasis

Competenties die niet in de Verdragen aan de EU zijn toebedeeld komen bij de lidstaten.

→ beginsel van geattribueerde bevoegdheden.

(art. 4, lid 1 en art. 5, lid 2 VEU)

De artikelen 3 tot en met 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie noemen de competenties die aan de Unie zijn toebedeeld. Nadere uitwerking is te vinden in art. 2 VWEU.

Subsidiariteit

De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden gerespecteerd. Artikel 5, lid 3 VEU geeft aan dat subsidiariteit inhoudt dat de Unie alleen bevoegd is om op te treden wanneer lidstaten dit niet zelf op nationaal/regionaal/lokaal niveau kunnen. Het subsidiariteitsbeginsel ziet toe op de uitoefening van bevoegdheden van de Unie, niet op de toerekening van de bevoegdheden van de Unie.

Proportionaliteit

Het beginsel van proportionaliteit of het evenredigheidsprincipe houdt in dat de inhoud of vorm van het optreden van de Unie de doelstelling moet dekken. Het optreden mag niet verder gaan dan dat. (art. 5, lid 4 VEU)

Hoofdstuk 4

De doorwerking van Europees recht

Spaanse Aardbeien-arrest

Franse landbouwers onderschepten vrachtauto's, vernielden de ladingen en bedreigden de chauffeurs met geweld. Er werd niet opgetreden door de Franse autoriteiten. Dat niet optreden had versturende gevolgen voor het vrij verkeer van goederen en had invloed op de handel (en evident de consumptie).

Doorwerking ziet toe op de wijze waarop diverse regels van EU-recht worden opgenomen, toegepast of afgedwongen binnen de lidstaten. De lidstaten dragen zelf verantwoordelijkheid voor die doorwerking.

4.1 Voorrang

Voor een goede werking van de EU krijgt het EU-recht voorrang op nationaal recht. Dit past bij het supranationale karakter van de EU. Doordat zij de mogelijkheid heeft gekregen om te beslissen over de beleidsterreinen ten aanzien waarvan soevereiniteit is overgedragen kan zij adequaat en zonder belemmeringen in werking blijven.

In het *van Gend&Loos* arrest gaf het Hof aan dat het Europees recht directe doorwerking heeft in het nationaal recht en dat nationale rechters het EU-recht dus in acht dienen te nemen. Een jaar later werd in het *Costa/ENEL*-arrest aangegeven door het Hof dat EU-recht voorrang heeft op het nationale recht.

In de zaak stelde de Italiaanse rechter een prejudiciële vraag aan het Hof waarbij partij (de Italiaanse regering) aanbracht dat de rechter hier niet bevoegd voor zou zijn. Volgens de regering zou het nationale recht moeten worden toegepast. Het Hof bouwde voort op het van Gend&Loos arrest dat het EU-recht voorrang dient te hebben op het nationale recht en dat de zaak dus terecht stil was gezet en dat de prejudiciële vraag terecht was gesteld. De gedachte gang is dat het EU-recht ook bindend was voor burgers en de interne markt.

Volgens het *Simmenthal*-arrest moet de nationale rechter nationale regels buiten beschouwing laten als deze in strijd zijn met de EU-regelgeving.

4.2 Directe werking

De arresten *Costa/ENEL* en van *Gend&Loos* maakten duidelijk dat de EU een autonome rechtsorde vormt. Om de werking van EU-recht te waarborgen is doorwerking in de nationale rechtsorde nodig. Anders kunnen staten regels buiten werking stellen die bindend horen te zijn. Uit het Spaanse Aardbeien arrest zijn drie doorwerkingsmechanismen af te leiden:

i. Nationale rechtsordes

Nationale rechtsordes zoals de rechters dienen het EU-recht in acht te nemen. Wanneer men twijfelt aan hoe regels moeten worden geïnterpreteerd moet het Hof worden geraadpleegd volgens de prejudiciële procedure.

Wanneer lidstaten de verplichtingen en rechten niet nakomen staat beroep bij de nationale rechter open. Dit kan wanneer een lidstaat expliciet heeft aangegeven welke internationale regelingen gelden binnen de nationale rechtsorde. Er kan evident geen beroep worden gedaan op de schending van regelingen die niet gelden in een bepaalde lidstaat. → samenhang met het legaliteitsbeginsel.

