

Hoofdstuk 4: Rechtsbeginselen van de Europese Unie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal algemene rechtsbeginselen van het Europees Recht besproken.

4.2 Het autonome karakter van het Europees Recht

Zoals we al zagen vallen de verdragen, de aan de verdragen gehechte protocollen, het recht dat op grond daarvan tot stand is gebracht, de jurisprudentie over verdragsbepalingen en het secundaire recht wordt onder het Europees recht verstaan.

Primair Europees recht wordt door de lidstaten tot stand gebracht en gewijzigd. De in de Raad vertegenwoordigde lidstaten zijn vrijwel altijd betrokken bij de totstandkoming van afgeleid of secundair Europees recht. Toch is het Europees recht niet helemaal vergelijkbaar met het internationaal recht. In het internationaal recht gaat het er om dat het aan de lidstaten is om te beslissen over de gevolgen van dit recht voor de rechtspositie van hun onderdanen. De lidstaten van de Unie kennen deze beslissingsvrijheid niet. Dit komt omdat Europees recht een autonome rechtsorde is. In het Van Gend en Loos-arrest heeft het hof een antwoord gegeven op de vraag of een bepaling van het VWEU onmiddellijk werking als intern recht heeft. Het Hof plaatst het Unierecht wel binnen het volkenrecht maar onderscheidt het direct van al het andere recht vanwege het feit dat de lidstaten hun soevereiniteit hebben begrensd ten gunste van de Unie. Lidstaten zijn daardoor als het ware ook onderdanen van de Unie geworden die zij zelf hebben opgericht en zij moeten zich ook houden aan het Unierecht en kunnen zij daar ook rechten aan ontleen.

Van dergelijk recht is naar het woord van het Hof sprake indien het Unierecht voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk een verplichting bevat ten opzichte van de lidstaten. Met Van Gend en Loos maakt het Hof vooral duidelijk dat het Unierecht het effect heeft dat het in de nationale rechtsorde een aangelegenheid is van dat Unierecht zelf. Hiermee wordt de autonomie van het Unierecht bedoeld.

In Costa/ENEL kwam de vraag aan de orde of de Italiaanse rechter wel een prejudiciële vraag mocht stellen. Volgens de Italiaanse regering mocht dat niet aangezien de rechter gehouden is om Italiaans recht toe te passen. Het Hof oordeelde dat nationaal recht geen afbreuk kan doen aan het Unierecht. Het Unierecht heeft dus voorrang boven nationaal recht van de lidstaten.

De autonomie van het Unierecht bestaat dus uit twee onlosmakelijk met elkaar verbonden eigenschappen: rechtstreekse werking en voorrang. Unierecht heeft werking als intern recht. Dat betekent dat een onderdaan in de nationale rechtsorde zich onder de voorwaarden van het Unierecht zich kan beroepen op die regel van het Unierecht.

4.3 De mogelijkheid en wijze van optreden van de Unie: de beginselen van attributie, subsidiariteit en evenredigheid

De lidstaten hebben de overdracht van bevoegdheden aan de Unie willen clausuleren. In artikel 4 lid 1 jo. 5 VEU zijn de beginselen van attributie, subsidiariteit en evenredigheid te vinden.

4.3.1 Het attributiebeginsel: de bevoegdheid van de Unie

Deze bepaling zorgt ervoor dat de Unie alleen kan optreden wanneer daar een bevoegdheid voor is te vinden in de verdragen. Er moet een rechtsgrondslag zijn voor het optreden en die zijn voornamelijk in het Werkingsverdrag te vinden.

Naast expliciete attributie bestaan er ook **implied powers**. Deze zijn met name van belang wanneer het gaat om externe betrekkingen van de Unie. Bij implied powers ligt de bevoegdheid als het ware in een interne bevoegdheid besloten.

Artikel 5 VEU bepaalt dat al het optreden van de Unie terug te voeren moet zijn op een rechtsgrondslag van het verdrag. Dit is allereerst van belang omdat aan de hand van de rechtsgrondslag gecontroleerd kan worden of de Unie buiten haar boekje gaat door bijvoorbeeld op terreinen dingen te regelen waar zij niet bevoegd is (inhoudelijke waarborgen). Daarnaast omdat het Werkingsverdrag voorziet in verschillende besluitvormingsprocedures en dus in verschillende maten van betrokkenheid de instellingen voor optreden van de Unie op verschillende terreinen (procedurele waarborgen).

