



Inleiding tot het P. VAN ELSUWEGE
Europees
recht



Inleiding tot het
Europees
recht





Inleiding tot het
Europees
recht

P. VAN ELSUWEGE



D/2019/13.654/13

ISBN 978 94 92547 43 9

© 2019 PETER VAN ELSUWEGE

Uitgave door VRG GENT

Universiteitsstraat 4

9000 Gent

E-mail: uitgeverij@vrg-gent.be

Internet: www.vrg-gent.be

Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets in deze uitgave verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt worden, op welke wijze ook, zonder uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur.

Woord vooraf

De term 'Europees recht' slaat in het kader van deze cursus op het 'recht van de Europese Unie (EU)'. Na een kort historisch overzicht van het Europees integratieproces, wordt dieper ingegaan op het institutioneel kader, de bronnen en de belangrijkste besluitvormingsmechanismen van de EU. Ten slotte wordt stil gestaan bij een aantal belangrijke basisprincipes van het Europees recht.

De syllabus moet bestudeerd worden met de teksten die in de colleges worden besproken: dit is in de eerste plaats de tekst van de EU-Verdragen, maar ook relevante secundaire wetgeving en rechtspraak van het Hof van Justitie. De tekst van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) kan vrij gedownload worden via: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>. Referenties naar relevante teksten van secundair recht en rechtspraak worden via PowerPoint-slides op Minerva verspreid. Wegens het sterk dynamische karakter van het Europees recht zal bijkomende relevante informatie eveneens via Minerva worden verspreid.

De in het kader van deze cursus behandelde onderwerpen vormen een noodzakelijke inleiding op de cursus 'Europees recht' van 2^e bachelor waarin de verschillende aspecten van de Europese rechtsbescherming en het materieel EU-recht (o.a. recht van de interne markt, mededinging, externe betrekkingen) verder worden uitgediept. In de masterjaren, ten slotte, bestaat de mogelijkheid tot verdere specialisatie in de verschillende aangeboden grondige en bijzondere studies.



Inhoudsopgave

DEEL I.	
HET JURIDISCH KADER VAN HET EUROPEES INTEGRATIEPROCES: HISTORISCHE EVOLUTIE	13
Hoofdstuk 1. De start van het Europees integratieproces	15
Afdeling 1. De eerste initiatieven tot Europese samenwerking	15
§ 1. Marshall-plan, OEES en OESO	15
§ 2. Benelux	16
§ 3. De Raad van Europa	16
Afdeling 2. Oprichting van de Europese Gemeenschappen	18
§ 1. De Verklaring van Schuman en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)	18
§ 2. De Europese Defensiegemeenschap (EDG) en Europese Politieke Gemeenschap (EPG)	19
§ 3. EURATOM	20
§ 4. EEG	20
Hoofdstuk 2. Verdieping van het Europees integratieproces	23
Afdeling 1. Van Europese Gemeenschappen naar Europese Unie	23
§ 1. De Europese Akte: van Gemeenschappelijke Markt naar Interne Markt	23
§ 2. Samenwerking buiten het kader van de Europese Gemeenschappen	25
Afdeling 2. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht)	27
Afdeling 3. Het Verdrag van Amsterdam	30
Afdeling 4. Het Verdrag van Nice	31
Afdeling 5. De Europese Conventie en het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa	32
Afdeling 6. Het Verdrag van Lissabon	33
§ 1. Algemeen	33
§ 2. De belangrijkste vernieuwingen	34
A. Afschaffing van de pijlerstructuur	34
B. Hervorming van de Europese instellingen	35
C. Invoering van het burgerinitiatief	35

D. Mogelijkheid voor een lidstaat om de Europese Unie te verlaten (art. 50 VEU)	36
E. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt juridisch bindend	39
1. Ontstaan van het Handvest	39
2. Toepassingsgebied <i>ratione materiae</i>	40
3. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i>	41
§ 3. Evoluties na het Verdrag van Lissabon	44
F. Procedure voor verdragswijzigingen	44
G. Impact van de eurocrisis	46
Hoofdstuk 3. De uitbreiding van de Europese Unie	49
Afdeling 1. Juridisch kader van het EU uitbreidingsproces	49
Afdeling 2. Evolutie van het EU uitbreidingsproces	51
§ 1. De eerste uitbreidingsgolven	52
§ 2. De 'big bang' uitbreiding	53
§ 3. Zevende uitbreiding en perspectieven voor de toekomst	54
§ 4. Brexit	56
DEEL II.	
DE EUROPESE UNIE ALS EEN AUTONOME EN GEDIFFERENTIEERDE RECHTSORDE	63
Hoofdstuk 1. De EU als een autonome rechtsorde	65
Hoofdstuk 2. De EU als een gedifferentieerde rechtsorde	77
Afdeling 1. Eurozone	78
Afdeling 2. Schengenzone	80
Afdeling 3. Nauwere samenwerking	81
Afdeling 4. Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO)	83
Hoofdstuk 3. De EU als een rechtsorde gebaseerd op gemeenschappelijke waarden	85
DEEL III.	
DE INSTELLINGEN VAN DE UNIE	91
Hoofdstuk 1. Het Europees Parlement (artikelen 13-14 VEU en 223-234 VWEU)	95
Afdeling 1. Samenstelling	95
Afdeling 2. Besluitvorming	97

Afdeling 3. Bevoegdheden	98
§ 1. Wetgevende en budgettaire bevoegdheden	98
§ 2. Controlerende en adviserende bevoegdheden	99
Hoofdstuk 2. De Europese Raad (artikelen 15 VEU en 235-236 VWEU)	101
Afdeling 1. Samenstelling	101
Afdeling 2. Besluitvorming	102
Afdeling 3. Bevoegdheden	102
Hoofdstuk 3. De Raad (artikelen 16 VEU en 237-243 VWEU)	105
Afdeling 1. Samenstelling	105
Afdeling 2. Besluitvorming	106
Afdeling 3. Bevoegdheden	108
Hoofdstuk 4. De Commissie (artikelen 17 VEU en 244- 250 VWEU)	109
Afdeling 1. Samenstelling	109
Afdeling 2. Besluitvorming	111
Afdeling 3. Bevoegdheden	112
Hoofdstuk 5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikelen 251-281 VWEU)	115
Afdeling 1. Samenstelling	115
Afdeling 2. Bevoegdheden	116
§ 1. Het beroep wegens niet-nakoming (art. 258-260 VWEU)	118
§ 2. Het beroep tot nietigverklaring / wettigheidscontrole van EU rechtshandelingen (art. 263 VWEU)	119
§ 3. Het beroep wegens nalaten (art. 265 VWEU)	120
§ 4. Het beroep tot schadevergoeding (art. 268 io art. 340 VWEU)	120
Afdeling 3. Besluitvorming	121
Hoofdstuk 6. De Europese Centrale Bank (artikelen 282-284 VWEU)	123
Hoofdstuk 7. De Rekenkamer (artikelen 285-287 VWEU)	125
Hoofdstuk 8. Andere organen en instanties van de EU niet vermeld in art. 13, lid 1 VEU	127

DEEL IV.	
BRONNEN VAN EU-RECHT	129
Hoofdstuk 1. Primaire rechtsbronnen	133
Afdeling 1. Oorspronkelijke basisverdragen en wijzigingen van de basisverdragen	133
Afdeling 2. Het EU Handvest van de grondrechten	134
Afdeling 3. Protocollen gehecht aan de Verdragen	134
Afdeling 4. Toetredingsverdragen gesloten met nieuwe lidstaten	134
Hoofdstuk 2. Secundaire rechtsbronnen	135
Afdeling 1. Verordening	137
Afdeling 2. Richtlijn	139
Afdeling 3. Besluit	144
Afdeling 4. Aanbevelingen en adviezen	145
Afdeling 5. 'ad hoc' handelingen (niet in art. 288 VWEU)	145
Hoofdstuk 3. Ongeschreven rechtsbronnen	147
Hoofdstuk 4. Vindplaatsen	149
DEEL V.	
WETGEVINGSPROCEDURES	151
Hoofdstuk 1. Gewone wetgevingsprocedure	155
Hoofdstuk 2. Bijzondere wetgevingsprocedures	159
DEEL VI.	
ENKELE BASISPRINCIPES VAN HET EU RECHT	161
Hoofdstuk 1. Het attributiebeginsel	163
Afdeling 1. Bevoegheidsafbakening	163
Afdeling 2. Keuze van de rechtsgrond	166
Hoofdstuk 2. De beginselen van subsidiariteit en evenredigheid	171
Hoofdstuk 3. Het beginsel van loyale samenwerking	177
Hoofdstuk 4. Het gelijkheidsbeginsel	179

Hoofdstuk 5. Het beginsel van wederzijdse erkenning	187
DEEL VII.	
BIJLAGEN	191
Bijlage 1. Europees recht: elektronische bronnen	193
Bijlage 2. Overzicht basisliteratuur Europees recht	195
Bijlage 3. Glossarium	199

DEEL II

De Europese Unie als een autonome en gedifferentieerde rechtsorde



Hoofdstuk 1

DE EU ALS EEN AUTONOME RECHTSORDE

De basisverdragen waarop de EU is gebaseerd hebben een eigen, autonome rechtsorde in het leven geroepen die zich onderscheidt van het klassiek internationaal recht.⁵⁹ Dit werd reeds verduidelijkt door het Hof van Justitie in twee basisarresten van 1963 en 1964.