Evident en in lijn met het legaliteitsbeginsel moeten regels vanuit de EU-orde in de nationale orde worden opgenomen. Zo moet een richtlijn worden omgezet in nationale regelgeving. Voorbeeld:

- Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG

Geeft de Europese regels inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor EU-burgers weer. Zo is het recht op verblijf opgenomen in de Vreemdelingenwet in Nederland.

Voorwaarden voor directe doorwerking:

- Bepaling is onvoorwaardelijk (van Gend&Loos)

Nadere handelingen zijn niet nodig om de bepaling in een concrete situatie toe te passen.

Geldt ook voor verordeningen (Leonesio)

- Bepaling is voldoende duidelijk en nauwkeurig (van Gend&Loos)

Bij duidelijkheid en nauwkeurigheid moet worden gedacht aan eventuele vragen die later opkomen. (bijv. over de uitvoering of grenzen aan de bepaling). ³ Geldt ook voor verordeningen (Leonesio)

Uitzonderingen doen niet af aan de doorwerking van een bepaling, als er geen sprake is van de uitzondering, de bepaling is voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk kan de rechter deze gewoon toepassen. Dit maakt de directe doorwerking.

Voorwaarden voor directe doorwerking van richtlijnen (naast de hierboven genoemde voorwaarden):

- De richtlijnbeepaling moet niet, onvolledig of onjuist zijn omgezet in nationaal recht. (*Becker & van Duyn*)
- De omzettingstermijn van de richtlijn moet zijn verstreken. (*Becker & van Duyn*)

Het Hof van Justitie staat de directe werking van richtlijnen in twee situaties niet toe: horizontale directe werking en omgekeerd verticale werking.

- ➔ Een (rechts)persoon draagt de verantwoordelijkheid niet om richtlijnen om te zetten, waardoor dit niet tegen ze kan worden geworpen door een ander (rechts)persoon. (*Faccini Dori en Ratti*)
- ➔ Een (rechts)persoon draagt de verantwoordelijkheid niet om richtlijnen om te zetten, waardoor dit niet tegen ze kan worden geworpen door een staat. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de staat en wanneer zij de richtlijn niet omzet is deze dus ook niet geldig. (*Kolpinghuis*)

Directe werking wordt wel toegestaan bij verticale directe werking (van Gend&Loos). Als het gaat om verordeningen mag in elke vorm van directe werking beroep worden gedaan.

4.3 Conforme interpretatie

In gevallen waarin geen sprake is van directe doorwerking is een ander doorwerkingsmechanisme tot stand gebracht: aan EU-recht conforme interpretatie. Hierbij wordt een bepaling van het nationaal recht in overeenstemming gebracht met het EU-recht door deze bepaling te interpreteren in het licht van de bewoording en doelstelling die het EU-recht geeft. In geval van een rechtszaak zal de rechter bepalingen in het geding zo veel mogelijk in het licht van EU-redenatie moeten interpreteren. De conforme interpretatie is een plicht en geen keuze.

³ Van Gend&Loos – arrest.

- Grenzen aan conforme interpretatie (*Dominguez*)
- i. Er moet relevant nationaal recht voorhanden zijn om te interpreteren
Er moet een nationale bepaling zijn die vergelijkbaar is met het EU-recht. Anders kan er uiteraard niet worden geïnterpreteerd.
- ii. De interpretatie mag niet tot een *contra legem* uitleg van het nationale recht leiden
Contra legem: rechtelijke uitspraak mag niet tegen wet in formele zin ingaan.
De EU-conforme uitleg mag niet ingaan tegen de inhoud van de te interpreteren nationale bepaling. Dit houdt verband met het rechtszekerheidsbeginsel.
- iii. Conforme interpretatie vindt haar begrenzing in de algemene rechtsbeginselen

4.4 Staatsaansprakelijkheid

Staten kunnen aansprakelijk worden gesteld met als gevolg een toekenning van schadevergoeding. Dit zorgt ervoor dat EU-lidstaten hun verplichtingen nakomen jegens particulieren.

