

HC6A, 16-12-19, Effecten in nationale rechtsordes

Doorwerking en autonomie

Van Gend en Loos: het is aan het Hof om ervoor te zorgen dat de rechten die worden gecreëerd door de EU ook daadwerkelijk hun feitelijke uitwerking genieten. Het Europese recht moet wel in een bepaalde mate homogeen worden toegepast binnen de lidstaten waar de Europese rechtsorde geldt.

Voorrang

De EU heeft belang bij een actieve burger. Het garandeert dan de volle werking van het EU-recht. Alle verschillende instrumenten hebben een verschillende werking/ effect. De voorrang van het Europese recht is nodig om het hele systeem goed en effectief te laten werken. De rechtsorde kan niet bestaan als een lidstaat kan zeggen dat een bepaalde regel niet voor hem geldt of dat het omzeilt kan worden met nationale regelgeving. Het autonome karakter van de rechtsorde bestaat niet als partijen zich te allen tijde kunnen onttrekken hieraan. De status van het recht van de lidstaat doet er niet toe, dit blijkt uit het **Simmenthal-arrest**. Hier ging het om de Duitse grondwet. De vraag was: gaat het Europese recht altijd voor? Het Duitse recht zegt dat de Grondwet het hoogst geldende recht is, maar dit is niet waar volgens de EU. Het Hof trekt hier een harde lijn, ook al gaat het om de Grondwet, het gaat niet boven het Europese recht want anders zouden lidstaten zich in allerlei bochten kunnen wringen om er toch voor te zorgen dat zij met behulp van de Grondwet onder het EU-recht uit kunnen komen.

Loyale samenwerking

Art. 43 VEU. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen om het EU-recht te verzekeren en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. Ook nationale rechters hebben een verplichting om zich loyaal op te stellen tegenover de EU-wetgeving. Er kan daarom ook wel gezegd worden dat nationale rechters eigenlijk gewoon decentrale Unierechters zijn. Er is een plicht tot het **buiten toepassing laten** van nationaal recht indien dit strijdig is met Unierecht. Het feit dat er wetgeving buiten toepassing gelaten wordt betekent niet dat het ongeldig is. **Deze plicht geldt voor elk orgaan van de lidstaat.**

Samenvatting

De regels van de Europese autonome rechtsorde gaan altijd voor. Er is voor lidstaten geen mogelijkheid om zich hieraan te onttrekken, de status van de wetgeving maakt ook niet uit blijkt uit het **Simmenthal-arrest**.

Hoe maak ik gebruik van mijn rechten?

Je kan op drie verschillende manieren gebruik maken van je rechten, dat kan door middel van:

1. **Rechtstreekse werking.** Een burger kan een direct beroep doen op rechten uit het Europees recht in de nationale rechtsorde.
2. **Richtlijn Conforme Interpretatie.** De nationale rechter interpreteert het nationale recht op zo'n manier dat hij het juiste resultaat bereikt.
3. **Staatsaansprakelijkheid.** Een verzekering dat bij onmogelijkheid van de andere twee bovenstaande opties alsnog een prikkel is tot de verzekering van het beoogde effect voor de lidstaten.

Rechtstreekse werking

De rechtstreekse werking begint natuurlijk bij **Van Gend & Loos**. Er is sprake van rechtstreekse werking van een regel als deze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is. Anders uitgelegd houdt dit

in dat de plicht/ opdracht voor de partijen duidelijk is en dat er geen beleidsvrijheid voor de lidstaten bestaat of enige uitzondering in de wet.

Rechtstreekse werking van verordeningen

Art. 288 VWEU: “Een verordening heeft een **algemene strekking**. Zij is verbindend in al haar onderdelen en **rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat**.” Een verordening heeft gelijk een effect, de lidstaat hoeft geen actie te ondernemen om een verordening van toepassing te laten zijn, dat is de **rechtstreekse toepasselijkheid**. De **rechtstreekse werking** ziet vooral op het feit dat een burger direct beroep kan doen op zijn recht en dit kan inroepen voor de nationale rechter. Een verordening is zowel horizontaal (jegens de burger) als verticaal (jegens de overheid) inroepbaar. Er moet wel altijd gecontroleerd worden of de verordening wel een plicht in leven roept voor de gedaagde.

