

I **Introductie en gids tot het recht van de Europese Unie en haar studie**

1 Inleiding

Het begrijpen en bestuderen van het recht van de Europese Unie (ook Europees, I-1
Unie- of EU-recht) begint met het begrijpen van de structuur en de belangrijkste bronnen ervan. Deze zullen hierna uitvoerig worden besproken. De hiërarchie van deze bronnen, die niet altijd de vorm van geschreven recht aannemen, maakt ook deel uit van de basiskennis die nodig is om door de Europese juridische jungle te navigeren. In dit verband is het ook van belang vertrouwd te zijn met de verschillende manieren waarop Europese juridische documenten, zoals de door de EU-instellingen vastgestelde wetgeving en de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden geïdentificeerd. Dit hoofdstuk begint met een overzicht van de structuur van het EU-recht. Daarna volgt een overzicht van de manieren waarop toegang kan worden verkregen tot de verschillende bronnen van het EU-recht. Tussendoor zullen we stilstaan bij de dynamische aard van het recht van de Europese Unie.

Er zijn verschillende manieren om structuur aan te brengen in een rechtstelsel. I-2
Op basis van de specifieke inhoud van een regel kan deze bijvoorbeeld worden ingedeeld bij staats- en bestuursrecht, burgerlijk recht of strafrecht. Een andere methode richt zich op de vraag of de auteur van een bepaald juridisch document een individu is (d.w.z. een natuurlijke of rechtspersoon), een gemeente, een land of een internationale organisatie.¹ Het is niet moeilijk te zien dat deze twee (en andere) indelingsmethoden elkaar in bepaalde opzichten overlappen. Een andere benadering is te kijken naar de hiërarchie van de verschillende regels. Juristen en beoefenaars van juridische beroepen doen dit vaak door verschillende lagen recht aan te wijzen. Zoals veel van haar lidstaten vertoont het rechtssysteem van de Europese Unie een gelaagde structuur die eigenlijk niet eenvoudigweg in hiërarchi-

1 Wanneer deze methode wordt toegepast, is het Europees recht zeker ruimer dan het recht van de Europese Unie, aangezien er meer instellingen zijn die het recht op het Europese continent propageren, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

sche termen kan worden beschreven. Om dit systeem te begrijpen is het nodig om in ieder geval rekening te houden met drie soorten actoren. Allereerst zijn er de instellingen van de Europese Unie. Hiermee doelen wij op de instellingen die zijn opgericht op grond van het recht van de Europese Unie. De tweede categorie betreft de lidstaten. Deze groep omvat alle actoren die onderdeel zijn van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht binnen een lidstaat, zoals de (centrale) regering, wetgever, decentrale overheden, en de rechterlijke macht. Ten slotte zijn er de particulieren. Dit zijn alle natuurlijke personen en rechtspersonen.

2 Het primaire recht van de EU

- 1-3 De belangrijkste of – zo u wilt – bovenste laag van het EU-recht wordt gevormd door de Verdragen, waaronder het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU of EU-Verdrag), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of Werkingsverdrag) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest).² Vanuit praktisch oogpunt is het Werkingsverdrag het belangrijkste, aangezien het de regels bevat voor de uitvoering van het algemene rechtskader waarbinnen de Unie opereert. De Verdragen, alsmede de protocollen en bijlagen daarbij, worden vaak aangeduid als onderdeel van het primaire recht, wat hun positie in de toplaag bevestigt.³ De toplaag omvat ook de algemene beginselen van het EU-recht (zoals de grondrechten van de EU), het Handvest en de uitlegging van de Verdragen door het Hof van Justitie. Een bekend voorbeeld van de interpretatie van de Verdragen door het Hof van Justitie is te vinden in het arrest *Dassonville*, dat samen met een aantal andere arresten een definitie geeft van de term ‘maatregelen van gelijke werking’, die voorkomt in artikel 34 VWEU. Deze verzameling rechtsregels en rechterlijke uitspraken is wat wij het primaire Unierecht noemen. Het vormt de toetssteen van alle andere EU-wetgeving en van bepaalde aspecten van de nationale wetgeving en de wetten die tussen particulieren van toepassing zijn.
- 1-4 Zoals hierboven uiteengezet, omvat het hoogste niveau van EU-recht verschillende bronnen. Dit maakt het moeilijker om een structuur binnen het primaire recht aan te geven, onder meer omdat onduidelijk is hoe deze bronnen zich tot elkaar verhouden. Krachtens artikel 1 lid 2 VWEU hebben het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag dezelfde juridische status, terwijl de status van de uitlegging van de Verdragen door het Hof van Justitie minder duidelijk is. Enerzijds zijn er gevallen waarin deze uitlegging van een verdragsbepaling de definitie van die bepaling vormt. Dit wijst erop dat de uitlegging van de Verdragen door het Hof van Justitie hetzelfde gewicht heeft als de Verdragen zelf. Anderzijds zijn er gevallen waarin de uitlegging van een verdragsbepaling wordt beperkt door een latere verdragswijzi-