- Voorwaarden van staatsaansprakelijkheid
- i. Toekenning van rechten
De geschonden EU-rechtelijke bepaling moet ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren. Zo ook andere bepalingen uit het EU-recht zoals richtlijnen. → (*Brasserie du Pêcheur*)
- ii. Voldoende gekwalificeerde schending
De schadevergoeding ontstaat pas wanneer de lidstaat duidelijk verwijt kan worden gemaakt met betrekking tot de inbreuk op het EU-recht. Dat moet dus duidelijk aantoonbaar zijn. Gevallen waarin hiervan sprake is zijn (van het Hof):
 - .1 Niet omzetten van een richtlijn. (art. 288 VWEU) (*Dillenkofer*)
 - .2 Voortdurende schending nadat het Hof al heeft vastgesteld dat een lidstaat eerdere inbreuken heeft gemaakt op het EU recht. (art. 258 VWEU) (*Brasserie du Pêcheur*). Dit omvat ook dat het Hof heeft bepaald dat een handelen of nalaten van een lidstaat schending van het EU-recht oplevert.
 Een lastig geval is de miskennis van bevoegdheden, dit is wanneer het een lidstaat niet duidelijk is welke bevoegdheden zij al dan niet heeft. Criteria voor de beoordeling van een miskennis van bevoegdheden zijn:
 - 1. De mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel
 - 2. De omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale of EU-instanties laat
 - 3. De vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt
 - 4. De vraag of eventuele rechtsdwaling al dan niet verschoonbaar is
 - 5. De omstandigheid dat de handelwijze van een EU-instelling heeft kunnen bijdragen tot het verzuim
 - 6. De vaststelling of instandhouding van met het Unierecht strijdige nationale maatregelen of praktijken.
- iii. Causaal verband
Er moet een directe connectie bestaan tussen de schending en de schade. Causaal verband zal niet worden aangenomen wanneer de schade te ver van de schending zou zijn verwijderd. → *Conditio sine qua non* verband.

Hoofdstuk 5

Rechtsbescherming en handhaving

5.1 Artikel 19 VEU

Het artikel dekt zowel de rechtsbescherming als de handhaving. In art. 19, lid 1 VEU eerste alinea wordt handhaving besproken, er wordt gesteld dat het Hof de eerbiediging van het recht moet verzekeren waarbij het toeziet op de uniforme en effectieve toepassing van het EU-recht. De tweede alinea bespreekt rechtsbescherming. Er moet op nationaal niveau een mogelijkheid bestaan om naar een onafhankelijke rechter te gaan

wanneer personen menen dat hun rechten worden geschonden. Deze norm wordt besproken in art. 47 Handvest van de Grondrechten van de EU.

Verantwoordelijken voor handhaving en rechtsbescherming:

1. Het Hof van Justitie EU
2. De nationale rechters

De twee instellingen dienen nauw samen te werken zodat rechtsbescherming en handhaving op supranationaal niveau kan worden bereikt.⁴

5.2 De prejudiciële procedure

Art. 267 VWEU.

Deze procedure geeft iedere nationale rechter de mogelijkheid (en hoogste rechters een plicht) om een vraag te stellen aan het Hof over de uitlegging en de geldigheid van het Unierecht voor zover dat noodzakelijk is voor de beslechting van het geding. Het stellen van prejudiciële vragen stelt tevens duidelijkheid en uniformiteit met betrekking tot Unierecht.

- ➔ Prejudiciële vragen worden uitsluitend door het Hof beantwoord. (art. 256 VWEU)
- ➔ Het duurt 15 tot 16 maanden totdat de vraag is beantwoord. Tot die tijd ligt de zaak voor de nationale rechter stil.

Er zijn wel mogelijkheden om een versnelde of een spoedprocedure aan te vragen. (art. 267 VWEU, vierde alinea)

Twee typen vragen:

- i. Uitleggingsvragen

Gaan over primair of secundair recht (art. 267, sub a VWEU) of over handelingen van organen, instellingen of de instanties van de Unie (art. 267, sub b VWEU).

Uitleggingsvragen komen het meest voor.