In de zaak *Van Gend en Loos* (26/62) was de vraag aan de orde of een Nederlandse transportonderneming zich rechtstreeks kon beroepen op een bepaling van het EEG-Verdrag in een conflict met de Nederlandse administratie der belastingen. De Nederlandse regering, hierin gesteund door de Belgische en Duitse regering, volgde de klassieke internationaalrechtelijke redenering en was van oordeel dat dit onmogelijk was aangezien de gevolgen van internationale overeenkomsten enkel op grond van het interne, Nederlandse recht konden worden bepaald. Het Hof van Justitie volgde deze redenering echter niet en wees op de specifieke eigenschappen van het Gemeenschapsrecht om te besluiten dat er sprake is van een nieuwe rechtsorde die niet alleen rechten en plichten met zich meebrengt voor de lidstaten maar ook voor hun onderdanen:

⁵⁹ De term 'rechtsorde' verwijst naar "een samenstel van regels waaraan een bepaalde gemeenschap is onderworpen". Een rechtsorde wordt als autonoom beschouwd "wanneer die uit eigen hoofde bepaalt wat haar werkingssfeer is (zowel zakelijk, persoonlijk, geografisch als temporeel), wanneer zij uit eigen hoofde bepaalt wat de rechtsgevolgen zijn voor situaties die onder die werkingssfeer vallen (kwesties van toepassing geldigheid en uitlegging), en uit eigen hoofde bepaalt wat de verhouding is tussen deze autonome orde en andere rechtsstelsels". H. De Waele, *Autonome rechtsordes. Enkele beschouwingen over de emancipatie, proliferatie en fragmentatie van internationale en Europese normsystemen*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2015, p. 21 en 26. Zie ook: R. Barents, *De communautaire rechtsorde. Over de autonomie van het Gemeenschapsrecht*, Deventer, Kluwer, 2000, p. 11.

Arrest Van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1

[...]

Overwegende dat de Tariefcommissie in de eerste plaats de vraag stelt of artikel 12 [thans art. 30 VWEU] onmiddellijke werking als intern recht heeft in die zin, dat de burgers der lidstaten aan dit artikel door de rechter te handhaven rechten kunnen ontleenen;

Overwegende dat ter vaststelling of de bepalingen van een internationaal verdrag zodanige strekking hebben moet worden gelet op de geest, de inhoud en de bewoordingen daarvan;

Overwegende dat het oogmerk van het EEG-Verdrag, namelijk de instelling van een gemeenschappelijke markt wier werkzaamheid de ingezetenen der Gemeenschap rechtstreeks betreft, meebrengt dat dit **Verdrag meer is dan een overeenkomst welke slechts wederzijdse verplichtingen tussen de verdragsluitende mogendheden schept**;

dat deze opvatting wordt bevestigd door de preambule van het Verdrag, die zich over de regeringen heen richt tot de volken en wel zeer duidelijk door het in leven roepen van organen, bekleed met soevereine rechten welke uitoefening zowel de lidstaten als hun burgers raakt;

dat het overigens de aandacht verdient dat de ingezetenen der in de Gemeenschap verenigde Staten door middel van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité geroepen zijn mede te werken aan de arbeid dezer Gemeenschap;

dat bovendien de opdracht aan het Hof van Justitie, om door middel van artikel 177 [thans art. 267 VWEU] de eenheid in de uitlegging van het Verdrag door de nationale gerechten te verzekeren, bewijst dat de Staten ervan uit zijn gegaan, dat de gelding van het gemeenschapsrecht door hun ingezetenen voor deze gerechten kan worden ingeroepen;

dat uit deze omstandigheden moet worden afgeleid, dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze lidstaten maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn [...]

In het ongeveer een jaar later gewezen arrest *Costa v. Enel* heeft het Hof van Justitie de verhouding tussen het Europees recht en het nationaal recht verder verduidelijkt. In deze zaak behandelde het Hof van Justitie een vraag van een Italiaanse rechter omtrent de verenigbaarheid van een Italiaanse nationalisatiewet met het EEG-Verdrag.⁶⁰ Onder een dualistische opvatting van de relatie tussen internationaal (waar-

60 In 1962 had Italië beslist om de elektriciteitssector te nationaliseren. Door deze nationalisatiewet werden alle installaties van private elektriciteitsmaatschappijen overgedragen aan de openbare elektriciteitsorganisatie ENEL. De heer Costa had aandelen in een private elektriciteitsbedrijf en verloor door de nationalisatie een deel van de winst van de onderneming. Uit protest weigerde hij zijn elektriciteitsrekening te betalen.

onder EEG-) recht en nationaal recht, voerde de Italiaanse regering hierbij aan dat, aangezien het Verdrag in de Italiaanse rechtsorde was opgenomen bij wet, deze door een latere wet opzij kon worden gezet (“*lex posterior derogat priori*”). Op grond van de kenmerken van het Gemeenschapsrecht oordeelde het Hof dat deze redenering niet kon worden gevolgd.

Arrest Costa v. Enel, 6/64, EU:C:1964:66

[...]

Overwegende dat het E.E.G.-verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerkingtreding van het verdrag in de rechtsorde der lidstaten is opgenomen en waarmede de nationale rechters rekening dienen te houden;

Dat namelijk de lidstaten - door voor onbepaalde tijd een gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handlingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de gemeenschap hebben overgedragen) - hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtsstelsel in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf;

Overwegende dat deze opneming in het recht der lidstaten van uit gemeenschapsrechtelijke bron voortkomende rechtsregels en, meer in het algemeen, de geest en de inhoud van het verdrag, tot gevolg hebben dat de staten tegen de rechtsorde, die zij op basis van wederkerigheid hebben aanvaard, niet kunnen ingaan met een later, eenzijdig afgekondigd wettelijk voorschrift; dat een dergelijk voorschrift derhalve niet boven de rechtsorde van de gemeenschap kan worden gesteld;

Dat, indien de werking van het gemeenschapsrecht van staat tot staat zou verschillen op grond van latere nationale wetten, dit de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag, bedoeld in artikel 5, lid 2, in gevaar zou brengen en een bij artikel 7 verboden discriminatie in het leven zou roepen;

Dat de verplichtingen, neergelegd in het verdrag waarbij de gemeenschap is opgericht, niet absoluut, doch slechts voorwaardelijk zouden gelden, wanneer de verdragsluitende partijen zich door middel van latere wettelijke voorschriften aan de inachtneming daarvan zouden kunnen onttrekken;

Dat de gevallen, waarin de staten het recht hebben eenzijdig op te treden,

uitdrukkelijk zijn genoemd [...];

Dat anderzijds de verzoeken van de staten om van het verdrag te mogen afwijken aan bepaalde goedkeuringsvoorschriften zijn onderworpen [...], die van iedere betekenis zouden zijn ontbloot, wanneer de staten zich eenvoudigweg door middel van een wet aan hun verplichtingen zouden kunnen onttrekken;

Overwegende dat de voorrang van het gemeenschapsrecht wordt bevestigd door artikel 189 [thans art. 288 VWEU], bepalend dat de verordeningen verbindend zijn en rechtstreeks toepasselijk in elk van de lidstaten;

Dat deze bepaling, die zonder enig voorbehoud is neergeschreven, van iedere betekenis zou zijn ontbloot indien een staat de gevolgen ervan eenzijdig zou kunnen te niet doen door een wettelijk voorschrift uit te vaardigen, dat boven de gemeenschapsbepalingen uit zou gaan;

Overwegende dat **uit het bovenstaande volgt dat het verdragsrecht, dat uit een autonome bron voortvloeit, op grond van zijn bijzonder karakter niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kan worden gezet, zonder zijn gemeenschapsrechtelijk karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast;**

Dat, waar de lidstaten de rechten en plichten die uit de verdragsbepalingen voortvloeien aan de rechtsorde van de gemeenschap hebben overgedragen, dit impliceert dat hun soevereine rechten definitief zijn beperkt, zodat latere eenzijdig afgekondigde wettelijke voorschriften, die tegen het stelsel van de gemeenschap ingaan, iedere werking ontberen; [...]

De via de arresten *Van Gend en Loos* en *Costa v. Enel* uitgewerkte principes van directe werking en voorrang zijn de hoekstenen van de autonome EU-rechtsorde.⁶¹ Beide principes vloeien voort uit de kenmerken van het Unierecht zelf en dit onafhankelijk van wat nationale grondwetten of het internationale recht bepalen over het effect van het verdragsrecht in de nationale rechtsorde. Hierbij moet worden opgemerkt dat de hoogste rechtscollages van de lidstaten de principes van voorrang en directe werking van het Unierecht op grond van het nationaal grondwettelijk recht erkennen.⁶² Vele grondwettelijke hoven maken hierbij het voorbehoud dat de toepassing van het Unierecht geen afbreuk kan doen aan een “harde kern” van constitutionele basisprincipes.⁶³

61 Deze principes komen uitgebreid aan bod in de cursus Europees recht in 2e bachelor.

62 Voor België gebeurde dit in het arrest *Franco-Suisse Le Ski* (smeerkaasarrest) van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971.

63 Het duidelijkste voorbeeld is de Solange-doctrine van het Duitse *Bundesverfassungsgericht*. In het *Solange I*-arrest van 1974 achtte het Duitse Grondwettelijk Hof een bijkomende toetsing van de communautaire wetgeving aan de door de Duitse grondwet gewaarborgde grondrechten noodzakelijk, zo-

In de meer recente zaak *Kadi en Al Barakaat t. Raad*⁶⁴ werd ook de autonomie van de EU-rechtsorde ten aanzien van het internationaal recht bevestigd door het Hof van Justitie, nadat het Gerecht in eerste aanleg had geoordeeld dat de EU-rechter enkel aan het *jus cogens* kon toetsen.⁶⁵ De zaak betrof een vraag omtrent de geldigheid van een EU-verordening, aangenomen ter uitvoering van een VN-resolutie. In deze resolutie was voorzien dat alle staten de tegoeden en andere financiële middelen dienden te bevriezen van aan Osama bin Laden en Al Qaida gelieerde personen en entiteiten. Het VN-sanctiecomité had hiervoor een lijst opgesteld, zonder dat de daarop geplaatste personen en entiteiten hiertegen konden in beroep gaan. Op basis van deze VN-lijst hadden de EU-instellingen een verordening aangenomen op grond waarvan alle banktegoeden van o.a. Yassin Abdullah Kadi en de Al Barakaat Internationaal Foundation in de EU werden bevroren. Toen de verzoekers (Kadi en Al Barakaat) de geldigheid van de verordening aanvochten op grond van schending van fundamentele mensenrechten (o.a. recht op eerlijk proces en effectieve rechterlijke bescherming), diende ook de vraag naar de bevoegdheid van de EU-rechter beantwoord te worden. De verordening diende immers ter implementatie van de VN-resolutie, waardoor incidenteel de geldigheid van die resolutie betwist werd. Het Gerecht concludeerde dat de EU-rechter niet bevoegd is zo een verordening te toetsen, maar dat hij wel bevoegd is de VN-resolutie zelf aan het *jus cogens* te toetsen.

Arrest Kadi/Raad en Commissie, T-315/01, EU:T:2005:332.