2 Deze lijst wordt aangevuld met het Euratom-Verdrag (voluit: Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) en de diverse verdragen die zijn aangenomen tot wijziging van het EU-Verdrag en Werkingsverdrag en eerdere verdragen, zie randnummer I-4. Gezien de beperkte rol van kernenergie in Europese aangelegenheden is dit verdrag thans van weinig praktische betekenis.

3 Zie art. 51 VEU.

ging.⁴ Dit wijst erop dat de Verdragen uiteindelijk de hoogste bron van EU-recht vormen. Dit doet vragen rijzen over de identiteit en de plaats van de hoogste autoriteit binnen het rechtsstelsel van de EU. Komt deze titel toe aan de lidstaten, die de verdragen gezamenlijk vaststellen, of delen zij deze met het Hof van Justitie, dat de verdragen interpreteert? In het klassieke intergouvernementele model van internationale samenwerking vertegenwoordigen de lidstaten ontegenzeggelijk de hoogste autoriteit. Zoals in dit boek wordt uiteengezet, is de samenwerking binnen de EU echter van een ander karakter dan het klassieke intergouvernementele model, hetgeen leidt tot een situatie waarin de lidstaten in ieder geval *de facto* de hoogste positie bij de vormgeving van het EU-recht delen met het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zo hebben de talloze (vaak vrijdelde) pogingen van individuele lidstaten om zich te onttrekken aan de definitie van het Hof van Justitie van een 'maatregel van gelijke werking',⁵ niet geleid tot een verdragswijziging in die zin, ook al zijn de lidstaten perfect in staat om de werkingssfeer van artikel 34 VWEU te beperken door eenvoudigweg een nieuwe tekst overeen te komen. Dit toont een deel van de dynamiek van het Unierecht, waarbij de interpretatie door het Hof van groter praktisch belang is dan de verdragstekst, zeker als de lidstaten en particulieren hun precieze rechten en plichten op grond van het Unierecht willen kennen.

Ook de status van de algemene beginselen van het EU-recht is onduidelijk. Zij 1-5 zijn door het Hof van Justitie geformuleerd in het kader van tientallen arresten en zijn gedeeltelijk gecodificeerd doordat de lidstaten en de Europese instellingen een aantal ervan hebben opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Een belangrijk deel van het Handvest is gewijd aan de beperking van de draagwijdte van de daarin vervatte rechten. Het Hof van Justitie heeft in zijn uitlegging van het Handvest op zijn minst de grenzen van de door de lidstaten opgelegde beperkingen getoetst en verlegd.⁶ Dit alles komt erop neer dat wanneer men een soort hiërarchische structuur in de EU-wetgeving tracht aan te brengen, het belangrijk is voor ogen te houden dat de verdeling van de bevoegdheden binnen de Unie niet altijd zo duidelijk is. Uiteindelijk zijn het de lidstaten die de Unie en dus ook het Hof van Justitie hebben opgericht. Dit impliceert dat zij het Hof ook van zijn verantwoordelijkheden kunnen ontheffen door de verdragen te wijzigen. Deze mogelijkheid is echter zo hypothetisch, dat het Hof van Justitie (en

