

Europees recht – HC 5a - 10/12/18 – bevoegdheidsverdeling en uitoefening

De Commissie is degene die alle wetsvoorstellen doet en het primaat tot initiatief heeft. Nationale parlementen mogen er hierna naar kijken. De voorstellen van de Commissie gaan vervolgens naar het Europees parlement. Ze stemmen er hier over en dan gaat het voorstel, inclusief standpunt van het Europees parlement, naar de Raad. Dit zijn alle ministers in verschillende samenstellingen. Hierna is er sprake van harmonisatie, wanneer het voorstel is goedgekeurd. Art. 3 VEU is het uitgangspunt. Hierin staan de waarden en doelen van de EU. Lidstaten hebben hiervoor bevoegdheid overgegeven aan de EU. Alles wat niet overgedragen is, blijft het primaat van de lidstaten. Dit is te vinden in de zaken “**Van Gend & Loos**” en “**Costa ENEL**” (proportionaliteit). Er zijn drie categorieën wat betreft het overdragen van bevoegdheden, namelijk:

- *Exclusieve bevoegdheden*: art. 3 VWEU. De EU kan als enige handelen.
- *Gedeelde bevoegdheden*: art. 4 VWEU. Deze bevoegdheden zijn in feite van de lidstaat tot dat de EU deze tot zich trekt.
- *Ondersteunende bevoegdheden*: art. 6 VWEU. Deze punten kennen duidelijk een sterke nationale dimensie.

Het gaat in de EU voornamelijk om balans. Dit komt ook duidelijk naar voren in de art. 288 en 289 VWEU. Bevoegdheden zijn de basis, beleidsdoelstellingen. Het grootste deel van de bevoegdheden wordt gecoverd door de tweede categorie. In deze categorie moet er expliciet rekening gehouden worden met de rol van lidstaten. Deze zijn ook bevoegd en kunnen ook regels stellen. Dit hele proces is het proces van harmonisatie. Alle regels die de EU kan opstellen om bevoegdheden uit te oefenen is het harmoniseringsproces. Hiermee is de bedoeling om zoveel mogelijk regels tussen de lidstaten gelijk te trekken en belemmeringen en beperkingen weg te poetsen. Dit proces heeft verschillende diepten, afhankelijk van hoever de bevoegdheden gaan. Uit harmonisatie ontstaan de rechtsgrondslagen. Deze rechtsgrondslag is het begin van het wetgevende proces. Voor het bepalen van de rechtsgrond is een zwaartepunt-test nodig. Dit moet de Commissie doen (en het HvJEU om te controleren of dit goed is gegaan). Een voorbeeld hiervan is het “**Titaandioxide**”-arrest. Het HvJEU zegt in deze zaak dat ro. 10. Bij het bepalen van de rechtsgrondslag gaat het niet alleen om het doel maar ook over de objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. In ro. 13 wordt dit verder toegelicht. Na de zwaartepunt-test moet er door de Commissie nog met twee dingen rekening gehouden worden: evenredigheid en subsidiariteit. De evenredigheid houdt in dat de voorkeur uit gaat naar het lichtst mogelijke middel met de minste inbreuk op de bevoegdheden van de lidstaten. Subsidiariteit houdt in dat je een passend niveau moet kiezen. De Commissie doet een voorstel en dan moeten ze aangeven waarom het door de EU gedaan moet worden en niet door de lidstaten zelf. In art. 5 VEU werd dit eigenlijk al gezegd maar hierover is ook nog een protocol opgenomen. De subsidiariteitsprocedure is te vinden in Protocol nr. 2. De gewone wetgevingsprocedure wordt veruit het meest gebruikt. Deze procedure staat in art. 294 VWEU. De stemming hierover staat in art. 16 VEU (gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad).

Problemen in het proces

Een probleem wat zich kan voordoen is of de in eerste instantie überhaupt EU wel bevoegd is. Ook kan zich er een discussie voor doen over wat voor soort bevoegdheid eigenlijk sprake van is (wanneer je aanneemt dat de EU bevoegd is). Dit zijn de problemen op het **bevoegdheidsniveau**. Problemen met betrekking tot de rechtsgrondslagen zit hem in het kiezen van de juiste rechtsgrondslag. Hiermee kan bepaald worden wie er mee mag doen in het proces en wie niet. Een zaak die hierover gaat is de “**Chernobyl**”-zaak. Het ging hier om een instellingen strijd. In sommige zaken zijn er meer rechtsgrondslagen mogelijk, het HvJEU zegt dat dit kan zolang dezelfde wetgevingsprocedure gehanteerd wordt bij de rechtsgrondslagen.

