

## HC 7A,06-01-20, De Europese Rechtsorde deel 1

### Hof van Justitie

Het Hof van Justitie bestaat uit het Gerecht en het Hof. Er is een taakverdeling tussen die twee. Het Gerecht is opgericht om de grote werklast van het Hof op te vangen en is er om bijvoorbeeld de zaken van private personen vs de Unie of iets dergelijks aan te pakken. Dit zijn vaak de ietwat eenvoudigere zaken. Het Hof is voor de beroepszaken en de situaties waarin een lidstaat een zaak aanbrengt, de meer complexere zaken. Als er in een zaaknummer van het HvJ de letter C staat, komt van het Franse woord ‘court’, dan betekent dit dat ze zaak van het Hof is en is het de letter T, staat voor het Franse ‘tribunal’, dan is deze zaak van het Gerecht.

### Start van het EU-recht

Alles in het EU-recht begint eigenlijk met **Van Gend & Loos**, hier kwam de rol van de individu naar voren en hier kwam de **directe werking** vandaan en kan zo'n individu een beroep doen op het EU-recht doen. Het is duidelijk dat lidstaten belangrijke en duidelijke plichten hebben, het is ook duidelijk dat burgers rechten hebben die zij te gelde mogen maken. Het gaat er in deze week over hoe we kunnen garanderen dat dit ook goed gebeurt.

### Versnippering

De vrees van het Hof is dat er een versnippering van het recht plaatsvindt. Dat houdt in dat het EU-recht niet overal in elke lidstaat hetzelfde is. Het mooiste zou zijn als er natuurlijk **geen rechtsongelijkheid** is. Een versnippering houdt in dat de kansen niet gelijk zijn, ‘level the playing field’. Versnippering zou de autonome rechtsorde aantasten, het recht zou voor iedereen hetzelfde moeten zijn. Bijvoorbeeld het vrij verkeer van goederen zou voor elke lidstaat hetzelfde moeten zijn.

### Autonome rechtsorde

De autonome rechtsorde is hetzelfde voor elke lidstaat en alleen te wijzigen o.g.v. procedures uit Verdragen. Het is niet mogelijk om wijzigingen van buitenaf aan te brengen (**Kadi-arrest**, staat niet in de klapper) maar ook niet van binnen uit (**Simmenthal-arrest**). Uit dit arrest blijkt dat het niet uitmaakt of de grondwet is of een plaatselijke verordening in het geding is, het Europese recht gaat altijd voor. Deze autonome rechtsorde is alleen mogelijk door uniforme uitlegging van het recht met daarom een monopolie voor het Hof.

### Hoe bereiken zaken dan het Hof voor die uitlegging?

Zaken kunnen op twee manieren bij het Hof terecht komen voor uitlegging:

1. Door middel van publieke handhaving door de Commissie. Denk bijvoorbeeld aan de ACM in Nederland, ingrijpen in een kartel of als de voedsel en warenautoriteiten die een zaak sluiten. Een overheidsorgaan die de wet toepast in een rechtsorde. Art. 258 VWEU als de Commissie ziet dat een lidstaat wetgeving aanneemt die niet in lijn is met het Europese recht is.
2. Private handhaving door partijen in nationale zaken (doorwerking) uitgelegd door het Hof. Als een private partij (burgers, een bedrijf of een lagere overheid) die in een nationale zaak een recht aan de zaak stelt.

### Publieke handhaving art. 258 VWEU

Het doel van dit artikel is het helpen van de Lidstaat bij de naleving van het EU-recht. Dit kan leiden tot een boete of als een lidstaat iets fout en dat weer recht gesteld moet worden. Het doel is niet om geld te trekken. De Lidstaat moet, voordat het tot een juridische confrontatie komt, er voor kunnen zorgen dat het opgelost wordt. Mocht het niet werken en komen de commissie en de lidstaat er niet uit

dan kan de Commissie naar het Hof stappen en zij zegt dan op basis van art. 258 VWEU wat er verder moet gebeuren. Bij deze procedure bestaan twee fases, de **prelitigieuze** (ook wel precontentieus) fase en de **litigieuze** (contentieus) fase.