4 Een voorbeeld hiervan is het zogenoemde 'Barber-protocol' – Protocol (nr. 2) betreffende art. 119 van het EG-Verdrag, dat aan het EG-Verdrag is gehecht – waarmee werd beoogd de implicaties van een eerdere interpretatie van art. 119 van het EG-Verdrag te beperken. Een latere versie van dit protocol werd aan het VEU gehecht – Protocol (nr. 17) betreffende art. 141 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1992). Het Protocol (nr. 26) betreffende diensten van algemeen economisch belang, dat aan het Verdrag van Lissabon is gehecht, wordt algemeen beschouwd als een poging van de lidstaten om de extensieve interpretatie van art. 106 VWEU door het Hof van Justitie en de Commissie en de gevolgen daarvan te beperken, zie randnummer IX-117.

5 Zie randnummer VIII-23 e.v.

6 Zie randnummer II-45.

dus zijn interpretatie van het EU-recht) in wezen op voet van gelijkheid met de lidstaten opereert.⁷

- I-6 Naast het EU-Verdrag en Werkingsverdrag omvat het EU-recht nog verscheidene andere verdragen, die vaak worden genoemd naar de steden waar ze zijn gesloten, zoals het Verdrag van Maastricht en, recenter, het Verdrag van Lissabon.⁸ Het belang van deze en andere verdragen die op verschillende momenten tijdens het proces van Europese integratie zijn gesloten, ligt vooral in de wijzigingen die zij aanbrachten in de oorspronkelijke verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en die hebben geleid tot de huidige verdragen en met name het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag. Op zichzelf beschouwd zijn veel van deze wijzigingsverdragen dan ook vrij onleesbaar. Het Verdrag van Lissabon, bijvoorbeeld, bestaat uit een preambule, zeven artikelen en twaalf protocollen. Artikel 1, dat 61 leden bevat, wijzigt het EU-Verdrag. Artikel 2, dat 295 leden bevat, wijzigt het EG-Verdrag en doopt het om tot het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De artikelen 3 tot en met 7 bevatten de slotbepalingen van het Verdrag van Lissabon. Alle in de artikelen 1 en 2 van het Verdrag van Lissabon geschetste wijzigingen zijn verwerkt in de geconsolideerde versies van het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag, waarvan de inhoud centraal staat in dit boek.⁹
- I-7 De aandacht voor de oprichtings- en wijzigingsverdragen sluit nauw aan bij de voorgaande discussie over de status van de verschillende bronnen van EU-recht en de daarmee samenhangende vraag naar de identiteit van de hoogste autoriteit binnen het EU-recht alsmede het dynamische karakter van het Unierecht. In het klassieke intergouvernementele model berust de hoogste autoriteit bij de lidstaten, vertegenwoordigd door hun regeringen (d.w.z. staatshoofden of regeringsleiders en ministers), die de onderhandelingen voeren, en aan de nationale parlementen, die betrokken zijn bij de bekrachtiging van verdragen. Dit verklaart waarom in artikel 1 VEU uitdrukkelijk wordt bepaald dat de ‘Hoge Verdragsluitende Partijen’ de Europese Unie hebben opgericht. In het klassieke model is het ook aan de lidstaten om verdragswijzigingen te initiëren en te ratificeren. De verdragsprocedure voor de wijziging van de verdragen wijkt echter af van dit model in die zin dat ook twee EU-instellingen – het Europees Parlement en de Commissie – een verdragswijzigingsprocedure kunnen initiëren. Hoewel de lidstaten dus de eindverantwoordelijkheid behouden voor de bekrachtiging van verdragswijzigingen, kunnen zij niet langer de exclusieve aanspraak maken op het hoogste gezag in alle aangelegenheden die verband houden met de verdragen. De sleutelrol van de lidstaten bij de bekrachtiging van verdragswijzigingen geeft ze nog steeds een beslissende invloed bij de werkelijke wijziging van de verdragen, maar doet ook de vraag

7 In feite zou de enige manier om aan de bevoegdheid van het Hof van Justitie te ontsnappen erin bestaan uit de EU te treden op grond van art. 50 VEU (zie randnummer V-73). Hoe belangrijk het is om aan de jurisdictie van het Hof van Justitie te ontsnappen, blijkt uit de argumenten die voor een Brexit worden aangevoerd.