Gele kaarten

Parlementen hebben nog een te kleine rol in het besluitvormingsproces. In art. 6 Protocol nr 2. wordt deze rol wat groter gemaakt. Het voorstel wordt op grond van dit artikel ook naar de nationale parlementen gestuurd. Deze mogen hier een oordeel over geven. Als een lidstaat vindt dat het te ver gaat mogen ze een subsidiariteitsadvies opgeven. Ze mogen dan naar de Raad en het Europees parlement sturen dat ze vinden dat de bevoegdheid meer bij de lidstaten zelf ligt bij dit onderwerp. De Raad of het

Europees parlement mag het voorstel dan gelijk verwerpen en hoeft dus niet meer de hele tweede en derde lezing door te voeren.

Europees recht – HC 5b - 11/12/18 – Voorrang en rechtstreekse werking

Een groot gedeelte van het EU-recht begint bij handhaving door de rechter. Het HvJEU zegt in “**Van Gend en Loos**” dat het Verdrag van Rome niet zomaar een verdrag is maar een nieuwe rechtsorde in het leven roept. Dit betekent dat individuen zich op de bepalingen uit de verdragen kunnen beroepen, ongeacht de wetgeving der lidstaten. Het maakt hierbij niet uit of er sprake is van een monistisch of dualistisch stelsel. Later geeft het HvJEU in het arrest een reden waarom dit zo is. Het HvJEU zegt dat de waakzaamheid der belanghebbenden (individuen) om hun rechten onder het EU-recht beschermen, zorgt ervoor dat het EU-recht gehandhaafd wordt. De twee doeleinden van autonomie en rechtstreekse werking zijn:

- *Effectieve handhaving van individuele rechten*: zoals in de “**Defrenne**”-zaak.
- *Effectieve handhaving van de EU-rechtsorde*

Rechtstreekse werking

De voorwaarden voor rechtstreekse werking worden genoemd in “**Van Gend en Loos**”. Dit komt neer op twee criteria:

- *Voldoende duidelijkheid*: je kijkt voornamelijk naar de vraag of je als rechter of individu weet wie een bepaald recht heeft en wat dit recht is. Vage termen in wetgeving zijn ook niet voldoende duidelijk (denk aan een hoog niveau). Het is niet objectief vast te stellen wat een hoog niveau precies is, als je echter het ‘hoogste niveau’ op dit moment haalbaar aangeeft, is het al duidelijker.
- *Onvoorwaardelijkheid*: gaat over een voorbehoud waardoor de werking van EU-recht nader wordt bepaald in nationaal recht. Wat dit niet betekent komt naar voren in de “**Van Duyn**”-zaak. In ro. 7 wordt bepaald dat een uitzonderingclausule vatbaar is voor rechtelijke toetsing en dus niet verhinderd dat het voor particulieren rechten inroept. Het tast de onvoorwaardelijkheid dus niet aan. Het moet niet het geval zijn dat bijvoorbeeld nadere regelstelling nog moet of mogelijk is.

In de praktijk gooit het HvJEU beide begrippen op één hoop. Een bepaling die niet voldoet aan het tweede criterium, zal ook nooit voldoende duidelijk zijn. Er is dus een zekere overlapping.