Erkend moet worden dat een dergelijke beperking van de bevoegdheid als uitvloeisel van de hierboven uiteengezette beginselen geboden is in het kader van het onderzoek van het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde.

Zoals reeds is uiteengezet, zijn de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aangenomen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. In die context is het de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad om uit te maken wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt, en welke maatregelen noodzakelijk zijn voor de

lang in de communautaire rechtsorde een gecodificeerde catalogoog van grondrechten ontbrak. In het *Solangel*-arrest van 1986 oordeelde het Duitse Grondwettelijk Hof dat een bijkomende toetsing van de Gemeenschapswetgeving niet langer nodig was, *zolang* de rechtspraak van het Hof van Justitie de nodige grondrechtenbescherming biedt. Zie: arrest van 29 mei 1974 (*Solange I*), *BVerfGE*, 37, 271; voor een vertaling in het Nederlands, zie *SEW* 1975, 452; en arrest van 22 oktober 1986 (*Solange II*), *BVerfGE*, 73, 339; *SEW* 1988, 127. Ook de Franse *Conseil Constitutionnel*, het Spaanse *Tribunal Constitucional* en het Italiaanse *Corte Costituzionale* maken een voorbehoud bij de principiële voorrang van het Unierecht. Zie o.a.: A. Alen, "Les relations entre la Cour de Justice des Communautés européennes et les Cours constitutionnelles des États membres", in: *Liber Amicorum Paul Martens*, Brussel, Larcier, 2007, 665-713.

64 Arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461.

65 Omtrent de term *jus cogens*, zie deel I van deze cursus.

handhaving of het herstel daarvan, en behoort dit als zodanig niet tot de bevoegdheid van de nationale of communautaire autoriteiten en rechterlijke instanties, onder het enkele voorbehoud van het in artikel 51 van dat Handvest bedoelde natuurlijke recht tot individuele of collectieve zelfverdediging. Wanneer de Veiligheidsraad, optredend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn sanctiecomité besluit dat de goeden van bepaalde personen of entiteiten moeten worden bevroren, geldt zijn besluit voor alle Leden van de Verenigde Naties, ingevolge artikel 48 van het Handvest.

In het licht van de overwegingen in de punten 243 tot en met 254 hierboven kan derhalve niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van een dergelijk besluit te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend.

Die bevoegdheid is om te beginnen onverenigbaar met de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de artikelen 25, 48 en 103, evenals met artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

Verder is die bevoegdheid in strijd met zowel de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 EG, 10 EG, 297 EG en 307, eerste alinea, VEG [thans artt. 5 VEU, 4, lid 3 VEU, 347 VWEU en 351 VWEU], als met de bepalingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 EU [thans art. 13, lid 2 VEU], volgens hetwelk de gemeenschapsrechter zijn bevoegdheden uitoefent onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de bepalingen van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Bovendien is zij onverenigbaar met het beginsel dat de bevoegdheden van de Gemeenschap, en dus die van het Gerecht, moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten Poulsen en Diva Navigation, punt 210 supra, punt 9, en Racke, punt 210 supra, punt 45).

Gelet met name op artikel 307 VEG [thans art. 351 VWEU] en artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, kunnen bovendien beweerde inbreuken op fundamentele rechten zoals die door de communautaire rechtsorde worden beschermd, of op de beginselen van die rechtsorde, niet afdoen aan de rechtsgeldigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad of aan de werking daarvan op het grondgebied van de Gemeenschap.⁶⁶

66 Zie naar analogie arrest *Internationale Handelsgesellschaft*, punt 190 supra, punt 3; arresten *Keller*, 234/85, EU:C:1986:377, unt 7; en *Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie*, 97/87–99/87, EU:C:1989:380, unt 38).

Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad in beginsel ontsnappen aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dat dit niet bevoegd is, ook al zij het incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen.

Het Gerecht is echter wél bevoegd om incidenteel de rechtmatigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het *jus cogens*, dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.”

In de hogere voorziening werd de gedachtegang van het Gerecht door het Hof van Justitie evenwel opzij gezet.⁶⁷ Volgens het Hof kan geen enkele internationale overeenkomst inbreuk maken op de autonomie van het rechtstelsel van de Unie, waardoor de oorsprong van een EU-rechtshandeling (*in casu* een VN-resolutie) deze niet immuun kan maken voor toetsing door de EU-rechter, dit in tegenstelling tot de beoordeling van het Gerecht. Ook wees het Hof er op dat de EU-rechter enkel bevoegd is de wettigheid na te gaan van de handeling van de Unie en niet die van de VN resolutie zelf, ook al was het maar om de verenigbaarheid ervan met het *jus cogens* na te gaan. Het belang van deze zaak voor de relatie tussen het Unierecht en internationaal recht kan moeilijk overschat worden. Advocaat-generaal Maduro vatte de problematiek, en het verschil in opvatting tussen Hof en Gerecht, in zijn conclusie bij de zaak kernachtig samen:

Conclusie advocaat-generaal Maduro, 16 en 23 januari 2008, Arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P, EU:C:2008:11, en C-415/05 P, EU:C:2008:30.

“[O]fschoon het Hof er zorgvuldig op toeziet dat de Gemeenschap de krachten het internationale recht op rustende verplichtingen nakomt, [tracht] het eerst en vooral het door het Verdrag gecreëerde constitutionele kader te beschermen. Het is daarom verkeerd, te concluderen dat, zodra de Gemeenschap door een regel van internationaal recht is gebonden, de communautaire rechterlijke instanties zich daaraan moeten onderwerpen en deze regel onvoorwaardelijk dienen toe te passen in de communautaire rechtsorde. De verhouding tussen het internationale recht en de communautaire rechtsorde wordt beheerst door de communautaire rechtsorde zelf en het internationale recht kan daarin alleen interfereren onder de voorwaarden die voortvloeien

67 Arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461.

uit de constitutionele beginselen van de Gemeenschap.”

Kortom, het Hof kwam tot de conclusie dat de EU-rechtscolleges, in overeenstemming met de aan hen toegekende bevoegdheden overeenkomstig de Verdragen, in principe instaan voor een volledige rechterlijke controle van de wettigheid van alle EU-maatregelen in het licht van de fundamentele rechten welke integraal deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht. Dit betekent ook de rechterlijke controle van EU-maatregelen, zoals in casu de betrokken verordening, welke de resoluties aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest in de VN Veiligheidsraad implementeren. Hoewel het VN Handvest voorrang kan hebben boven de handelingen van afgeleid EU-recht, “*geldt een dergelijke voorrang niet voor het primair recht, met name de algemene beginselen waarvan de grondrechten deel uitmaken*”.⁶⁸ Via deze rechtspraak heeft het Hof een soort “onaantastbare kern van fundamentele Europese constitutionele rechten en principes” gecreëerd waaraan niet kan geraakt worden.

Het belang van de autonomie van de EU rechtsorde blijkt verder uit de discussies omtrent de toetreding van de EU tot het EVRM. Zoals reeds vermeld, voorziet artikel 6, lid 2 VEU in een expliciete juridische basis voor een dergelijke toetreding. Hiermee werd het bevoegdheidsprobleem, vastgesteld door het Hof van Justitie in advies 2/94, weggewerkt. Dit betekent echter niet dat de EU toetreding onvoorwaardelijk kan plaatsvinden. Protocol nr. 8 bij de EU Verdragen voorziet immers dat het toetredingsakkoord moet rekening houden met “de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie”. Dit betekent, onder andere, dat de autonomie van de EU rechtsorde moet worden gerespecteerd, zoals duidelijk aangegeven door het Hof van Justitie in advies 2/13:

Advies 2/13 (ontwerpovereenkomst betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden), EU:C:2014:2454

Specifieke kenmerken en autonomie van de EU rechtsorde

[...]

182. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat een *internationale overeenkomst die voorziet in de oprichting van een gerecht dat met de uitlegging van de bepalingen ervan belast is en waarvan de beslissingen verbindend zijn voor de instellingen, daaronder begrepen het Hof, in beginsel niet onverenigbaar is met het recht van de Unie*, wat a fortiori het geval is wanneer de Verdragen zelf, zoals in casu, voorzien

⁶⁸ Arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461.

in de sluiting van een dergelijke overeenkomst. De bevoegdheid van de Unie om internationale betrekkingen aan te knopen en haar bekwaamheid om internationale overeenkomsten te sluiten, impliceren immers noodzakelijkerwijs dat het haar vrijstaat zich te onderwerpen aan de beslissingen van een bij dergelijke overeenkomsten ingesteld of aangewezen gerecht over de uitlegging en de toepassing van de bepalingen ervan (zie adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punten 40 en 70, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 74).

183. Het Hof heeft echter eveneens gepreciseerd dat *een internationale overeenkomst slechts gevolgen kan hebben voor zijn eigen bevoegdheden indien is voldaan aan de essentiële voorwaarden om de aard van deze laatste te behouden, en de autonomie van de rechtsorde van de Unie dus niet wordt aangetast* (zie adviezen 1/00, EU:C:2002:231, punten 21, 23 en 26, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 76; zie in die zin eveneens arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461, punt 282).
184. ***In het bijzonder mag het optreden van de organen waaraan het EVRM beslissingsbevoegdheid heeft toegekend, zoals vastgelegd in de voorgenomen overeenkomst, niet tot gevolg hebben dat de Unie en haar instellingen wordt voorgeschreven om bij de uitoefening van hun interne bevoegdheden de regels van Unierecht op een bepaalde wijze uit te leggen*** (zie adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punten 3035, en 1/00, EU:C:2002:231, punt 13).