8 Het Verdrag van Lissabon werd voorafgegaan door de Verdragen van Nice, Amsterdam en Maastricht en de Europese Akte. Zie verder randnummer XII-29.

9 Zie randnummer I-10.

rijzen of zij hun soevereiniteit op dit gebied behouden. Deze vraag (en het daaruit voortvloeiende vraagstuk van de omvang van de bevoegdheden van de Unie) is een steeds terugkerend thema op het gebied van het EU-recht en in dit boek.¹⁰

De facto en de jure soevereiniteit in de Europese Unie

Het begrip soevereiniteit is een klassiek concept om een hiërarchie aan te brengen in de betrekkingen tussen landen onderling en tussen landen en internationale organisaties. Op het gebied van de internationale betrekkingen zijn landen soeverein, maar zij kunnen ervoor kiezen een deel van hun soevereiniteit over te dragen aan internationale organisaties. In dat geval zijn de betrokken landen ondergeschikt aan de betrokken organisatie en hebben de regels van die organisatie voorrang boven hun nationale wetten in alle aangelegenheden die verband houden met de overgedragen bevoegdheden. In beginsel kunnen de lidstaten de soevereiniteit die zij hebben overgedragen weer opeisen.¹¹ Wanneer het echter gaat om de Europese Unie, haar betrekkingen met de lidstaten en de betrekkingen tussen de lidstaten onderling, wordt de kwestie van de soevereiniteit nogal ingewikkeld. Zo hebben problemen bij de ratificatie van recente verdragsherzieningen, zoals de negatieve uitslag van het Nederlandse referendum over het associatieverdrag EU-Oekraïne, diverse vragen opgeworpen. Deze specifieke uitslag deed de vraag rijzen in hoeverre de andere 27 lidstaten, het Europees Parlement en Oekraïne in staat en/of bereid zouden zijn om meer dan symbolische wijzigingen aan te brengen in de tekst van deze overeenkomst na de verwerping ervan door de Nederlandse kiezers. Een soortgelijke vraag deed zich voor in verband met de ratificatieproblemen van het Grondwettelijk Verdrag en het daaruit voortvloeiende Verdrag van Lissabon. In de praktijk vonden grote en belangrijke delen van het Grondwettelijk Verdrag uiteindelijk hun weg naar het Verdrag van Lissabon en zijn nu in de hele Unie van toepassing, ondanks het Franse en Nederlandse 'nee'. Men kan zich dus afvragen of klassieke soevereiniteit nog wel een nuttige manier is om de rol en invloed van lidstaten in de EU te begrijpen. Wellicht is het beter om te denken in termen van gedeelde soevereiniteit.¹²

De worsteling die de lidstaten hebben doorgemaakt in verband met de overdracht van soevereiniteit aan de Unie verklaart mede de complexiteit van het EU-recht, die onmiddellijk blijkt uit het bestaan van twee kernverdragen. De verhouding tussen het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag blijkt vrij duidelijk uit hun volledige titels. Grofweg staan de belangrijkste of – zo u wilt – constitutionele regels in het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie. Deze regels hebben betrekking op de instellingen en hun onderlinge betrekkingen, de democratische beginselen, de

I-8

10 Art. 48 lid 2 en 6 VEU. Zie randnummer V-66.

11 Zo hebben verschillende landen zich bijvoorbeeld onttrokken aan de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof. Deze bevoegdheid is geregeld in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969.

12 Een voorbeeld hiervan is Polen dat zich alleen in combinatie met andere landen kan verzetten tegen de strengere handhaving van de rechtstatelijke regels van het EU-recht ten opzichte van die lidstaat, zie randnummer II-72 en V-64.