Voorrang

In “**Costa ENEL**” voegt het HvJEU een **conflictregel** toe. Deze houdt in dat als er strijd is tussen nationaal en EU-recht, het EU-recht altijd voor gaat. Zo kan de effectiviteit van het EU-recht gewaarborgd worden. Dit wordt beargumenteerd vanuit het autonome karakter van het EU-recht. In het arrest “**Simmenthal**” haakt het HvJEU aan bij wat nu art. 4 lid 3 VEU is, het loyaliteitsbeginsel. Dit geldt voor iedere identiteit binnen de lidstaat. Het HvJEU zegt dat alle nationale rechters de bevoegdheid en zelfs de plicht om het EU-recht toe te passen. Dit betekent dat er ook de plicht bestaat dat ze het nationale recht wat strijdig is met het EU-recht, buiten toepassing te laten (niet ongeldig). Een voorbeeld hiervan is de “**Melloni**”-zaak. In deze zaak was een meneer in Italië veroordeeld voor een misdrijf en is vervolgens in Spanje opgepakt. Moet Spanje hem uitleveren aan Italië? In Spanje mag je nooit in afwezigheid worden veroordeeld. Aanhoudingsbevelen zijn geregeld in secundair EU-recht en gaat dus voor zegt het HvJEU. Art. 53 Handvest EU zegt dat nationale wetten een hoger beschermingsniveau mogen bieden dan het EU-recht. Het HvJEU zei hierover dat dit niet gaat over de gevallen die binnen het EU-toepassingsbereik vallen.

Rechtstreekse werking van verdragsbepalingen

Uit “**Van Gend en Loos**” weten wij dat art. 30 VWEU voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is. Een veel gemaakte fout is dat het HvJEU in deze zaak gezegd zou hebben dat verdragsbepalingen in het algemeen rechtstreekse werking zouden hebben. Dit is niet het geval. Er zijn twee methodes om vast te stellen of een bepaling rechtstreekse werking heeft, namelijk:

- *Verwijzing naar een arrest van het HvJEU*: waarin deze zegt dat de bepaling rechtstreekse werking heeft.
- *Je kijkt zelf naar de bepaling of deze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is*

Een belangrijk arrest hiervoor is het “**Defrenne**” arrest. Dit arrest gaat over art. 157 VWEU en is belangrijk omdat deze bepaling waarschijnlijk niet voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk was. In het

artikel staat een doelstelling dat er secundaire wetgeving gemaakt gaat worden om discriminatie uit te bannen. Uit het arrest blijkt dat de rechtstreekse werking in bepaalde gevallen af kan hangen van de concrete feiten van het geschil.

Rechtstreekse werking van verordeningen

Uit art. 288 VWEU weten we dat verordeningen van algemene strekking zijn, verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Dit laatste betekent dat een verordening rechtstreeks onderdeel is van het nationaal recht. Deze hoeft dus niet te worden omgezet zoals een richtlijn. Rechtstreekse werking gaat over het invoeren van een bepaling voor de nationale rechter. Je zou eigenlijk voor elke bepaling van een verordening moeten kijken of deze rechtstreekse werking heeft. Je kunt een voldoende duidelijke en onvoorwaardelijke bepaling invoeren tegen een lidstaat of een individu maar wel alleen maar tegen degene die de plicht heeft.

Rechtstreekse werking van richtlijnen

Art. 288 VWEU geeft aan wat een richtlijn is. In het arrest “**Marshall**” zegt het HvJEU dat richtlijnen wel degelijke rechtstreekse werking kunnen hebben. Het HvJEU zegt dat dit volgt uit de dwingende werking van richtlijnen (ro. 47). In ro. 49 zegt het HvJEU dat het niet uitmaakt in welke hoedanigheid de staat handelt. De richtlijn kan dan worden ingeroepen mits er een schending is. Er is sprake van een schending wanneer de omzettingstermijn is verstreken en er nog steeds geheel of deels sprake is van strijdigheid met de richtlijn. Voor het einde van de omzettingstermijn is er dus geen rechtstreekse werking mogelijk maar een lidstaat heeft wel de plicht om ook tijdens de omzettingstermijn zich te onthouden van handelingen die de verwezenlijking van de richtlijn ernstig in gevaar zouden kunnen brengen, zo blijkt onder andere uit de “**Mangold**”-zaak. In de “**Faccini Dori**”-zaak geeft het HvJEU een verbod op horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen. Wel kan er richtlijnconforme interpretatie plaatsvinden. Het is dan niet de richtlijn als zodanig die je inroept maar het nationale recht in het licht van het EU-recht. Daar verzet art. 288 VWEU zich niet tegen. Er bestaat ook een verbod op omgekeerde verticale rechtstreekse werking.