4.3.1.1 Inhoudelijke waarborgen

De inhoudelijke waarborgen zien dus op of de Unie niet op een gebied optreedt waar zij geen bevoegdheden heeft. Met name wanneer het VWEU uitdrukkelijk een verbod van wetgevend optreden bevat is dit belangrijk. Dat was ook te zien bij de Tabaksreclamerichtlijn waar het Hof oordeelde dat deze richtlijn niet gericht was op het wegnemen van belemmeringen van de vrije handel of het opheffen van mededingingsverstoringen, waardoor de richtlijn niet afgekondigd kon worden op grond van de interne-marktgrondslag. Het Verdrag zorgt niet echt voor terminologische helderheid waardoor het Hof de doorslaggevende rol heeft.

4.3.1.2 Procedurele waarborgen

Uit de verschillende besluitvormingsprocedures van het Werkingsverdrag vloeien de waarborgen in verband met het attributiebeginsel voort. Bijvoorbeeld op het gebied van gemeenschappelijk landbouwbeleid is de raadplegingsprocedure van toepassing. De toepasselijke procedure is voornamelijk van belang voor de invloed die het Europees Parlement uit kan oefenen.

4.3.1.3 Het oplossen van conflicten over de juiste rechtsgrondslag

Het onderzoek naar de correcte rechtsgrondslag wordt door het Hof gedaan. Het Hof moet een overweging maken dat in het stelsel van bevoegdheden van de Unie de keuze voor rechtsgrondslag moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, bijvoorbeeld doel en inhoud van de handeling. De uitkomst van het onderzoek kan zijn dat een regeling elementen heeft die bij verschillende rechtsgrondslagen horen, zoals bijvoorbeeld bij de bosbeschermingsverordening. Deze ziet voor een deel op landbouw maar het ziet primair op de bescherming van de bosecosystemen.

Een handeling kan een tweeledig karakter hebben. Dan moet het Hof beoordelen of de handeling zich primair op één gebied betreft en dat het andere gebied bijzaak is of dat beide aspecten even zwaar wegen. In het laatste geval moeten beide rechtsgrondslagen gebruikt worden: **cumulatie van rechtsgrondslagen**. Indien de bijbehorende besluitvormingsprocedures van deze cumulatie niet met elkaar te verenigen zijn, kan cumulatie uitgesloten worden.

4.3.2 Het subsidiariteitsbeginsel: de uitoefening van de bevoegdheid

In het geval de Europese Unie bevoegd is, moet de vraag beantwoord worden of de Unie deze bevoegdheid ook moet inzetten. Deze vraag moet beantwoord worden aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 lid 3 VEU). Dit beginsel is alleen van toepassing op de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie. Dit betekent dat de exclusieve bevoegdheden van de Unie niet onderworpen zijn aan het subsidiariteitsbeginsel.

Met het subsidiariteitsbeginsel wordt geregeld dat de Unie alleen kan optreden in het geval de doelstellingen niet voldoende door de lidstaten verwezenlijkt kunnen worden. De Unie zal in dat geval deze doelstellingen beter kunnen bereiken.

Allereerst moet, voordat het subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast, gekeken worden of het om een exclusieve of een niet-exclusieve bevoegdheid van de Unie gaat. Als het om een niet-exclusieve bevoegdheid gaat zijn de lidstaten en de Unie beide bevoegd. In artikel 3 VWEU staan de terreinen opgesomd waar de Unie exclusief bevoegd is en in artikel 4 VWEU staan de terreinen waar ze gedeelde bevoegdheden hebben. In het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden en een verklaring van de lidstaten dienaangaande zijn de details weggelegd. Krachtens dit protocol zien de gedeelde bevoegdheden alleen op de in die handeling geregelde materie maar niet op het gehele terrein. Zo zijn lidstaten bijvoorbeeld nog steeds op de gedeelde bevoegdheid op het gebied van milieu recht waar (nog) geen verordening of richtlijn is afgekondigd bevoegd.

4.3.2.1 De subsidiariteitstoets

Het subsidiariteitsbeginsel kent een dubbele toets:

- De doelstellingen moeten door de lidstaten niet voldoende verwezenlijkt kunnen worden, en (negatieve component);
 - de Unie moet de doelstellingen beter kunnen bereiken (positieve component).
- Het Protocol betreffende het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel werkt het positieve component verder uit.