### **Het Poolse Oerbos**

Er is een oerbos op de grens van Wit-Rusland met Polen. Dat bos heeft de hoogste internationale beschermingsniveau, want het bos heeft een speciale ecologische waarde. Drie jaar geleden is er een drievoudige toename van de houtkap gekomen, Polen zegt dat ze dit doen om van de schorskever af te komen. Het is een vrij ingewikkelde zaak waarbij Polen beweerd dat er weinig aan de hand is, de kap is alleen bedoeld om van de schorskever af te komen. Wetenschappers stellen echter dat de kevers vanzelf weggaan. De Commissie geeft een **met redenen omkleed advies**, zij heeft de conclusie genomen dat toch sprake is van een inbreuk is op het EU-recht en geven een advies welke stappen Polen moet nemen om de breuk te verhelpen. Als de lidstaat zegt het advies op te volgen later terugkomt en laat zien dat ze het opgelost hebben dan eindigt hier de **art. 258 VWEU procedure** en is het goed, dit is dan het **einde van de prelitigieuze fase**. Polen kwam in dit geval met het antwoord dat ze het niet eens waren met de Commissie. Op het moment Polen dit aangeeft, is dat het einde van de prelitigieuze fase en dan wordt het met het redenen omkleed advies **de start van de litigieuze fase** (let op: dit is dus alleen als het probleem niet opgelost is, als dit wel het geval is dan eindigt daar de art. 258 procedure). Interessant is dat de houtkap ondertussen doorging en dus in deze zaak vraagt de Commissie om een voorlopige voorziening. Het Hof zegt voor het eerst dat er een einde moet komen aan alle houtkap en ze zetten er per dag een boete op van €128.000 mocht dit doorgaan. In de uitspraak zie is heel duidelijk te zien hoe de art. 258 procedure dient te werken. Duidelijk is het belang van de prelitigieuze procedure (zijn de lidstaten bewust de EU-regelgeving aan het overtreden of doen zij dit per ongeluk), en hier komt het met redenen omkleed advies uit voort. In r.o. 64 gaat het over het belang van de prelitigieuze procedure en r.o. 74 over het met redenen omkleed advies.

Maar als nakoming van EU-recht het doel is, waarom doorgaan met de procedure als Polen al gestopt is met de bomenkap? De Commissie wilde een verklaring voor recht dat daadwerkelijk sprake was van een inbreuk op Europees recht. Dit kan namelijk handig zijn bij mogelijke schadevergoedingen. Er moet een sprake zijn een **gekwalficeerde schending** mocht er een beroep gedaan worden op een schadevergoeding. Het gaat hier niet om de boete maar om het afdwingen dat de gedraging stopt, dat maakt ook dat er een duidelijk politiek signaal met de art. 258 procedure wordt afgegeven.

### **Private handhaving ex art. 267 VWEU.**

Bijna 90% van alle zaken bij het Hof starten als **prejudiciële vraag**. Een lagere nationale rechter van een lidstaat kan om uitleg vragen bij het Hof van Justitie. Het is een hulplijn voor de nationale rechter, een partij in het geschil kan niet een prejudiciële vraag stellen. Een prejudiciële vraag kan op twee manieren voorkomen. Het kan zo zijn dat de rechter het EU-recht dat van toepassing is op de nationale zaak niet begrijpt of dat de rechter tegen het Hof zegt dat er een probleem is met het EU-recht dat van toepassing is.