MER-richtlijn

De MER-richtlijn is de milieueffecten rapportage richtlijn. Deze richtlijn zegt dat voor bepaalde bouwprojecten die schade kunnen toebrengen aan het milieu, niet zomaar een vergunning mag worden afgegeven want de lidstaten moeten er eerst voor zorgen in de milieueffecten die het project kan hebben. Hierbij zijn twee artikelen uit de richtlijn van belang, namelijk:

- *Art. 2 MER-richtlijn*: hierin staat de algemene plicht. Hierin staat echter geen plicht tot het afwijzen van een vergunningsaanvraag wanneer blijkt dat er een milieueffect is.
- *Art. 4 MER-richtlijn*: in dit artikel worden verschillende situaties geschetst. Bij bepaalde projecten moet er sowieso een milieurapportage worden opgesteld maar er is ook een lijst met projecten die misschien wel een effect kunnen hebben op het milieu maar voor deze projecten moeten lidstaten kijken of er per geval een MER plaats moet vinden of er moet een beleid worden opgesteld over hoe dergelijke projecten beoordeeld moet worden.

Een zaak die hierbij van belang is, is de “**Wells**”-zaak. Deze zaak ging over mevrouw Wells die naast een natuurgebied woonde. Dit natuurgebied was ontstaan omdat de steengroeve verlaten was door de exploitanten. De exploitanten wilden de steengroeve toch weer gaan gebruiken en krijgen hiervoor een vergunning. Een vergunning werd verlengd zonder MER en in strijd met de richtlijn (maar wel conform nationaal recht). Dit heeft negatieve gevolgen voor mevrouw Wells omdat zij bijvoorbeeld geluidsoverlast zou gaan krijgen. Ze start een procedure tegen de Staat (het Verenigd Koninkrijk). Er was sprake van een actie van een particulier jegens de Staat (verticale rechtstreekse werking). De termijn van de richtlijn is al verstreken en toch zijn enkele bepalingen niet voldoende omgezet in nationale bindende voorschriften. De overheid en de exploitant hadden bezwaar op dit beroep. Zij stelden dat zodra mevrouw Wells succesvol is in haar beroep jegens de vergunning, deze vergunning zou worden vernietigd. Dit betekent dat de exploitant niet meer in staat is om de steengroeve te exploiteren en was zijn rechten op basis van deze vergunning kwijt. Dit is omgekeerde verticale rechtstreekse werking. Een tweede zaak die hier betrekking op heeft is de “**Kraaijeveld**”-zaak. Deze zaak gaat over meneer Kraaijeveld die eigenaar van een vervoersbedrijf was. Hij vervoerde hout via het water. Kraaijeveld werd belemmerd door een project van de overheid met betrekking tot versterking van het dijkennetwerk.

Zodra de dijk werd versterkt kon meneer zijn goederen niet meer vervoeren via het water. Kraaijeveld stapte naar de rechter. Nederland bleek geen milieueffecten rapportage op basis van de MER-richtlijn voor het project gemaakt te hebben. Met betrekking tot deze rapportage had Nederland gekozen voor een drempelwaarde op grond van art. 4 lid 2 sub b MER-richtlijn. Nederland besloot alle projecten met betrekking tot de versterking van een dijk die kleiner is dan 5 km (lengte van de dijk) geen milieueffecten rapportage nodig heeft. Nederland is bezig met een groot deel van zijn dijken versterken maar heeft dit verdeelt in kleine projectjes (natuurlijk kleiner dan 5 km per project) zodat er dus geen milieueffecten rapportages nodig waren. Dat geen enkel project was getoetst aan de MER-richtlijn was voor het HvJEU een teken dat Nederland te ver was gegaan. Het HvJEU stelt dat Nederland op deze manier niet in staat was om (de grens vastgesteld in) art. 2 lid 1 MER-richtlijn goed te kunnen implementeren. Het desbetreffende project moest dus volgens het HvJEU ook onderworpen worden aan een milieueffecten rapportage. Een afweging van de belangen heeft plaatsgevonden en is vormgegeven in een bepaling die de rechter mag gebruiken om te zien of na de invulling van de beleidsvrijheid (voor de overheid), ook binnen deze grens is gebleven. Dit levert de vraag op of een lidstaat binnen de grenzen van zijn discretionaire ruimte is gebleven.