- ii. Geldigheidsvragen

Gaat altijd over de geldigheid van het secundair recht. (art. 267, sub b VWEU). Nooit over de geldigheid van bijv. de Verdragen. Er kan bijvoorbeeld wel een prejudiciële vraag worden gesteld over het nationaal recht, dit gebeurt op indirecte manier. (Hof geeft alleen interpretatie, is niet bindend).

Alleen een rechtelijke instantie kan prejudiciële vragen stellen, eisen zijn:

- Onafhankelijke instantie
- Met wettelijke grondslag
- En een permanent karakter
- Dient een procedure op tegenspraak te volgen
- Waarbij het rechtsregels toepast
- Heeft verplichte rechtsmacht

Wat betekent dat het bindende uitspraak doet waar partijen zich aan moeten houden.

In Nederland zijn dit de volgende instanties:

1. Rechtbanken
2. Gerechtshoven
3. Hoogste instanties:
 - 3.1 Hoge Raad
 - 3.2 Afdeling Bestuursrechtspraak van RvS
 - 3.3 Centrale Raad van Beroep
 - 3.4 College van Beroep voor het bedrijfsleven

Partijen in het geschil kunnen de rechter niet dwingen om een prejudiciële vraag te stellen. Slechts verzoeken.

Het Hof kan in twee gevallen aangeven dat het niet bevoegd is de vraag te beantwoorden en zich daarmee ook van een antwoord onthouden.

- i. Niet bevoegd om nationaal recht te interpreteren, enkel EU-recht. (art. 267 VWEU)

⁴ Art. 19 VEU

Het kan bijvoorbeeld wel een vraag zo formuleren dat zij in zekere zin toch wel antwoord geeft.

- ii. Het Hof beantwoordt geen hypothetische vragen, enkel vragen die meespelen in het geding.⁵

Er is nog een andere optie houdt geen verband met de onbevoegdheid van het Hof:

- iii. Niet-ontvankelijk

Wanneer de vraag geen verband houdt met het geschil. Wanneer de vragen niet duidelijk zijn geformuleerd. Wanneer de vragen op gebrekkige wijze uiteen worden gezet in verband met het juridische kader. → nauwkeurigheid is key.

Art. 94 Reglement voor de Procesvoering van het Hof.

De hoge rechters op nationaal niveau zijn verplicht een vraag te stellen aan het Hof volgens art. 267 VWEU alinea 3. (is deze instantie *gehouden*). Lagere rechters hebben de mogelijkheid om een vraag te stellen aan het Hof (*kan* deze instantie). De hoge rechters in NL:

- De Hoge Raad
- Afdeling Bestuursrechtspraak in de Raad van State
- Centraal Raad van Beroep
- College van Beroep voor het bedrijfsleven

De hogere instanties houden meer verband met de uniformiteit van het EU recht, dit is bij lagere rechters in veel mindere mate. De term hoge rechter wordt gedefinieerd door het feit dat er geen mogelijkheid tot hoger beroep moet bestaan. → bijv. de kantonrechter. In beginsel is het mogelijk dat een (rechts)persoon een lidstaat aansprakelijk stelt voor het onterecht niet verwijzen door de hoogste rechter.

CILFIT -arrest

De CILFIT zaak gaat over de vraag of er een prejudiciële vraag moet worden gesteld. Het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid stelde dat de uitlegging van het gemeenschapsrecht zo evident is dat een verwijzing naar het Hof onnodig was. Daar was het bedrijf (CILFIT) het niet mee eens. Uiteindelijk is de prejudiciële vraag toch gesteld, daarnaast werd gevraagd of het de hoogste rechter is toegestaan om de noodzaak van verwijzing te toetsen. Dus stel de zaak zou naar een hogere instantie gaan, moet deze instantie toetsen dat de verwijzing al dan niet noodzakelijk was.

De (Italiaanse) rechter moet uitmaken of er sprake is van een acte clair of éclairé. In die gevallen kan er worden afgeweken van toetsing van de noodzaak tot verwijzing.

Acte éclairé: is sprake van wanneer het Hof van Justitie al eerder over een gelijke vraag uitlegging heeft gegeven. Of wanneer er sprake is van vaste rechtspraak waarin het antwoord op de vraag te vinden is.