### **Het idee achter de procedure**

Stel er is een nationaal geschil tussen partijen, dan maakt het niet uit op welk gebied of met welke instantie dit geschil is. Het gaat dan gewoon om een proces voor de nationale rechter. Dit moet wel echt een rechterlijke instantie zijn, dus niet de tuchtrechtbank of geschillencommissie of iets dergelijks. Er moet een belang zijn bij het beslechten van deze zaak. Het is voor de rechter onduidelijk hoe het Europees recht moet worden uitgelegd. Alle nationale rechters mogen verwijzen. Zo kunnen er veel meer potentiële problemen aan het licht komen. Elk rechtssubject kan gebruik maken van EU-

recht en elk rechtssubject kan zijn of haar overheid corrigeren. De hoogste nationale rechter is verplicht prejudiciële vragen te stellen aan het EU-Hof indien een vraag van EU-recht voor deze rechter wordt opgeworpen (art. 267 VWEU). Een uitzondering op deze plicht geldt wanneer geen twijfel mogelijk is over de juiste uitleg van de rechtsregel (**act clair**) of wanneer het EU-Hof die regel al een keer heeft uitgelegd (**acte éclairé**). Officieel moet de hoogste rechter zich ervan verzekeren dat dezelfde termen dezelfde betekenis hebben in alle 23 talen, dit noemen we de CILFIT-oplossing.

## HC 7B, 07-01-20, De Europese Rechtsorde deel 2

R.o. 23 Les Verts: Het kan niet zo zijn dat er een instelling is van de EU die niet kan worden gecontroleerd door het Hof van Justitie, er hoort altijd een mogelijkheid tot rechterlijke toetsing te zijn. Staat ook in art. 47 van het Handvest.

### Verschil tussen Nederlandse en Duitse rechters

Bij de Nederlandse rechter is sprake van marginale toetsing in het bestuursrecht. Het is redelijk makkelijk om als normale burger daar terecht te komen omdat er een lage ontvankelijkheidstoets is. Hoe makkelijker het is om bij een rechter terecht te komen, hoe beperkter zijn mogelijkheden zijn om inhoudelijk te toetsen. De Duitse bestuursrechter mag in sommige gevallen zelfs een besluit opnieuw nemen, hij is dus super machtig in tegenstelling tot de Nederlandse rechter. In de Urgenda-zaak behandelt de civiele rechter een zaak die eigenlijk bestuursrechtelijk afgedaan zou moeten worden. In Duitsland is de rechter bedoeld om de burger te beschermen tegen een overheid die te ver gaat en hij mag heel ver gaan om dit te beschermen. In Nederland is het meer een procesbewaker, de rechter kijkt of alles verloopt volgens de regels.

### Opbouw art. 263 VWEU

Controle van de Europese Unie in al haar handelingen door het Hof met als ultieme mogelijkheid het vernietigen van een handeling. In dit artikel staat beschreven wie vragen mag stellen, welke handelingen te toetsen, aan welke normen en onder welke voorwaarden deze geldt. Het is belangrijk om dit artikel goed te lezen want elke mogelijke situatie staat hierin duidelijk beschreven.

Art. 263 VWEU: “Het Hof van Justitie van de Europese Unie gaat de wettigheid na van de **wetgevingshandelingen**, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, **voorzover het geen aanbevelingen of adviezen betreft**, en van de **handelingen** van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben.”

In het artikel staat de uitzondering voor aanbevelingen en adviezen. Dit staat erin om dat **aanbevelingen geen derde werking** hebben. **Adviezen hebben geen rechtseffect** en aanbevelingen ook niet, vandaar dat deze buiten het toezicht van het Hof vallen. Als een handeling geen effect heeft op een derde dan heeft het geen rechtseffect en kan het Hof het niet aantasten.

In de laatste zin van het artikel staat dat handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben ook onder het toezicht van het Hof vallen. De Europese Raad en het parlement kunnen niet in hun eentje handelingen ondernemen die effect hebben op burgers of lidstaten. Ze kunnen een heleboel stellen maar het zijn vooral beleidslijnen en deze krijgen pas effect als ze worden uitgewerkt. Als er gevolg aan wordt gegeven in wetgeving of regels dan pas kan het Hof er iets aan doen.