Rechtstreekse werking van richtlijnen

Art. 288 VWEU: “Een richtlijn is verbindend **ten aanzien van het te bereiken resultaat** voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt **aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen**”. Uit het **Marshall-arrest** blijkt dat richtlijnen inroepbaar zijn tegen de staat. Een richtlijn heeft vaak een omzettingstermijn maar dat betekent niet dat hij alleen ingeroepen kan worden tegen een lidstaat na het verstrijken van deze termijn. Er blijft een plicht voor nationale rechters om niet te handelen tegen doelen conform de richtlijn. Dit zou namelijk in strijd zijn met het **loyaliteitsbeginsel**. Er is dus de plicht voor lidstaten om zich te onthouden van handelingen die de verwezenlijking van de richtlijn ernstig in gevaar zouden kunnen brengen. Een richtlijn is dus altijd gericht op een lidstaat. Een richtlijn inroepen in een horizontale situatie zou dus rechtsonzekerheid met zich meebrengen omdat de richtlijn niet naar de burger maar naar de lidstaat is gericht. Daarom heeft een richtlijn **geen horizontale werking**, de rechtsonzekerheid zou veel te groot zijn omdat er niet van de burger verwacht kan worden dat zij op de hoogte is van alles wat er in de richtlijn gevraagd wordt. Een lidstaat kan zich niet jegens de burger beroepen op zijn eigen falen. Als er een duidelijke plicht is, dient de lidstaat hieraan te voldoen, zelfs als er enigszins beleidsruimte is (zie **Kraaijeveld-arrest**).

Negatieve gevolgen omzetting richtlijnen

Het kan soms zijn dat er richtlijnen niet of slecht zijn omgezet of dat iemand schade hierdoor lijdt. Daarom zijn er de volgende instrumenten:

- Richtlijn Conforme interpretatie
- Het effect van algemene rechtsbeginselen
- Staatsaansprakelijkheid
- Beperkingen van de procedurele autonomie.

Richtlijn Conforme Interpretatie

Uit het arrest **Marleasing** blijkt de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van lidstaten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken. Er is een plicht voor de lidstaten om het doel uit de richtlijn te verwezenlijken, ook rechterlijke instanties moeten hieraan werken en ook bij de toepassing van nationaal recht moet de rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de richtlijn. De nationale rechter moet alles in zijn/ haar macht doen om het effect van de Richtlijn te garanderen. Dit gaat ver, ook in horizontale situaties. Ook al hebben richtlijnen geen horizontale werking, door middel van richtlijn conforme interpretatie kan het wel dit effect hebben. **Faccini Dori**: er is de plicht tot het vinden van een oplossing, waar dan ook in het nationale recht. Probeer zo creatief mogelijk te zijn en maak gebruik van elke open norm in de wet om het effect van de richtlijn te garanderen.

HCB, 17-12-19, Doorwerking

Algemene rechtsbeginselen

Uit het **Mangold-arrest** blijkt dat algemene rechtsbeginselen niet alleen een effect hebben op lidstaten of de EU. Zij verbinden hen bij het uitvoeren van handelingen ten opzichte van burgers, maar ze kunnen ook horizontale effecten hebben. De jongeman in casu kreeg steeds een contract voor bepaalde tijd in plaats van onbepaalde tijd. Dat mocht van de Duitse wet, ook al was dit discriminerend. **Richtlijn 200/78** was toen al in de maak maar de nationale rechter had niet de mogelijkheid om het stukje wet dat discriminerend werkte richtlijnconform te interpreteren. **Inter-Environnement plicht** houdt in dat er niet tegen de Richtlijn in gehandeld mag worden. De richtlijn voegt niet zoveel toe voor de nationale rechter, hij geeft alleen wat uitzonderingen hier en daar aan. In r.o. 67: eigenlijk kan er ook wel zonder dat die richtlijn er is het verbod op discriminatie toegepast worden. In sommige gevallen is een richtlijn niets anders dan de verfijning van een rechtsbeginsel en moet de rechter er toch voor zorgen dat het Europees recht werking heeft.

Kucukdeveci: Het kan zijn dat strijdige nationale wetgeving buiten beschouwing kan worden gelaten.

Valt het onderhavige geschil onder EU recht?

- **Mangold**: ja, want de nog niet omgezette richtlijn zou van toepassing zijn. Daarnaast is er een concreet recht onder art. 21 HV.
- **Association de mediation sociale**: nee, want zowel art. 27 Hv als de Richtlijn die dit recht uitwerkt geeft geen concreet recht aan de werknemer. Het Hof zegt dat waar het verbod op discriminatie duidelijk is, daar is art 27 Hv veel vager.