Acte clair: wanneer er geen redelijke twijfel kan bestaan over de wijze waarop de gestelde vraag moet worden opgelost. Er wordt van het ius curia novit uitgegaan, de rechter kent het recht. Een gevaar is dat men minder snel een prejudiciële vraag wordt gesteld. Op die grond moet de evidentie door de hoogste rechter worden gemotiveerd. Daarbij moet hij rekening houden met het geheel aan EU-recht wat de taak vrij ruim maakt. Om die reden komt dit bijna nooit voor.

Foto-Frost arrest

Lagere rechters zijn gehouden te verwijzen wanneer zij twijfelen over de geldigheid van het EU-recht, dan is de prejudiciële vraag een verplichting voor ze.

In het arrest stelt een Duitse rechter een vraag over de geldigheid van zijn bevoegdheid om een beschikking van de Commissie te toetsen. Het Hof moet dan verduidelijken of het buiten toepassing laten van bijv. i.c. een beschikking in lijn is met het EU-recht. Nationale rechters mogen dus niet bepalen dat bijv. een regeling ongeldig is, ze mogen wel aangevoerde middelen (door partijen) over ongeldigheid verwerpen.

⁵ Foglia zaak ECLI:EU:C:1981:302

Wanneer de prejudiciële vraag is beantwoord gaat de zaak (op nationaal niveau) weer verder met de inachtneming van het antwoord van HvJEU. In beginsel is de uitspraak van het Hof met terugwerkende kracht, *ex tunc*. In uitzonderlijke gevallen is de uitspraak van het Hof niet terugwerkend, *ex nunc*.

5.3 Procedures bij het Hof van Justitie

- Beroep wegens niet nakoming (art. 258-260 VWEU)

Ook wel de inbreukprocedure. De procedure wordt geïnitieerd door de Europese Commissie (art. 258 VWEU)

De EC kan een dergelijke procedure initiëren wanneer zij van mening is dat het EU (bijvoorbeeld primair) recht is geschonden. Dit is een optie, zij hoeft niet voor elke schending een procedure te starten. → discretionaire bevoegdheid.

Zij kan ook niet tegen elke schending ingaan, dat vergt teveel mankracht en zou diplomatieke reputatie verslechteren.

(rechts)personen bezitten geen rechtsmiddelen om de Commissie een procedure te laten initiëren. Particulieren kunnen slechts een klacht indienen. Er zijn 4 fases van de inbreukprocedure:

1. Informele fase

De onderzoeksfase waarin de Commissie de aard en inhoud van de schending onderzoekt. Vervolgens gaan de Commissie samen met de betrokken lidstaat/lidstaten kijken of ze er op diplomatieke wijze kunnen uitkomen.

2. Aanmaningsbrief

Van deze fase is sprake wanneer er geen oplossing op diplomatieke wijze kan worden bereikt. De Commissie stuurt een aanmaningsbrief naar de lidstaat waarin de essentie van de resultaten wordt gegeven. Dit stelt lidstaten in de gelegenheid om een brief terug te sturen met uitleg over waarom een bepaalde schending is begaan of een belofte van beterschap door de lidstaat.

3. Met redenen omkleed advies

Wanneer de lidstaat voet bij stuk houdt. Het advies moet de gronden van de inbreuk door de lidstaat bevatten en een termijn geven aan de lidstaat om deze inbreuk te doen 'verwijderen'. De termijn moet redelijk zijn en in verhouding staan met de inbreuk.

4. Hof van Justitie van de EU

Als de schending alsnog niet (naar tevredenheid van de Commissie) is opgelost kan er een zaak aangebracht worden bij het Hof. Deze gaat alleen uit van de gronden die in het 'met redenen omkleed advies' is gegeven. De Commissie moet aantonen (en dus bewijzen) dat de lidstaat een inbreuk is begaan, de lidstaat moet dit verwerpen. Vrijwel altijd wordt de lidstaat veroordeeld. Dit soort zaken komen heel weinig voor.

Vereisten voor een schending zijn:

- Er moet sprake zijn van een schending
- De schending moet toerekenbaar zijn aan een lidstaat
- Er moet sprake zijn van niet-nakoming, wat een actieve handeling kan zijn of een passieve handeling.