Na een grondige analyse van het ontwerpakkoord, concludeerde het Hof van Justitie dat er onvoldoende garanties waren om de autonomie en eigenheid van het Unierecht te garanderen. In het bijzonder werd gewezen op de nood aan een betere afstemming tussen het EVRM en het EU Handvest van de grondrechten; de problematische mogelijkheid dat EU lidstaten klachten kunnen indienen voor een schending van het EVRM in de toepassing van het Unierecht en de onduidelijke samenloop tussen de nieuwe prejudiciële adviesprocedure bij het EHRM en de prejudiciële procedure voor het EU Hof van Justitie. Daarenboven werd het voorziene ‘co-respondentmechanisme’, waarbij bij klachten voor het EHRM de EU lidstaten of de EU als medeverweerder kunnen optreden, als onvoldoende beschouwd. De toepassing van dit mechanisme zou er immers kunnen toe leiden dat het EHRM zich moet uitspreken over de bevoegdheidsverdeling binnen de EU. Ook de ‘voorafgaande beoordelingsprocedure’, die het Hof van Justitie toelaat om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een bepaling van secundair Unierecht met het primair Unierecht of over de uitlegging van het primair Unierecht, werd als ontoereikend beschouwd. Het kan immers niet uitsluiten dat het EHRM zich over de interpretatie van secundair Unierecht moet uitspreken, wat in strijd is met het monopolie van het Hof van Justitie om het Unierecht te interpreteren. Ten slotte werd ook nog opgemerkt dat er binnen het Unierecht geen rechterlijke toetsing mogelijk is voor

maatregelen genomen in het kader van het GBVB terwijl het EHRM hierover wel bevoegdheid zou krijgen.

De meest recente illustratie inzake het belang van de autonomie van de EU rechtsorde betreft het vraagstuk omtrent de verenigbaarheid met het Unierecht van een geschillenbeslechtsmechanisme tussen investeerders en staten. In de zaak *Achmea* betwistte de Slowaakse overheid de rechtsgeldigheid van een arbitrageprocedure waarbij het land in Duitsland was veroordeeld tot het betalen van ongeveer 22,1 miljoen € schadevergoeding aan een Nederlandse verzekeringsonderneming op basis van een bilateraal investeringsverdrag (BIT) tussen het toenmalige Tsjechoslowakije en Nederland. Volgens Slowakije was het arbitragegeding in de BIT in strijd met diverse bepalingen van het Unierecht, in het bijzonder met de autonomie van de EU rechtsorde. Na een prejudiciële vraag van het Duitse Bundesgerichtshof, dat zich moest buigen over de rechtsgeldigheid van de scheidsrechterlijke beslissing in Duitsland, oordeelde het Hof van Justitie dat het arbitragebeding inderdaad onverenigbaar is met het Unierecht. Vooral de vaststelling dat het scheidsgerecht opgericht op basis van de BIT niet kan beschouwd worden als 'een rechterlijke instantie van de lidstaten' in de zin van art. 267 VWEU speelde hierbij een belangrijke rol. Hierdoor kan dit gerecht immers geen prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie en kan de uniforme uitlegging van het Unierecht niet worden gegarandeerd.

Zaak C-284/16, Slowaakse Republiek t. Achmea BV, EU:C:2018:158

- 31 Met haar eerste en tweede vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of de artikelen 267 en 344 VWEU aldus dienen te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een bepaling in een tussen lidstaten gesloten internationale overeenkomst zoals artikel 8 van de BIT krachtens welke een investeerder uit een van deze lidstaten, in geval van een geschil over investeringen in de andere lidstaat, tegen laatstgenoemde staat een procedure kan inleiden voor een scheidsgerecht en deze lidstaat zich ertoe heeft verbonden de bevoegdheid daarvan te aanvaarden.
- 32 Ter beantwoording van deze vragen **moet in herinnering worden gebracht dat een internationale overeenkomst volgens vaste rechtspraak van het Hof geen inbreuk mag maken op de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheidsregeling en dus op de autonomie van het rechtstelsel van de Unie waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.** Dit beginsel is met name vervat in artikel 344 VWEU, volgens hetwelk de lidstaten zich verbinden een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen niet op andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven [advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 33 Volgens eveneens vaste rechtspraak van het Hof is **de autonomie van het Unierecht ten aanzien van zowel het recht van de lidstaten als het internationaal recht gerechtvaardigd op grond van de essentiële kenmerken van de Unie, haar recht inzake met name de constitutionele structuur en de aard van het genoemde recht zelf**. Het Unierecht wordt immers hierdoor gekenmerkt dat het zijn oorsprong vindt in een autonome rechtsbron, de Verdragen, dat het voorrang heeft boven het recht van de lidstaten en dat een hele reeks op de onderdanen van de lidstaten en op de lidstaten zelf toepasselijke bepalingen rechtstreekse werking heeft. Dergelijke kenmerken hebben geleid tot een gestructureerd netwerk van beginselen, regels en onderling samenhangende juridische betrekkingen tussen de Unie zelf en haar lidstaten en tussen de lidstaten onderling [zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punten 165-167 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 34 Het Unierecht berust dus op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen, zoals is bepaald in artikel 2 VEU. Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen. Juist in deze omstandigheden dienen de lidstaten onder meer krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU genoemde beginsel van loyale samenwerking op hun respectieve grondgebied de toepassing en de eerbiediging van het recht van de Unie te verzekeren en daartoe alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren [advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punten 168 en 173 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 35 **Om het behoud van de specifieke kenmerken en de autonomie van de rechtsorde van de Unie te waarborgen, hebben de Verdragen een rechterlijk systeem ingesteld dat de coherente en eenvormige uitlegging van het Unierecht dient te verzekeren** [advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 174].
- 36 In dat kader staat het overeenkomstig artikel 19 VEU aan de nationale rechterlijke instanties en aan het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiablen rechterlijke bescherming genieten van de rechten die zij aan dat recht ontleen [zie in die zin adviezen 1/09 (Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbe-

slechting) van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punt 68, en 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 175, alsmede arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 33].

- 37 **De hoeksteen van het aldus opgezette rechterlijke systeem wordt meer bepaald gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door specifiek tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen, en die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen [zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 176 en aldaar aangehaalde rechtspraak].**

In *adviesprocedure 1/17* vroeg België aan het Hof van Justitie of het mechanisme voor geschillenbeslechting tussen investeerders en staten zoals voorzien in het vrijhandelsakkoord met Canada (CETA) verenigbaar is met het Unierecht.⁶⁹ Na een herhaling van de kernelementen van de autonomie van de EU rechtsorde (zie hierboven), wees het Hof hierbij op het fundamenteel verschil met de zaak *Achmea*. Met name betrof het in deze laatste zaak een overeenkomst tussen lidstaten, terwijl in advies 1/17 een overeenkomst tussen de EU en een derde land (Canada) aan de orde is. Bij een akkoord tussen lidstaten geldt het beginsel van wederzijds vertrouwen met betrekking tot respect voor het Unierecht, in het bijzonder het in art. 47 van het Handvest van de grondrechten erkende recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Dit beginsel is echter niet van toepassing in de betrekkingen tussen de EU en een derde land. Bovendien kan de beroepsinstantie van de CETA enkel de bepalingen van de CETA uitleggen of toepassen op basis van regels en beginselen van het internationaal recht die in de betrekkingen tussen de partijen bij deze overeenkomst van toepassing zijn. Aangezien de geschillenbeslechtingsprocedure onder de CETA onder deze omstandigheden geen gevolgen heeft voor ‘de werking van de instellingen van de EU overeenkomstig haar constitutionele kader’, besluit het Hof dat dit akkoord geen afbreuk doet aan de autonomie van de rechtsorde van de Unie.

⁶⁹ Advies 1/17 (CETA), EU:C:2019:341.

DEEL VI

Enkele basisprincipes van het EU recht



Hoofdstuk 1

HET ATTRIBUTIEBEGINSEL

AFDELING 1.

BEVOEGHEIDSAFBAKENING

Het *beginsel van bevoegdheidstoedeling* of het *attributiebeginsel* is vastgelegd in art. 4, lid 1, VEU jo. 5, lid 1 en 2, VEU, en betekent in essentie dat de Unie slechts beschikt over de bevoegdheden die haar door de lidstaten op grond van de Verdragen zijn toebedeeld. De bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toebedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

Artikel 5 VEU

1. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.
2. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toebedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

(...)

Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vermeldden de Verdragen enkel een lijst van “doelstellingen” en “taken”. Sinds het Verdrag van Lissabon bevatten de Verdragen ook een lijst van de bevoegdheden van de Europese Unie. De

bevoegdheden van de Europese Unie worden opgesomd in art. 2 tot en met 6 VWEU. Verder in de Verdragen wordt het eigenlijke “beleid” van de EU omschreven.¹⁶⁷ In afzonderlijke Verdragsartikelen wordt voor elke bevoegdheid vermeld wat de Europese Unie kan doen en hoe ze hierbij kan optreden, bijvoorbeeld op basis van welke instrumenten en volgens welke procedure.

Bij de **exclusieve bevoegdheden** is enkel de Europese Unie bevoegd om wetgevend op te treden en juridisch bindende handelingen vast te stellen (art. 2, lid 1 VWEU). De lidstaten kunnen niet optreden, tenzij zij door de Europese Unie gemachtigd zijn, of wanneer zij bepaalde handelingen van de Europese Unie verder uitvoeren. De exclusieve bevoegdheden worden opgesomd in art. 3 VWEU en luiden als volgt:

Artikel 5 VWEU

1. De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden:
 - a) de douane-unie;
 - b) de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn;
 - c) het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben;
 - d) de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid;
 - e) de gemeenschappelijke handelspolitiek.