Bij een gedeelde bevoegdheid stuurt de Commissie al haar voorstellen ook naar de nationale parlementen. Binnen acht weken moeten zij een gemotiveerd advies uitbrengen aan de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Wanneer meer dan een derde van de kamers van mening zijn dat het voorstel niet conform het subsidiariteitsbeginsel is, is de Commissie verplicht om het voorstel te heroverwegen. In het kader van de gewone wetgevingsprocedure kan met een gewone meerderheid van de parlementen het voorstel tegengehouden worden wanneer in ieder geval 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van de uitgebrachte stemmen in het Europees Parlement ook van mening is dat het voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer het subsidiariteitsbeginsel niet in acht wordt genomen, kunnen de lidstaten en het Comité van de Regio's bij het Hof een beroep op nietigverklaring doen.

Alleen wetgevingshandelingen zijn onderworpen aan de subsidiariteitsprocedure. Echter, niet-wetgevingshandelingen, gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU), zijn niet van de subsidiariteitstoets uitgesloten.

4.3.3 Het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van Unierecht

In het geval aan het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel is voldaan, moet gekeken worden naar het evenredigheidsbeginsel (proportionaliteitsbeginsel). Dan wordt gekeken of de vorm van optreden wel de juiste was. Artikel 5 lid 4 VEU omvat de bepaling van dit beginsel.

4.3.3.1 Het evenredigheidsbeginsel bij de bevoegdheidsuitoefening door de Unie

Artikel 5 lid 4 VEU bepaalt dat het optreden van de Unie niet verder mag gaan dan wat voor het bereiken van de doelstelling noodzakelijk is. Het protocol dat gehecht is aan het Verdrag van Amsterdam geeft aan dat er een impliciete voorkeur is voor niet-regelgevend optreden aangezien regelgevend optreden slechts plaatsvindt wanneer dat nodig is. Wanneer het wel noodzakelijk is om regelgevend op te treden, dan wordt de voorkeur gegeven aan kaderrichtlijnen. De lidstaten hebben dan meer ruimte dan bij gedetailleerde richtlijnen. De Unie moet dus kiezen voor het minst ingrijpende middel.

Het protocol dat gaat over de procedure van de toetsing van het Unieoptreden aan het subsidiariteitsbeginsel- en het evenredigheidsbeginsel, doet de indruk wekken dat de procedure ook van toepassing is op het evenredigheidsbeginsel. Echter, in het Verdrag van Lissabon valt te lezen dat het protocol alleen het subsidiariteitsbeginsel aan het advies van nationale parlementen onderwerpt. Het is goed om te beseffen dat het echt twee verschillende beginselen zijn.

4.3.3.2 Het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel

Het Hof toetst of aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan aan de hand van twee specifieke toetsen:

- De vraag naar de causaliteit of geschiktheid van een maatregel. Een maatregel wordt als onevenredig aangemerkt als de maatregel niet kan leiden tot een bepaald doel.
- De vraag of het middel waarvoor is gekozen niet verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken.
- De vraag naar de evenredigheid strictu sensu van een maatregel. De doelstelling van een maatregel wordt dan direct afgewogen tegen een ander belang. Bij deze toets staat de doelstelling van de maatregel zelf ter discussie.

4.4 Het loyaliteitsbeginsel

In artikel 4 lid 3 VEU staat een algemeen loyaliteitsbeginsel. Deze is gelijkkluidend als het oude beginsel van gemeenschapstrouw. Dit is belangrijke aangezien dit beginsel belangrijk is met betrekking tot de jurisprudentie van het Hof omtrent de wederzijds verhouding tussen de Unie en de lidstaten. Het beginsel houdt in dat de lidstaten niet in strijd met de verdragen mogen handelen. Het geldt voor zowel het VEU als het VWEU en al het andere recht van de Unie. Echter, voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid is een bijzonder loyaliteitsbeginsel opgesteld in artikel 24 lid 2 VEU.