Dansk Industri: Het ging hier om de verhouding tussen het nationale constitutionele Hof en het Hof in Luxemburg. De wil om de burger te helpen is er wel, alleen als dit gebeurt, wordt de werkgever benadeeld. In dit arrest gaat het over een stukje leeftijdsdiscriminatie en het Deense Hof zegt dat ook al heeft de Staat dit stukje wetgeving, zou hij moeten zeggen dat het leeftijdsdiscriminatie is. Dat kan niet want de werkgever had dat niet kunnen weten en schendt Denemarken het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Het Deense Hof zegt dat ze het niet gaat uitvoeren. Het Hof herhaalt: zij zorgen ervoor dat de waarden beschermd worden, als dit niet aan jullie legaliteitsbeginsel voldoet, waarom staat deze leeftijdsdiscriminatie in de Deense wet? Denemarken wil niet een rare ongeschreven norm toepassen die ingaat tegen het in Denemarken heersende begrip van rechtszekerheid.

Rol van het Handvest

Verticaal levert de werking van het Handvest geen problemen op. Het Handvest legt algemene beginselen vast. Algemene beginselen hebben rechtstreekse werking, zowel horizontaal als verticaal. Horizontaal is het alleen wel makkelijker gezegd dan gedaan. Dit blijkt uit de zaak **Egenberger**: het ging hier om een vrouw die zich horizontaal direct probeerde te beroepen op het Handvest tegen een kerkelijke organisatie. In de richtlijn stond een uitzondering: er mag niet gediscrimineerd worden op basis van geloof maar voor bepaalde beroepen mag het zo zijn dat religie een voorwaarde is. Als iemand een dominee inhuurt, dan mag er gevraagd worden of hij daadwerkelijk gelovig is. Voor deze beroepen mag er dus een uitzondering gemaakt worden. Egenberger zag een opening voor administratief medewerker en gaf aan dat ze geen geloof aanhing, ze kreeg een afwijzing waarin stond dat ze niet was aangenomen omdat hun geloof niet overeenkwam. Ze maakte hier een zaak van en dit kwam voor de nationale rechter. Discrimineert de Duitse wetgever door dit zo breed te maken? R.o. 82. Ze knoopt art. 21 en 47 van het Handvest hieraan vast. Hierin staat het recht op een eerlijk proces en het recht om gebruik te maken van Europese rechten. Er is een richtlijn, in principe is die geïmplementeerd en er is gebruik gemaakt van een derogatie in die richtlijn. De vraag of in deze zaak naar het bredere doel van

de richtlijn gekeken dient te worden en of de nationale rechter gebruik kan maken van de artikelen van het handvest om de richtlijn breder te interpreteren speelt hier de hoofdrol.

Gebruik maken van rechten

De Rewe zaak ging over **het gelijkheidsbeginsel**. Het Europees recht hoort gelijk behandeld te worden als nationaal recht. Het kan niet zo zijn dat er afwijkende bezwaartermijnen of iets dergelijks worden gehanteerd. Dat sprake is van een schending van dit beginsel komt weinig voor omdat Europees recht vaak geïmplementeerd wordt. **De Comet zaak** ging over **het effectiviteitsbeginsel**. Een lidstaat is volledig vrij om zijn rechtssysteem vrij in te richten. Zolang dit niet is geharmoniseerd dan blijft dit volledig voor de lidstaten om te regelen. Het moet mogelijk zijn om in onze nationale rechtsorde gebruik te maken van rechten die we via Europees recht hebben verkregen. Er is rechtstreekse werking, de rechthebbende moet daar gebruik van kunnen maken. In principe is dit te regelen door nationale rechtsordes. Er moet een redelijke termijn zijn om effectief gebruik te kunnen maken van je recht. Procedurele hindernissen mogen dit niet voorkomen.

Het **Factortame-arrest** gaat over de 'fisherwars'. Lidstaten hebben per gebied van de Noordzee een bepaalde quota die zij mogen opvissen. Dit zorgt ervoor dat lidstaten in gelijke hoeveelheden vis kunnen binnenhalen. Er zijn visserijbedrijven die voornamelijk Spaans zijn maar zichzelf hebben geregistreerd in Engeland om zo gebruik te maken van het quotasysteem, dit was een uitoefening van het recht van vrij verkeer van vestiging. Engeland wilde dat dit pas mocht als een bedrijf in handen was van een Engelse, dit was natuurlijk in strijd met het vrij verkeer. Factortame wilde een voorlopige voorziening, of een financiële voorlopige voorziening want Factortame ging failliet terwijl hij in z'n recht stond maar naar het Engels recht kenden ze dit niet. Het zou de sovereignty of parlement aantasten als de rechter dit buiten toepassing zou laten. Het is onmogelijk dat een bedrijf failliet gaat terwijl ze het recht heeft om zich te vestigen en daarom moest dit stukje procesrecht worden aangepast.