2. De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of indien die sluiting gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

Bij de **gedeelde bevoegdheden** kunnen zowel de Europese Unie als de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. Het subsidiariteitsbeginsel (zie verder) bepaalt op welk niveau (Europees of nationaal) moet worden opgetreden. Wanneer de Unie haar bevoegdheid heeft uitgeoefend – met andere woorden wanneer de EU wetgeving heeft aangenomen met betrekking tot een bepaalde materie – verliezen de lidstaten de mogelijkheid om hun bevoegdheden uit te oefenen. De lidstaten kunnen hun bevoegdheid weer uitoefenen voor zover de Unie heeft besloten haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen (art. 2, lid 2 VWEU). Dit zogenaamde *pre-emption-beginsel* wordt verder verduidelijkt in Protocol nr. 25 betreffende de uitoefening van gedeelde bevoegdheden. Hierin staat dat “wanneer de Unie

¹⁶⁷ Details over de verschillende beleidsdomeinen zijn te vinden in het VWEU; enkel het GBVB bevindt zich in titel V van het VEU. Dit illustreert opnieuw het specifieke karakter van de voormalige tweede pijler binnen de juridische structuur van de EU.

overeenkomstig art. 2, lid 2 VWEU inzake gedeelde bevoegdheden op een bepaald gebied optreedt, deze uitoefening van bevoegdheden *enkel betrekking [heeft] op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde materie en niet op het gehele gebied*.¹⁶⁸ Met andere woorden, als de EU wetgeving aanneemt met betrekking tot milieubescherming (bv. om de CO₂-uitstoot te verminderen) betekent dit niet dat de lidstaten hun volledige bevoegdheid op het dit gebied (milieu) verliezen. Door de voorrang van het Unierecht kunnen de lidstaten geen maatregelen nemen die afwijken van deze die door de EU werden vastgesteld. Maar zolang er geen EU-maatregelen bestaan, zijn de lidstaten vrij om een eigen beleid te voeren. Enkele voorbeelden van gedeelde bevoegdheden worden opgesomd in art. 4, lid 2 VWEU (o.a. interne markt, sociaal beleid, milieu, consumentenbescherming, energie, vervoer, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Art. 4, lid 3 en 4 VWEU betreft domeinen (onderzoek, technologische ontwikkeling, ruimte, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp) die behoren tot de zogenaamde ‘parallele’ gedeelde bevoegdheden. Hier is het pre-emption-beginsel niet van toepassing, aangezien expliciet wordt vermeld dat een uitoefening van de EU-bevoegdheid de lidstaten niet belet om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Bij de **aanvullende bevoegdheden** blijven de lidstaten bevoegd om een beleid te voeren. De EU kan het beleid van de lidstaten alleen ondersteunen, coördineren of aanvullen (art. 2, lid 5, VWEU). Ook hier speelt het subsidiariteitsbeginsel een rol. Het optreden van de EU moet een Europese dimensie hebben. Harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten is uitdrukkelijk verboden bij deze bevoegdheden. Voorbeelden van ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden worden opgesomd in art. 6 VWEU (o.a. industrie, cultuur, toerisme, administratieve samenwerking, onderwijs).

Twee bevoegdheden worden niet in één van de drie algemene bevoegdheidscategorieën opgenomen, maar afzonderlijk vermeld. Het gaat om de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid (art. 2, lid 3 VWEU jo. 5 VWEU) en het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de geleidelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid (art. 2, lid 4 VWEU). Zoals reeds werd opgemerkt wordt het bijzonder statuut van het GBVB benadrukt door het feit dat de verdere uitwerking niet in het VWEU, maar wel in het VEU opgenomen is (art. 21-46 VEU).

Tot slot moet ook verwezen worden naar de zogenoemde “*flexibiliteitsclausule*” die terug te vinden is in art. 352, lid 1 VWEU. Op grond van deze clausule kan de Unie de leemten in de bevoegdheden aanvullen wanneer deze bevoegdheid noodzakelijk blijkt om haar doelstellingen te verwezenlijken. Deze clausule gaat echter gepaard met een strenge procedure (unanimiteit in de Raad en goedkeuring door Europees Parlement) en de toepassing ervan is onderworpen aan bepaalde beperkingen. Zo kan deze clausule niet worden gebruikt om doelstellingen van het GBVB te bereiken

¹⁶⁸ Cursivering toegevoegd.

of om harmonisatiemaatregelen te nemen daar waar andere Verdragsartikelen dit expliciet uitsluiten. Omdat de expliciete bevoegdheden van de Europese Unie door de opeenvolgende verdragswijzigingen werden uitgebreid, is het belang van deze clausule verminderd.

AFDELING 2.

KEUZE VAN DE RECHTSGROND

Het attributiebeginsel impliceert dat elk Unie-optreden moet steunen op een rechtsgrond in de Verdragen.¹⁶⁹ Dit betekent dat voor elke EU-rechtshandeling steeds een specifieke bepaling uit het VEU of het VWEU moet worden vermeld waaruit kan worden afgeleid, (i) of de EU bevoegd is om op te treden, (ii) wat de omvang is van deze bevoegdheid (exclusief, gedeeld aanvullend) en (iii) op grond van welke instrumenten en procedures de EU kan optreden. De keuze van de juiste rechtsgrond is dus van constitutioneel belang omdat het betrekking heeft op zowel de verticale (tussen de lidstaten en de EU) als horizontale (tussen de EU-instellingen) bevoegdheidsverdeling. Wat betreft de verticale bevoegdheidsverdeling is vooral de vraag aan de orde of de EU überhaupt kan optreden. Zo oordeelde het Hof van Justitie bv. dat een richtlijn die een totaalverbod op tabaksreclame bevatte buiten de door de Verdragen verleende harmonisatiebevoegdheid van art. 114 VWEU viel.¹⁷⁰ Bij de horizontale bevoegdheidsverdeling zijn vooral vragen over de rol van de instellingen bij de aanneming van EU-wetgeving aan de orde. Zo bepaalt de rechtsgrond bv. in welke mate het Europees Parlement moet worden betrokken bij de besluitvorming en of binnen de Raad gestemd wordt bij unanimiteit of bij gekwalificeerde meerderheid.

Bij betwistingen over de keuze van de rechtsgrondslag kunnen de EU-lidstaten en instellingen een procedure tot nietigverklaring starten voor het Hof van Justitie, die

¹⁶⁹ Opgemerkt moet worden dat Uniehandelingen ook hun rechtsgrond kunnen vinden in de andere Uniehandeling waaraan ze uitvoering geven. Hierbij zal de basishandeling gebaseerd zijn op een rechtsgrond in de Verdragen.

¹⁷⁰ Arrest *Duitsland/Parlement en Raad*, C-376/98, EU:C:2000:544. Op grond van artikel 114 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om harmonisatiemaatregelen te nemen om de goede werking van de interne markt te garanderen, hierbij moet de Unie volgens lid 3 uitgaan van “een hoog niveau van bescherming van volksgezondheid”. Artikel 168, lid 5 laatste bijzin VWEU verbiedt de Unie echter om harmoniserend op te treden op het terrein van de bescherming van de volksgezondheid. Het Hof van Justitie oordeelde dat de richtlijn op verbod van tabaksreclame in essentie gericht was op het bescherming van de volksgezondheid en niet op het instellen of verbeteren van de werking van de interne markt voor tabaksreclame. Vandaar dat dit buiten de draagwijdte viel van de toegekende bevoegdheid onder artikel 114 VWEU. Voor een harmonisatiemaatregel in het domein van de volksgezondheid is de Unie niet bevoegd, zoals blijkt uit artikel 168, lid 5 VWEU. In een arrest van 4 mei 2016 bevestigde het Hof van Justitie de rechtsgeldigheid van richtlijn 2014/40 die o.a. voorziet in een verbod op tabaksproducten met menthol vanaf 2020 en bepalingen bevat inzake etikettering en samenstelling van sigaretten. Volgens het Hof helpt deze richtlijn om verschillen tussen de nationale regelingen m.b.t. tabaksproducten op te heffen, en te voorkomen dat deze zich heterogeen ontwikkelen. Daarom is art. 114 VWEU een geschikte rechtsgrond. Zie: Arrest *Polen/ Parlement en Raad*, C-358/14, EU:C:2016:323.

dan op grond van “objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn”, zoals het doel en de inhoud van de handeling, de correcte rechtsgrondslag zal bepalen. Het is mogelijk dat een EU-rechtsinstrument verschillende doelstellingen nastreeft en derhalve binnen het toepassingsgebied van meerdere verdragsbepalingen valt.¹⁷¹ In een dergelijke situatie zal het Hof van Justitie, na een analyse van de betrokken maatregel, het zwaartepunt (hoofddoelstelling) vaststellen. Dit zwaartepunt bepaalt dan de juiste rechtsgrondslag (en bijgevolg de procedure die moet gevolgd worden en de rechtsinstrumenten die kunnen worden aangenomen). Dit mechanisme wordt ook de ‘absorptiedoctrine’ genoemd aangezien de rechtsgrond van de hoofddoelstelling deze van de nevendoelestellingen ‘absorbeert’.

Indien een handeling verschillende doelstellingen nastreeft die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, dan moet de rechtshandeling gebaseerd zijn op de verschillende relevante Verdragsbepalingen (er is dan m.a.w. sprake van een ‘meervoudige rechtsgrondslag’). Het gebruik van een meervoudige rechtsgrondslag is echter uitgesloten wanneer de besluitvormingsprocedures die in de betreffende Verdragsartikelen worden vermeld onverenigbaar zijn. In een dergelijk geval zal het Hof van Justitie bijkomende criteria moeten in overweging nemen om de correcte rechtsgrondslag te bepalen.

Een klassiek voorbeeld waarbij de keuze van rechtsgrondslag tot een inter-institutioneel conflict voor het Hof van Justitie heeft geleid is de zaak *Titaandioxide*.¹⁷² Hierbij rees de vraag of een richtlijn over het verminderen en uiteindelijk volledig opheffen van verontreiniging door afval afkomstig van de titaandioxide-industrie in essentie een maatregel was ter bescherming van het milieu (ex art. 130s EEG, nu art. 192 VWEU) dan wel een harmonisatiemaatregel nodig voor de instelling van de interne markt (ex art. 100 A EEG, nu art. 114 VWEU). Het Hof van Justitie verduidelijkte hierbij de belangrijkste principes m.b.t. de keuze van de correcte rechtsgrondslag.

Arrest C-300/89, Commissie/Raad, EU:C:1991:244

[...]

- 10 Vooraf zij opgemerkt, dat **in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen mag afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn.**¹⁷³ Tot die gegevens behoren

¹⁷¹ Denk bv. aan een milieubeschermdende harmonisatiemaatregelen met gevolgen voor het vrij verkeer van goederen in de interne markt, vallen deze onder art. 114 VWEU (harmonisatie van wetgeving die de werking van de interne markt betreffen) of art. 192 VWEU (milieubeleid van de EU)?

¹⁷² Arrest *Commissie/Raad*, C-300/89, EU:C:1991:244.

¹⁷³ Arrest *Commissie/Raad*, 45/86, EU:C:1987:163, punt 11.

met name **het doel en de inhoud** van de handeling.