Het Hof doet een bindende uitspraak. Aan de hand hiervan moet een lidstaat zo snel mogelijk de schending ongedaan maken, de manier waarop dit wordt gedaan is aan de lidstaat. In uitzonderlijke gevallen kan het Hof sancties opleggen in de eerste fase, dit is wanneer er sprake is van niet-omzetting van wetgeving + geen mededeling daartoe. Er kan dan een forfaitaire som of een dwangsom worden opgelegd.

Forfaitaire som: eenmalige betaling, gelijk aan een boete.

Dwangsom: betaling die wordt gedaan zolang de schending blijft voortbestaan

Art. 260, lid 3 VWEU

Deze boetes kunnen in elke gevallen worden opgelegd door het Hof wanneer de Commissie opnieuw naar het Hof stapt omdat de lidstaat niet het nodige heeft gedaan om de schending te beëindigen. Art. 260, lid 2 VWEU.

Ook lidstaten hebben recht op initiatief om de inbreukprocedure te starten. (art. 259 VWEU). Dit komt zelden voor.

- Beroep tot nietigverklaring (art. 263-264 VWEU)

Hiervan is sprake als EU-instellingen de fout in gaan.

1. Termijn

Een beroep tot nietigverklaring moet binnen 2 maanden worden ingesteld. Art. 263, alinea 6 VWEU.

2. Aan te vechten handeling

Er kan beroep worden gedaan bij het Hof als het gaat om bepaalde handelingen:

- Bindende (rechts)handelingen
- Verordeningen
- Richtlijnen
- Besluiten

3. Gronden van beroep

Beroep kan alleen worden ingesteld op basis van vier gronden:

- Onbevoegdheid

Hierbij wordt nagegaan of er een juiste rechtsbasis is. Correcte rechtsgrondslag is een vereiste voor geldigheid.

- Schending van wezenlijke vormvoorschriften

Gaat om voorschriften die essentieel zijn voor de besluitvormingsprocedure. Bijv. het vereiste om bepaalde EU-organen te raadplegen. Wanneer de voorschriften niet worden nageleefd kan de rechtshandeling nietig worden verklaard.

- Schending van de Verdragen, het primair EU-recht, algemene rechtsbeginselen
- Misbruik van bevoegdheid

Wanneer EU-instellingen een bevoegdheid aanwenden voor een ander doel dan waarvoor deze bedoeld is kan de rechtshandeling nietig worden verklaard.

4. Beroepsgerechtigden

Uit art. 263 VWEU zijn 3 beroepsgerechtigden af te leiden:

i. Lidstaten, Europees Parlement, Raad van Ministers, Europese Commissie
Ex. alinea 2, art. 263 VWEU, hebben deze instanties onbegrensd recht op beroep. Zij hoeven niet aan te tonen dat zij in hun belangen zijn geraakt (of aan ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoen). Zij zijn altijd ontvankelijk.

ii. Rekenkamer, Europese Centrale Bank, Comité van Regio's
Hebben beperkter recht op beroep. 'quasi-geprivilegieerden'. Zij moeten aantonen dat het beroep verband houdt met hun prerogatieven.⁶

iii. Niet geprivilegieerden
Natuurlijke personen en rechtspersonen. Art. 263, alinea 4, VWEU. Zij moeten voldoen aan bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden en procesbelang kunnen aantonen.

iii.i. handeling is gericht tot de particulier

iii.ii handeling is niet gericht tot de particulier, maar raakt hem rechtstreeks en individueel. (derde-belanghebbende)

iii.iii Regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Hierbij is een 'derde belanghebbendheid' niet vereist.

Overige soorten beroep zijn:

- Beroep wegens nalaten (art. 265 VWEU)

⁶ Bijv. een privilege of bevoegdheid of last die alleen jij hebt. Rekenkamer gaat alleen over hetgeen wat de rekenkamer doet.

- De niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU (art. 268 jo. 340 VWEU)
Hier wordt niet op ingegaan in het boek.

Hoofdstuk 10

De staat van de Unie: verworvenheden en uitdagingen

10.1 'So, what has the Union ever done for us?'