4.4.1 Het constitutioneel-institutioneel loyaliteitsbeginsel

Het constitutionele-institutionele component van het loyaliteitsbeginsel heeft betrekking op de formele verhouding tussen de lidstaten, instellingen van de Unie onderling en de Unie. Als je naar artikel 4 lid 3 VEU kijkt dan ziet dit allereerst op dat de lidstaten zich loyaal tegenover de Unie gedragen. Het feit dat de lidstaten de secundaire regelgeving van de Unie – waar nodig – moet omzetten, moeten toepassen en handhaven is de belangrijkste consequentie daarvan. Zo moeten lidstaten krachtens het loyaliteitsbeginsel de Commissie de nodige informatie verstrekken zodat zij de juiste toepassing kan controleren. Het loyaliteitsbeginsel heeft ook voor lidstaten onderling gevolgen. Dat bleek bijvoorbeeld in de zaken **Matteucci** en **Athanasopoulos** waar het Hof oordeelde dat de lidstaten onderlinge bijstand moeten geven.

Voor de Unie-instellingen heeft het loyaliteitsbeginsel ook gevolgen. Uit de zaak **Zwartveld** blijkt dat de instellingen zich loyaal moeten gedragen jegens de (autoriteiten van de) lidstaten. In het Verdrag van Lissabon is nog een extra element toegevoegd door in artikel 13 lid 2 VEU op te nemen dat er een plicht tot loyale samenwerking voor de instellingen onderling geldt.

4.4.2 Het materieel loyaliteitsbeginsel

Verder heeft het loyaliteitsbeginsel effecten voor de uitleg van het materiële Unierecht. Het gaat dan op de oprekking van materiële bepalingen van het Werkingsverdrag door de rechtspraak van het Hof. Dit werd als eerste toegepast bij het kartelverbod uit artikel 101 VWEU. Dit verbod heeft slechts betrekking op afspraken van ondernemingen en niet op de handelingen van lidstaten. Lidstaten en ondernemingen konden dus heel gemakkelijk een kartel vormen zonder artikel 101 VWEU te schenden. Het Hof heeft dit opgelost door het artikel te lezen met inachtneming van het loyaliteitsbeginsel. In de zaak **Spaanse aardbeien** werd het voor de tweede keer toegepast waarbij het ging om artikel 34 VWEU. In deze zaak voeren boze Franse boeren actie tegen transporteren van Spaanse aardbeien. De transport werd hierdoor belemmerd en daardoor ook het vrij verkeer van goederen. Artikel 34 ziet alleen op maatregelen tegen lidstaten maar niet tegen particulieren, in casu de boeren. Het Hof oordeelde dat de regering in strijd met het loyaliteitsbeginsel had gehandeld aangezien zij op de hoogte was van de acties maar daar niets tegen had gedaan.

Aan de hand van verscheidende vormen van het loyaliteitsbeginsel zien we dat het gehele nationale recht en al het optreden van overheidsinstellingen ‘doordrenkt’ zijn van Unierecht.

4.5 Europees recht in de nationale rechtsorde van staten

Het primaire Unierecht kent een autonoom karakter. Zoals we al zagen is dit verbonden met de voorrang en rechtstreekse werking van het Unierecht. De overkoepelende term hiervoor is ‘doorwerking van het Europees recht’. Doorwerking gaat via de nationale rechter waar ook een beroep kan worden gedaan op het Europees recht.

4.5.1 Voorrang van het Unierecht

Met het beginsel van voorrang van Unierecht zal altijd in het voordeel van het recht van de Unie worden besloten ingeval een inhoudelijk conflict bestaat tussen nationaal recht en Unierecht. De *lex posterior*-regel geldt dus ook niet. Zoals ook uit de **Simmenthal-zaak** blijkt betekent dit dus ook dat het Unierecht zelfs grondrechten uit nationale wetgeving opzij kan zetten. Uit de tweede **Melkpoeder** zaak blijkt dat

wanneer tussen twee lidstaten een beroep wordt gedaan op het volkenrechtelijke beginsel ‘*contractio non adimpleti contractus*’, dit onmogelijk is in het kader van het Unierecht. De regel omtrent de voorrang wordt door het Hof vaak gelinkt aan de loyaliteitsplicht van de nationale rechters. De nationale rechter moet zorgen voor het nuttig effect van het Unierecht door al het nationale recht dat niet te verenigen is met het Unierecht, buiten toepassing te laten. Echter, in de **Winner Wetten-zaak** heeft het Hof de mogelijkheid opengelaten om het nationale recht dat onverenigbaar is met het Europees Recht tijdelijk in stand te laten.