- 11 Wat het doel betreft, beoogt de richtlijn volgens artikel 1 enerzijds de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen van de titaandioxyde-industrie, en anderzijds de verbetering van de concurrentievoorwaarden in deze tak van industrie. De richtlijn heeft derhalve een tweeledig doel: bescherming van het milieu en verbetering van de concurrentievoorwaarden.
- 12 Wat de inhoud betreft, houdt richtlijn 89/428 een verbod in dan wel een verplichting tot vermindering aan de hand van nauwkeurig vastgestelde normen, voor de lozing van afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen in deze industrietak, waarbij ook termijnen worden gesteld voor de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen. Door aldus verplichtingen te stellen betreffende de verwerking van afvalstoffen afkomstig van de produktie van titaandioxyde, streeft de richtlijn tegelijkertijd naar vermindering van de verontreiniging en naar meer uniforme produktievoorwaarden, dus ook concurrentievoorwaarden, aangezien de door de richtlijn te harmoniseren nationale bepalingen betreffende de verwerking van afvalstoffen hun weerslag hebben op de produktiekosten in de titaandioxyde-industrie.
- 13 Derhalve **heeft de richtlijn naar haar doel en inhoud zoals deze uit de tekst naar voren komen, tegelijkertijd en onlosmakelijk betrekking op zowel de bescherming van het milieu als de opheffing van dispariteiten in de concurrentievoorwaarden.**

[...]

- 17 Zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 27 september 1988¹⁷⁴, is **een instelling, wanneer haar bevoegdheid op twee verdragsbepalingen berust, gehouden de desbetreffende handelingen op basis van die twee bepalingen vast te stellen. Deze rechtspraak kan in het onderhavige geval evenwel geen toepassing vinden.**
- 18 Immers, een van de machtigingsbepalingen waar het hier om gaat, artikel 100 A, schrijft de in artikel 149, lid 2, EEG-Verdrag geregelde samenwerkingsprocedure voor, terwijl volgens de andere bepaling, artikel 130 S, de Raad met eenparigheid van stemmen beslist na enkele raadpleging van het Europees Parlement. In een dergelijk geval zou de cumulatie van rechtsgrondslagen de samenwerkingsprocedure tot een dode letter maken.

¹⁷⁴ Arrest *Commissie/Raad*, 165/87, EU:C:1988:458, punt 11.

- 19 In de samenwerkingsprocedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, indien hij voornemens is, de door het Parlement geformuleerde en door de Commissie in haar opnieuw behandelde voorstel overgenomen amendementen op zijn gemeenschappelijk standpunt te aanvaarden; hij moet daarentegen met eenparigheid van stemmen besluiten, indien het Parlement het gemeenschappelijk standpunt verwerpt of indien hij het opnieuw behandelde voorstel van de Commissie wenst te wijzigen. Dit wezenlijke element van de samenwerkingsprocedure zou in het gedrang komen, indien de Raad door de gelijktijdige verwijzing naar de artikelen 100 A en 130 S in elk geval met eenparigheid van stemmen zou moeten besluiten.
- 20 **Het doel van de samenwerkingsprocedure, versterking van de deelneming van het Europees Parlement aan het wetgevingsproces van de Gemeenschap, zou aldus op losse schroeven komen te staan. [...]**
- 21 Derhalve is in casu het beroep op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 100 A en 130 S uitgesloten, zodat moet worden vastgesteld, welke van die bepalingen de passende rechtsgrondslag is.
- 22 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen, dat artikel 130 R, lid 2, tweede zin, EEG-Verdrag luidt: “de eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van gemeenschapsbeleid”. Dit beginsel betekent, dat een communautaire maatregel niet reeds onder artikel 130 S valt, enkel omdat hij mede de milieubescherming ten doel heeft.
- 23 Voorts, zoals het Hof heeft verklaard in de arresten van 18 maart 1980¹⁷⁵, kunnen bepalingen die door gezondheids- en milieuoverwegingen worden ingegeven, zeer wel een belasting vormen voor de ondernemingen waarop zij van toepassing zijn, en zou bij gebreke van harmonisatie van de nationale bepalingen terzake de mededinging daardoor ernstig kunnen worden vervalst. Een maatregel ter harmonisering van de nationale regelingen inzake de produktievoorwaarden in een bepaalde tak van industrie waarmee wordt beoogd de concurrentiedistorsies in die industrietak uit de weg te ruimen, draagt derhalve bij aan de verwezenlijking van de interne markt en valt daarom binnen de werkingssfeer van artikel 100 A, welke bepaling in het bijzonder is afgestemd op de voltooiing van de interne markt.
- 24 Ten slotte verplicht artikel 100 A, lid 3, de Commissie om bij haar voor-

175 Arresten *Commissie/Italië*, 91/79, EU:C:1980:85, punt 8, en *Commissie/Italië*, 92/79, EU:C:1980:86, punt 8.

stellen voor maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, uit te gaan van een hoog beschermingsniveau, onder meer op het gebied van de milieubescherming. Deze bepaling geeft dus uitdrukkelijk aan, dat de doelstellingen van de milieubescherming als bedoeld in artikel 130 R doeltreffend kunnen worden nagestreefd door op de grondslag van artikel 100 A vastgestelde harmoniseringsmaatregelen.

- 25 Uit de voorafgaande overwegingen volgt, dat de aangevochten handeling op artikel 100 A EEG-Verdrag had moeten worden gegrond en derhalve moet worden nietig verklaard.

Recent bevestigde het Hof van Justitie dat de redenering van het arrest Titaandioxide ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geldig blijft.¹⁷⁶ Aan de orde was de vraag of beperkende maatregelen tegen personen verbonden met Al Qaida, Osama bin Laden en de Taliban moesten worden aangenomen op grond van art. 75 VWEU (strijd tegen terrorisme in het kader van de Ruimte voor Veiligheid en Recht) dan wel art. 215 VWEU (sancties in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid). Art. 75 VWEU voorziet dat beslissingen worden genomen via de gewone wetgevingsprocedure (en dus niet kunnen worden aangenomen zonder goedkeuring van het Europees Parlement), terwijl onder art. 215 VWEU het Europees Parlement enkel moet worden in kennis gesteld. Bovendien vereist art. 215 VWEU dat de Raad vooraf een besluit bij unanimiteit heeft aangenomen. Het Hof oordeelde dat beide procedures onverenigbaar waren en besloot, na verdere analyse van de inhoud en doelstellingen van de maatregelen en van betrokken verdragsartikelen dat art. 215 VWEU de correcte rechtsgrond was. Van cruciaal belang was de vaststelling dat de maatregelen waren genomen ter uitvoering van een resolutie van de VN Veiligheidsraad (en dus een link hadden met het GBVB). Het Hof weerlegde het argument van het Europees Parlement dat moest worden gekozen voor de rechtsgrondslag die de meest democratische besluitvorming garandeert. Zo stelde het Hof dat de rechtsgrondslag de procedures voor de vaststelling van handeling vastleggen en niet andersom. Bovendien vloeit het verschil in procedures tussen artikel 175 VWEU en 215 VWEU “voort uit een door de auteurs van het Verdrag van Lissabon gemaakte keuze om het Parlement met betrekking tot het optreden van de Unie in het kader van het GBVB een beperktere rol toe te kennen”. Het is m.a.w. een gevolg van het principe van bevoegdheidstoedeling.

¹⁷⁶ Arrest *Parlement/Raad*, C-130/10, EU:C:2012:472. De samenwerkingsprocedure zoals die bestond ten tijde van het Titaandioxide-arrest bestaat niet meer onder het Verdrag van Lissabon. Over de wetgevingsprocedures na het Verdrag van Lissabon, zie eerder hoofdstuk IV.

Hoofdstuk 2

DE BEGINSLEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Eenmaal bevoegdheden aan de Unie worden toegekend, moet de Unie bij de oefening van deze bevoegdheden de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht nemen. Bijgevolg is dus ook de mate en de vorm van uitoefening van de bevoegdheden van de Unie belangrijk.

Het *subsidiariteitsbeginsel*, vastgelegd in art. 5, lid 3 VEU, gaat over de vraag of een bepaalde doelstelling of materie door de lidstaten of door de Europese Unie behandeld moet worden. Omdat het de bedoeling is de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te laten gebeuren, zal de Unie enkel optreden wanneer de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau een bepaalde doelstelling niet kunnen verwezenlijken, maar de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden de doelstelling beter kan verwezenlijken. Indien de Unie exclusief bevoegd is, is het subsidiariteitsbeginsel logischerwijze niet van toepassing.

Specifieke bepalingen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zijn vastgelegd in een protocol bij de Verdragen.¹⁷⁷ Hieruit blijkt o.a. dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden moet rekening houden met dit principe. Zo zal de Commissie, vooraleer een wetgevingshandeling voor te stellen, “brede raadplegingen” moeten houden en hierbij rekening houden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. Voor elk wetgevingsvoorstel moet de Commissie ook motiveren waarom een bepaald EU-optreden nodig is.

Sinds het Verdrag van Lissabon krijgen de nationale parlementen een rol bij het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel. Alle ontwerpen van Europese wetgeving moeten immers naar de nationale parlementen gestuurd worden, met onder meer een toelichting over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens specifieke procedures kunnen de nationale parlementen vervolgens een ‘gele’ of ‘oranje’ kaart geven

¹⁷⁷ Protocol No 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

met betrekking tot het wetgevingsontwerp, waarna dit opnieuw in overweging zal moeten genomen worden.¹⁷⁸ Toen in september 2012 duidelijk werd dat de nationale parlementen van 12 lidstaten bezwaren hadden tegen de voorstellen van de Commissie over fundamentele sociale rechten in de interne markt (Monti II-verordening), waaronder een beperking van het stakingsrecht, heeft de Commissie dit voorstel ingetrokken. In mei 2016 trokken elf nationale parlementen, voornamelijk uit Centraal- en Oost-Europese lidstaten, een gele kaart tegen de Commissievoorstellen tot hervorming van de zogenoemde detacheringsrichtlijn. Deze richtlijn bepaalt onder welke voorwaarden Europese werknemers tijdelijk in een andere lidstaat kunnen werken in het kader van het vrij dienstenverkeer. Ondanks het verzet van de nationale parlementen besloot de Commissie in juli 2016 om het voorstel toch aan te houden.

Naast deze parlementaire controle, bestaat er ook de mogelijkheid tot juridische controle door het Hof van Justitie. Lidstaten kunnen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel een beroep tot nietigverklaring instellen namens hun nationaal parlement (of een kamer van dat parlement). Ook het Comité van de Regio's (zie verder) heeft deze mogelijkheid m.b.t. wetgevingsvoorstellen waarvoor het volgens het VWEU moet worden geraadpleegd.