Effectiviteit van EU recht

Ontvankelijkheid en relatie tussen de burger en de rechter zegt iets over de geschiedenis van een land. In Frankrijk is grote weerstand tegen rechters die zich inmengen in het bestuursrecht. Een rechter was er vroeger alleen maar om de burger te vertellen waarom hij verkeerd zat tegenover de gevestigde orde. De macht hoort bij het volk te liggen en kon daarom niet volgens hen. Duitsland heeft geschiedenis, bestuursrechters zijn daar juist heel sterk. Ze zijn daar om de burger te beschermen tegen een mogelijk dictatoriale overheid. Ze mogen veel meer dan de Nederlandse bestuursrechter.

Falende regelgeving

Wat als alles heeft gefaald. Stel er is een richtlijn niet omgezet, er is geen nationale wet om te interpreteren, en er kan geen rechtstreekse werking toegepast worden of iets dergelijks. Voorbeeld: iemand wordt ontslagen. Er is een EU richtlijn die lidstaten verplicht wetgeving te implementeren die garandeert dat bedrijven een reserve hebben om werknemers te compenseren bij faillissement. Maar de lidstaat heeft gefaald en er is niets, geen fonds en geen recht in nationale wetgeving. Kan hij dan gebruik maken van Europees Recht? Ja, dat kan op grond van **staatsaansprakelijkheid**.

Staatsaansprakelijkheid

Het begin van Francovich-aansprakelijk. Inherent aan de EU rechtsorde dat lidstaten dienen op te draaien voor het falen ten aanzien van rechten die aan burgers toekomen. Dit wordt ook wel staatsaansprakelijkheid genoemd.

Voorwaarden voor staatsaansprakelijkheid

Uit het arrest **Francovich** komen een aantal voorwaarden voor staatsaansprakelijkheid naar voren, in het kort samengevat moet sprake zijn van een **voldoende gekwalificeerde schending**. De volgende criteria leveren zo'n voldoende gekwalificeerde schending op:

- een schending van EU recht;
- van een bepaling die rechten geeft aan personen;
- welke toch schade lijdt;
- waarbij een causaal verband is tussen geschonden norm en schade

Niet elke schending is voldoende maar er moet een gekwalificeerde schending zijn. Het niet omzetten van een richtlijn is eigenlijk altijd een gekwalificeerde schending.

Problemen

Soms is sprake van kennelijke ernstige miskenning van de grenzen van de lidstaten haar discretionaire bevoegdheid. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de **British Telecom** zaak. Het ging hier om een oprechte fout omtrent de interpretatie van aanbesteding. De elementen die in dit verband door de bevoegde rechterlijke instantie bij de beschouwing worden betrokken, zijn onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel. Het ging hier uiteindelijk om een oprechte fout van Groot-Brittannië en British Telecom kreeg toen zijn geld niet.

Verband van de schending en de schade

Wat is het idee van de Milieu Effect Rapportage Richtlijn? Als er een snelweg in je tuin gebouwd wordt, zal de Milieu Effect Rapportage Richtlijn niet op de waardedaling van jouw huis zien maar wel over de gehoorbeschadiging of het vernielen van het bos dat bij de bouw komt kijken. Bedenk: wil de cliënt liever geld of zijn recht? Het is leuk dat overschreden milieunormen tot subjectieve beoordelingen kunnen leiden, maar een mens heeft hoogstwaarschijnlijk liever schone lucht dan de kosten van zijn medische behandelingen vergoedt.

Definitie van de Staat

In het Europees Recht wordt het begrip breed geïnterpreteerd. **Ongeacht zijn juridische vorm, een lichaam dat krachtens een overheidsmaatregel is belast met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid** en dat hiertoe over **bijzondere verdergaande bevoegdheden** beschikt dan die welke voortvloeien uit de regels die in **de betrekkingen tussen particulieren gelden**.

Conclusie

Door doorwerking kunnen burgers gebruik maken van hun EU-rechten in hun eigen nationale rechtsordes en kunnen zij hier een beroep op doen voor nationale rechters. De verschillende instrumenten (verdragen, richtlijnen en verordeningen) werken op verschillende manieren door. Richtlijnen zijn het moeilijkst voor de burger om een beroep op te doen want verticaal laat het veel vrijheid aan lidstaten en horizontaal is het bijna onmogelijk omdat het gericht is aan lidstaten. **Algemene beginselen** vullen dit gat deels op maar let wel op dat het Handvest slechts onder bepaalde voorwaarden van toepassing is.