### **Drie categorieën van partijen art. 263 VWEU**

Zelfs wetgevingshandelingen kunnen ongedaan gemaakt worden door het Hof. Elke verordening en richtlijn komt in Europa tot stand door een democratisch proces. Op het moment dat er zoiets zwaars als een wetgevingshandelingen aangetast kan worden is het wel wenselijk dat niet iedereen dit kan.

Vandaar dat er drie categorieën partijen zijn die dat mogen:

- Bevoorrechte partijen
- Semi-bevoorrechte partijen
- Natuurlijke en rechtspersonen

### **Bevoorrechte partijen**

Dit zijn lidstaten, het parlement, de Raad of Commissie (art. 263 VWEU). Dit zijn de partijen die hoe dan ook altijd een zaak mogen aanspannen, het hoeft niet eens over henzelf te gaan. Het is ook geen probleem voor hun om wetgeving aan te passen. Zij hebben een ultieme toezichhoudende rol. Een lidstaat komt op voor de belangen van zichzelf en ook voor anderen. De Commissie is de openbare aanklager/ toezichhouder van de EU en het is dus ook logisch dat zij altijd een zaak aanhangig kunnen maken.

### **Semi bevoorrechte partijen**

Deze mogen alleen opkomen voor hun eigen belang. Zij hebben niet zo'n controlerende functie als de lidstaten of de Commissie maar mocht er een handeling komen die hun aantast in hun rechten, dan mogen ze daarover in opstand komen. Voorbeelden hiervan zijn de rekenkamer, Europese Centrale Bank, en COREPER (ambtenaren van de lidstaten die de voorbereiding treffen voor het maken van wetgeving).

### **Natuurlijke- en rechtspersonen**

Fragment uit art. 263: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen **tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken**, alsmede tegen **regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.**"

Als er een besluit genomen wordt en er wordt tegen een bedrijfseigenaar gezegd dat hij zijn handelingen aan moet passen of hij krijgt een boete dan kan hij ageren via art. 263 VWEU.

### **Rechtstreeks en individueel geraakt**

Rechtstreeks en individueel geraakt gaat over de relatie tussen de EU en burger (**Plaumann-arrest**). "Indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als adressaat." In het **Plaumann-arrest** ging het over een besluit dat geadresseerd was aan Duitsland. De Commissie zegt dat de importtarieven voor zuidvruchten nu X% hoger werden en meneer Plaumann, een importeur van zuidvruchten, werd geconfronteerd met kosten. De importeur is boos en vindt dat de Commissie het besluit niet zo had kunnen nemen want hij werd er door geraakt. Maar een individu is enkel individueel geraakt wanneer de betreffende handeling hem betreft uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie, die hem karakteriseert ten opzichte van ieder ander. Meneer Plaumann werd dan wel geraakt door het besluit als importeur, maar ieder ander die het beroep van importeur uit zou willen gaan oefenen zou ook geraakt worden en is zijn situatie niet voldoende om gekwalificeerd te worden als rechtstreeks en individueel geraakt.

Soms is er een bedrijf die als enige last ondervindt van een regeling (**Crement-arrest**). Alleen het Spaanse cava bedrijf werd geraakt. Er is niet een methode/ een vaste wijze om te voorkomen dat iemand negatief wordt geraakt door een handeling van de EU. Individueel houdt vooral in dat iemand zichzelf bijzonder kan maken. Een voorbeeld uit een oud tentamen was de vraag of iemand met zijn zeldzame gin distilleer ton in de kelder individueel geraakt werd door Europese unie wetgeving over de uitstoot van gevaarlijke gassen. Deze is er niet voor bedoeld om het gin distilleer tonnetje te raken maar is gewoon algemene regelgeving. Ook al is die persoon de enige ter wereld met zo'n distilleer ton, hij kan zich niet individualiseren want de regelgeving is algemeen.