Volgens het *evenredigheidsbeginsel*, ook proportionaliteitsbeginsel genoemd en vastgelegd in art. 5, lid 4 VEU, gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Dit betekent, met andere woorden, dat dezelfde doelstelling niet door minder ingrijpende middelen kan worden bereikt.

Voorbeeld: In een beroep tot nietigverklaring van tabaksrichtlijn 2014/40, ingesteld door Polen en ondersteund door Roemenië, argumenteerden beide lidstaten dat het in de richtlijn voorziene verbod op het in handel brengen van mentholhoudende sigaretten in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Ze verweten de wetgever van de EU de strengste maatregel te hebben gekozen, in plaats van minder beperkende maatregelen zoals bv. de verhoging van de minimumleeftijd voor het gebruik van metholhoudende sigaretten of een waarschuwing op de etikettering. De lidstaten argumenteerden tevens dat de sociale en economische kosten van het verbod onevenredig verdeeld waren tussen de lidstaten, vooral ten nadele van Polen waar een hoge productie en consumptie van dergelijke producten bestaat. Ten slotte betwisten Polen en Roemenië dat de richtlijn in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel: “gezien de grote verschillen in het gebruik van deze [mentholhoudende tabaks]producten tussen de lidstaten heeft het verbod ervan hoofdzakelijk lokaal sociale en economische gevolgen en gevolgen voor de volksgezondheid, zodat een optreden op het niveau van de lidstaten waar het gebruik van deze producten aanzienlijk is, doeltreffender zijn geweest.”¹⁷⁹ Zowel de argumenten inzake evenredigheid en subsidiariteit werden niet weerhouden door het Hof van Justitie, rekening houdende

¹⁷⁸ Details omtrent de ‘gele’ en ‘oranje’ kaartprocedures zijn te vinden in artikel 6 en 7 van Protocol nr. 2.

¹⁷⁹ Arrest *Polen/Europees Parlement en Raad*, C-358/14, EU:C:2016:323, punt 106.

met de specifieke doelstellingen van de richtlijn en de discretionaire bevoegdheid van de Uniewetgever.

Arrest C-358/14, Polen/Europees Parlement en Raad, EU:C:2016:323

78. Volgens vaste rechtspraak vereist het **evenredigheidsbeginsel** dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de legitieme doelen die met de betrokken regeling worden nageleefd te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelen te bereiken, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de nagestreefde doelen [...]
79. **Wat het rechterlijke toezicht op de in het voorgaande punt van dit arrest vermelde voorwaarden betreft, beschikt de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid** op een gebied zoals in het hoofdgeding aan de orde is, waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. **Derhalve is een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel [...]**
103. Overigens moet worden benadrukt dat het loutere feit dat een wetgevende handeling van de Unie een lidstaat meer kan raken dan andere, geen schending kan vormen van het evenredigheidsbeginsel wanneer de in punt 78 van dit arrest herhaalde voorwaarden zijn vervuld.[...]
111. Het **subsidiariteitsbeginsel** is neergelegd in artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden door de lidstaten niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt en daarom vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Verder stelt Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht in artikel 5 ervan richtsnoeren vast aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan deze voorwaarden is voldaan (arrest Estland/Parlement en Raad, C 508/13, EU:C:2015:403, punt 44).
112. **In eerste instantie wordt toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, op politiek niveau, uitgeoefend door de nationale parlementen volgens de procedures die hiertoe in dit Protocol zijn vastgesteld.**

- 113 **Dit toezicht wordt in tweede instantie uitgeoefend door de rechter van de Unie, die moet nagaan of zowel de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU, alsook de procedurele waarborgen uit dit Protocol zijn nageleefd.**
- 114 Wat in de eerste plaats de rechterlijke toetsing van de eerbiediging van de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU, betreft, moet het Hof nagaan of de wetgever van de Unie, op basis van een uitgebreide toelichting, mocht oordelen dat de doelstelling die met het voorgenoemen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt.
- 115 In casu moet, aangezien sprake is van een gebied dat niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, in dit geval de verbetering van het functioneren van de interne markt, worden nagegaan of de doelstelling van richtlijn 2014/40 beter door de Unie kon worden bereikt [...].
- 116 In dat verband beoogt deze richtlijn, zoals in punt 80 van dit arrest is vermeld, een tweeledige doelstelling, namelijk de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren, met name voor jongeren.
- 117 Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat het tweede deel van deze doelstelling beter op het niveau van de lidstaten kan worden bereikt, zoals door de Republiek Polen wordt beweerd, zou het nastreven van deze doelstelling op een dergelijk niveau niettemin situaties kunnen consolideren of zelfs veroorzaken waarin sommige lidstaten zouden toestaan dat tabaksproducten met bepaalde kenmerkende aroma's in de handel worden gebracht, terwijl anderen dit zouden verbieden, hetgeen dus recht indruist tegen de eerste doelstelling van dezelfde richtlijn, namelijk het beter doen functioneren van de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten.
- 118 Vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de twee door richtlijn 2014/40 nagestreefde doelstellingen, mocht de Uniewetgever zich op het standpunt stellen dat zijn optreden ook een bijzondere regeling voor het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma moest bevatten, en dat die tweeledige doelstelling, gezien deze onderlinge afhankelijkheid, beter kon worden verwezenlijkt door de Unie (zie naar analogie arresten Vodafone e.a., C 58/08, EU:C:2010:321, punt 78, en Estland/Parlement en Raad, C 508/13, EU:C:2015:403, punt 48).
- 119 Ook moet worden opgemerkt dat het subsidiariteitsbeginsel er niet toe

strekt om de bevoegdheid van de Unie te begrenzen op basis van de situatie van deze of gene individuele lidstaat, maar slechts vereist dat het overwogen optreden vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter kan worden verwezenlijkt door de Unie, rekening houdend met haar in artikel 3 VEU opgesomde doelstellingen en met de op verschillende gebieden geldende bijzondere bepalingen, waaronder met name die op het gebied van de interne markt, beoogd in de Verdragen (zie in die zin arrest Estland/Parlement en Raad, C 508/13, EU:C:2015:403, punt 53).
[...]

Hoofdstuk 3

HET BEGINSSEL VAN LOYALE SAMENWERKING

Samenwerking tussen de EU-instellingen, alsook tussen deze instellingen en de lidstaten, is van essentieel belang voor het goed functioneren van de Europese Unie. In het Verdrag betreffende de Europese Unie is daarom het *beginsel van loyale samenwerking* terug te vinden. Meer specifiek wordt in **art. 4, lid 3 VEU** deze plicht tot loyale samenwerking opgelegd in de betrekkingen tussen de Europese Unie en de lidstaten en in **art. 13, lid 2 VEU** in de betrekkingen tussen de EU-instellingen onderling.

Artikel 4, lid 3 VEU

Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

Artikel 13, lid 2 VEU

Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen.

Samenwerking tussen de lidstaten en de EU- instellingen:

De lidstaten zijn verplicht om loyaal samen te werken met de EU-instellingen. Daarboven dienen ze elkaar te steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

Dit impliceert *enerzijds* dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen die de EU-acties ondersteunen. Lidstaten hebben in het kader van het beginsel van loyale samenwerking dus een *positieve verplichting*.

Als voorbeelden kunnen aangehaald worden:

- schendingen van het EU-recht moeten met even harde hand worden bestraft als schendingen van het nationaal recht (het gelijkwaardigheidsbeginsel genoemd)
- de lidstaten moeten met de Europese Commissie samenwerken in het kader van de procedures die de naleving van het EU-recht wensen te controleren, bijvoorbeeld door de gevraagde documenten over te leggen.

Anderzijds moeten de lidstaten zich onthouden van alle maatregelen die de goede werking van de Europese Unie in het gedrang zou kunnen brengen. Lidstaten hebben in het kader van het beginsel van loyale samenwerking dus ook een *negatieve verplichting*.

Dit kan bijvoorbeeld door:

- geen maatregelen aan te nemen die het bereiken van de doelstelling van een EU-richtlijn ernstig in gevaar zou brengen, ook al is de omzettingstermijn voor deze richtlijn nog niet verstreken.¹⁸⁰
- nationale regels buiten toepassing te laten voor zover dit vereist is voor het verzekeren van de volle werking van het Europees recht.

EU-instellingen zijn evenzeer gehouden tot een plicht van loyale samenwerking met de lidstaten. Dit impliceert bv. dat de Commissie de nodige informatie moet verstrekken aan nationale autoriteiten.¹⁸¹

Samenwerking tussen de EU-instellingen:

De EU-instellingen moeten het beginsel van loyale samenwerking ook onderling in acht nemen.

Deze inter-institutionele samenwerking kent diverse vormen, bijvoorbeeld:

- akkoorden die worden gesloten tussen de verschillende EU-instellingen
- gezamenlijke verklaringen die worden opgesteld.

¹⁸⁰ Arrest *Inter-Environnement Wallonie/Région wallonne*, C-129/96, EU:C:1997:628.

¹⁸¹ Arrest *IMM - Zwartveld e.a.*, 2/88, EU:C:1990:440.

Hoofdstuk 4

HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

Het gelijkheidsbeginsel is een algemeen beginsel van Unierecht, dat ook is opgenomen in Titel III van het Handvest van de grondrechten. Het impliceert *enerzijds* dat iedereen die zich in een soortgelijke situatie bevindt op dezelfde wijze wordt behandeld en *anderzijds* dat iedereen die zich in een verschillende situatie bevindt, op een verschillende wijze wordt behandeld (rekening houdende met het verschil). Indien dit beginsel van gelijke behandeling niet wordt nageleefd, is er sprake van discriminatie.

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen directe en indirecte vormen van discriminatie. Bij *directe* discriminatie wordt een onderscheid gemaakt tussen twee groepen op basis van een verboden onderscheidingscriterium. Zo verbiedt art. 18 VWEU elke discriminatie op grond van nationaliteit.¹⁸² *Indirecte discriminatie* betekent dat er weliswaar geen beroep wordt gedaan op een verboden onderscheidingscriterium maar dat door het hanteren van andere onderscheidingscriteria de effecten dezelfde zijn. Zo kan bv. een woonplaatsvereiste feitelijk tot hetzelfde resultaat leiden als een discriminatie op grond van nationaliteit. Het is nu eenmaal zo dat vooral personen die wonen in een bepaalde lidstaat doorgaans ook de nationaliteit van deze lidstaat zullen hebben.