Het feit dat de Unie op een bepaald terrein het handelen van de lidstaten op een terrein – voor zover dat handelen onverenigbaar is met dat Unierecht – uit kan sluiten, wordt **Sperrwirkung** genoemd. Of een bepaald deel van het Unierecht daadwerkelijk Sperrwirkung heeft, wordt bepaald aan de hand van de strekking van de regel van het Unierecht. Indien de nationale regel zich niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht bevindt, is er geen Sperrwirkung.

4.5.2 Rechtstreekse werking van het primaire Unierecht

Het Unierecht bepaalt zelf, krachtens het autonome karakter, de voorwaarden voor rechtstreekse werking. De basisvoorwaarde is dat de regel van Unierecht voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk moet zijn. Uit **Lütticke II** blijkt dat het Hof aanneemt dat er geen rechtstreekse werking is wanneer er nog nadere handelingen nodig zijn van de Unie-instellingen of de lidstaten. De nationale rechter moet immers niet op de stoel van deze instellingen of lidstaten gaan zitten vanwege de trias politica.

Bij doorwerking kunnen we een onderscheid maken tussen verticale en horizontale situaties. In het geval van verticale situaties wordt een beroep gedaan op het Unierecht betreffende een overheidsinstelling van een lidstaat. Het Hof zegt dat dit niet problematisch is vanwege het feit dat deze lidstaten juist hun soevereiniteit hebben overgedragen aan de Unie. Bij horizontale situaties is het lastiger. Het gaat dan om situaties waarin Unierecht wordt ingeroepen tussen particulieren onderling. Het merendeel van het VWEU ziet namelijk op de lidstaten. Uit **Walrave en Koch** blijkt dat particulieren toch ook aan bepaalde regels van het VWEU gehouden zijn. Van de artikelen 18, 45, 49, 101, 102 en 157 VWEU is de horizontale werking aanvaard.

Het is wel belangrijk een onderscheid te maken tussen horizontale rechtstreekse werking en de mogelijkheid om in een horizontaal geschil op het primaire Unierecht te beroepen. Horizontale rechtstreekse werking ziet op de vraag of het handelen van een particulier binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Het in een horizontaal geschil beroepen op primair Unierecht gaat over het feit dat een zaak tussen twee particulieren gaat maar de bepaling van het Unierecht kan dan ingeroepen worden jegens de overheidsmaatregel en niet jegens het optreden van een particulier.

Een omgekeerde verticale rechtstreekse werking is theoretisch ook mogelijk. Dan gaat het om situaties waar een overheidsinstelling van een lidstaat zich jegens een particulier beroept op Unierecht.

4.5.3 De rechtstreekse werking van de algemene rechtsbeginselen en fundamentele rechten

Het Hof heeft, behoudens een aantal regels uit het VWEU, zowel horizontale als verticale rechtstreekse werking aangenomen van de algemene beginselen van Europees recht. Het kan gaan om geschreven en ongeschreven algemene rechtsbeginselen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene rechtsbeginselen aan de ene kant en de rechten en beginselen die neergelegd zijn in het **Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie** aan de andere kant. Uit het Handvest vloeien een aantal duidelijke en onomstreden rechten voort. Daarnaast omvat het ook enkele beginselen die minder unanieme weerklank vinden in de lidstaten. De rechten die uit het Handvest voortvloeien, hebben doorwerking, maar de beginselen niet. De beginselen hebben nog nader optreden van de Uniewetgever en/of de nationale wetgever nodig.

Voor wat betreft de algemene rechtsbeginselen is het allemaal begonnen met de zaak **Mangold**. In deze zaak ging het om leeftijdsdiscriminatie. Er bestond een richtlijn maar Mangold kan deze niet inroepen jegens zijn ex-werkgever. Het Hof oordeelde dat deze richtlijn een nadere uitwerking van het beginsel

van gelijke behandeling. Dit beginsel kan jegens eenieder ingeroepen worden. De nationale rechter moet daarom de volle werking van dit beginsel verzekeren. In artikel 21 van het Handvest is discriminatie verboden. Het verleent een subjectief recht dat ingeroepen kan worden volgens het Hof. Artikel 27 daarentegen bepaalt het medezeggenschapsrecht van werknemers, maar deze verkrijgt pas volle werking wanneer het in de wetgeving van de Unie en de lidstaten nader is bepaald. De inhoud van artikel 27 is dus relatief onbepaald en kent daarom geen rechtstreekse werking in horizontale situaties.