### **Milieurecht**

Kan een publieke belangen organisatie ooit zichzelf individualiseren zoals in Plaumann? Schone lucht en schoon water is het belang van ons allemaal, Greenpeace kan niet zeggen dat zij bijzonder zijn. Schoon water is net zo belangrijk voor de bewoners van een specifiek eiland als van de rest van de wereld. Zij kunnen zich niet onderscheiden. Ook bij het voorbeeld van het Poolse Bos kunnen zij zich niet individueel onderscheiden, dat bos is van iedereen. Publieke belangen zijn nooit te individualiseren tot een, bij het **Cordogne-arrest** is dat wel het geval. Bij **Plaumann** ging het om een algemene regel die gold voor de hele EU en deze was niet terug te brengen tot een individu, iedereen werd er gelijk door geraakt. Het is niet de bedoeling dat het makkelijk is voor individuen om richtlijnen/ regelgeving aan te tasten.

### **Voorbeeld fictief Visserijbedrijf**

Stel je voor dat wij in Nederland zogenaamd een visserijbedrijf beginnen. We gaan een boot kopen en dan gaan we beginnen met vissen. Het visserijbeleid is redelijk technisch, door de maasgrootte van het net zorg je ervoor dat de jonge vissen er doorheen schieten en nog eitjes kunnen leggen en je de oudere vissen vangt. Er zijn allemaal vereisten aan visnetgrootte. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de EU, dus de Commissie stelt ook dit soort besluiten vast. Stel wij hebben netten gekocht voor onze boot, we krijgen te horen dat er een nieuw besluit van de commissie is en we niet meer mogen vissen met onze netten. We zijn de enige boot die vist op dit formaat kabeljauw en in dit specifieke gebied. We willen een zaak starten tegen de Commissie, maar zij zeggen dat wij niet individueel geraakt zijn. We kunnen wel zeggen dat we speciaal zijn omdat wij de enige zijn die in dit gebied vissen en deze visnetgrootte gebruiken maar het besluit raakt "iedereen", elk toekomstige vissersbedrijf die ook deze visnetgrootte wil gebruiken zal er ook door geraakt worden. We kunnen nooit protesteren tegen dit besluit, terwijl dit eigenlijk niet zo zou mogen zijn (zie de zaak **Les verts**).

Het is ook mogelijk om naar het Hof te gaan om in beroep te gaan tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Dit wordt duidelijk in het arrest **Microban**. Hier is niet sprake van een wetgevingshandeling, maar voornamelijk een besluit van de Commissie dat een erga omnes effect heeft (algemene strekking) waar verder geen uitvoering aan te pas komt (de lidstaat hoeft niet meer te implementeren oid).

### **Waarom is het van belang dat er geen uitvoeringshandeling plaatsvindt?**

De enige reden waarom het Hof kan vol blijven houden dat het systeem wel werkt is omdat ze altijd kunnen zeggen dat het merendeel van Europees recht een uitwerking heeft in de nationale rechtsorde. Als er een nationale uitwerking is, lidstaten moeten bijvoorbeeld regels stellen over de visnetmaasgrootte, dan had je tegen dat besluit kunnen procederen en als er een Europees component was dan kon je een prejudiciële vraag stellen. Als er geen nationaal beginpunt is dan kan je naar het Hof in Luxemburg.

### **Gronden voor toetsing**

1. Wegens onbevoegdheid. De EU had bijvoorbeeld nooit een wet mogen geven op het gebied van publieke gezondheid zoals bij de tabaksrichtlijn.
2. Schending van wezenlijke voorschriften. Art. 258 VWEU procedure waar een lidstaat wordt geconfronteerd zonder eerst in de prelitigieuze fase te belanden.
3. Schending van de verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan.
4. Wegens misbruik van bevoegdheid.

Gevolgen zijn in principe nietigheid, in geheel of ten dele (zie **Arbeidstijdenrichtlijn**).