Vormen van 'directe' en 'indirecte' discriminatie zijn enkel 'in beginsel' verboden. In sommige gevallen kan een verschil in behandeling immers objectief gerechtvaardigd zijn. Dit betekent dat er sprake is van een hoger belang dat primeert op het gelijkheidsbeginsel en bovendien de discriminerende maatregel proportioneel is (zie eerder). Het mag met andere woorden niet mogelijk zijn om dezelfde hogere doelstelling te bereiken op een manier die minder ingrijpt op het beginsel van gelijke

¹⁸² Opgemerkt moet worden dat art. 18 VWEU slechts autonoom wordt toegepast wanneer de Verdragen geen bijzondere discriminatieverboden voorzien. Zo wordt het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit gespecificeerd in verband met het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Zodra hierop kan worden een beroep gedaan, wordt art. 18 VWEU niet gebruikt.

behandeling. Directe discriminatie kan enkel gerechtvaardigd worden op grond van een bepaling die in de Europese regelgeving is opgenomen (bv. bescherming van openbare orde en veiligheid, volksgezondheid). Indirecte discriminatie kan daarenboven ook worden gerechtvaardigd door gronden die niet expliciet in de Europese regelgeving zijn opgenomen voor zover zij gebaseerd zijn op “objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit en evenredig zijn aan het door het nationale recht nagestreefd legitiem doel”.¹⁸³

Het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie wordt duidelijk geïllustreerd in twee zaken betreffende de gratis toegang tot musea. In de zaak *Commissie t. Spanje (Toegang musea I)* oordeelde het Hof van Justitie dat een Spaanse regeling waarbij enkel Spaanse onderdanen konden genieten van gratis toegang tot nationale musea in strijd was met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit.¹⁸⁴ In een latere zaak *Commissie t. Italië (Toegang musea II)* was de vraag aan de orde of ook een regeling waarbij gratis toegang werd verleend aan personen die hun woonplaats hebben in de gemeente of regio waarin het museum is gevestigd in strijd was met het gelijkheidsbeginsel.¹⁸⁵ Het Hof oordeelde dat er hierbij sprake was van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Het feit dat ook Italianen die niet woonachtig waren in de betrokken gemeenten of regio's werden gediscrimineerd deed volgens het Hof van Justitie niet terzake: “opdat een maatregel als discriminerend kan worden beschouwd, is niet noodzakelijk dat zij tot gevolg heeft dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel onderdanen van andere lidstaten, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld.”¹⁸⁶ Het Hof maakte ook duidelijk dat door Italië ingeroepen rechtvaardigingsgronden (o.a. samenhang van het belastingstelsel, gebrek aan bevoegdheid van de Italiaanse overheid m.b.t. gemeentelijke en regionale aangelegenheden) niet konden worden aanvaard.

Een ander voorbeeld betreft de toegang tot het hoger onderwijs. In de jaren tachtig verduidelijkte het Hof van Justitie dat het vragen van een aanvullend inschrijvingsgeld ten laste van onderdanen van andere lidstaten moest beschouwd worden als een verboden discriminatie op grond van nationaliteit (zie: arrest *Gravier*¹⁸⁷ en arrest *Blaizot*¹⁸⁸).¹⁸⁹ In een meer recent verleden was de vraag aan de orde of de inschrijving

¹⁸³ Voor een diepgaande analyse van de relevante rechtspraak, zie: L. Van den Broeck, *Indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Rechtvaardigingsgronden in het diensten- en personenverkeer*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2014.

¹⁸⁴ Arrest *Commissie/Spanje* C-45/93, EU:C:1994:101. Het verbod op discriminatie inzake nationaliteit viel volgens het Hof binnen de draagwijdte van het vrij verkeer van diensten (huidig art. 56 VWEU) aangezien “museumbezoek een van de redenen is waarom toeristen, als ontvangers van diensten, besluiten zich naar een andere lidstaat te begeven” (punt 6)

¹⁸⁵ Arrest *Commissie/Italië*, C-388/01, EU:C:2003:30.

¹⁸⁶ *Ibid.*, punt 14.

¹⁸⁷ Arrest *Gravier/Ville de Liège*, 293/83, EU:C:1985:69.

¹⁸⁸ Arrest *Blaizot/Université de Liège e.a.*, 24/86, EU:C:1988:43.

¹⁸⁹ Deze zaken betroffen respectievelijk een Franse studente die zich wenste in te schrijven aan de Luikse kunstacademie en een aantal Franse studenten die in Franstalig België een universitaire opleiding dieregeneeskunde wensten aan te vatten. Opmerkelijk is dat het Hof in deze zaken een ruime interpretatie

van het aantal “niet-ingezeten” studenten kon worden beperkt voor bepaalde medische en paramedische academische opleidingen (o.a. diergeneeskunde, kinesithérapie, logopedie, vroedvrouw etc.).

Arrest Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181

[...]

Bestaan van een ongelijke behandeling

- 40 Er zij aan herinnerd dat het beginsel van non-discriminatie niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.¹⁹⁰
- 41 Tenzij een bepaling van nationaal recht objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel, moet zij als indirect discriminerend worden beschouwd wanneer zij naar de aard ervan inwoners van andere lidstaten meer treft dan eigen inwoners en derhalve meer in het bijzonder eerstgenoemden dreigt te benadelen.¹⁹¹
- 42 In het hoofdgeding bepaalt het decreet van 16 juni 2006 dat alleen verblijvende studenten zonder beperking tot in dit decreet bedoelde medische en paramedische opleidingen toegang hebben, namelijk studenten die tegelijkertijd voldoen aan de voorwaarde dat zij hun hoofdverblijfplaats in België hebben en aan een van de acht in de punten 1° tot en met 8° van artikel 1, eerste alinea, van dit decreet opgesomde alternatieve voorwaarden.
- 43 Daarentegen hebben de studenten die niet aan deze voorwaarden voldoen, slechts een beperkte toegang tot deze instellingen, omdat het totale aantal dergelijke studenten in principe voor elke universitaire instelling en voor elke opleiding beperkt is tot 30% van het totale aantal studenten die het vorige academiejaar ingeschreven waren. Zodra dit percentage wordt bereikt, worden niet-verblijvende studenten met het oog op hun inschrijving via loting geselecteerd.
- 44 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling leidt dus tot

gaf van het begrip ‘beroepsopleiding’ waardoor het Europees recht van toepassing was (ex art 128 EEG-Verdrag, huidig art. 166 VWEU).

¹⁹⁰ Zie in die zin arrest, *Hartmann*, C-212/05, EU:C:2007:437, punt 29.

¹⁹¹ Zie in die zin arrest *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, C-195/98, EU:C:2000:655, punt 40, en arrest *Hartmann*, reeds aangehaald, punt 30.

een ongelijke behandeling van verblijvende en niet-verblijvende studenten.

- 45 Aan een woonplaatsvereiste als door deze regeling is vereist kan gemakkelijker worden voldaan door de eigen onderdanen, die hun woonplaats meestal in België hebben, dan door de onderdanen van andere lidstaten, die hun woonplaats doorgaans in een andere lidstaat dan België hebben.¹⁹²
- 46 Zoals de Belgische regering overigens erkent, worden de onderdanen van andere lidstaten dan België, vanwege de aard van de regeling bijgevolg door de negatieve gevolgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling zwaarder getroffen dan de Belgische onderdanen, zodat de regeling eerstgenoemden in het bijzonder benadeelt.

Rechtvaardiging van de ongelijke behandeling

- 47 Zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is vastgesteld, is een ongelijke behandeling als is ingevoerd bij het decreet van 16 juni 2006, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, die behoudens objectieve rechtvaardiging verboden is.
- 48 Bovendien is de maatregel slechts gerechtvaardigd wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van de erdoor nagestreefde legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.¹⁹³

De Belgische regering verwees voor de rechtvaardiging naar de buitensporige lasten voor de financiering van het hoger onderwijs gecombineerd met dringende redenen van volksgezondheid: een te grote toename van studenten terwijl de onderwijsinfrastructuur niet in dezelfde mate kan groeien; het aantal eigen ingezetenen dat kan worden opgeleid vermindert, wat het systeem van de volksgezondheid in de Franse Gemeenschap in gevaar kan brengen. Het Hof van Justitie aanvaardde het financiële argument niet en oordeelde dat de verwijzende nationale rechter moest nagaan of er daadwerkelijk risico's bestaan voor de volksgezondheid. Het is daarbij aan de bevoegde nationale autoriteiten om aan te tonen dat er effectief een probleem is (op grond van een "objectieve, uitvoerige en cijfermatige analyse) die op geen andere, minder beperkende wijze kan worden aangepakt (proportionaliteitsprincipe). In zijn arrest van 31 mei 2011 heeft het Belgisch Grondwettelijk Hof het arrest van het Hof van Justitie toegepast en onder meer geoordeeld dat voor de opleidingen kinesithe-

¹⁹² Zie, naar analogie, arrest *Meeusen*, C-337/97, ECLI:EU:C:1999:284, punt 23 en 24, en arrest Hartmann, reeds aangehaald, punt 31.

¹⁹³ Zie in die zin arresten *Renneberg*, C-527/06, EU:C:2008:566, punt 81, en *Apothekerkammer des Saarlandes e.a.*, C-171/07 en C-172/07, EU:C:2009:316, punt 25.

rapie en veearts de autoriteiten van de Franse Gemeenschap hebben aangetoond dat de beperkingen waren gerechtvaardigd, maar dat dit voor de andere geviseerde opleidingen niet het geval was.

In de zaak *Bidar* oordeelde het Hof van Justitie dat steun aan studenten, in de vorm van een studielening dan wel als een beurs, valt onder het beginsel van gelijke behandeling dat niet enkel openlijke (of directe) discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt maar ook alle vormen van verkapte (of indirecte) discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria toch tot hetzelfde resultaat kunnen leiden.¹⁹⁴ In casu was de steun in het Verenigd Koninkrijk voorbehouden aan studenten die in het VK waren gevestigd voor aanvang van de opleiding. Volgens de Britse immigration act is een persoon in het VK gevestigd wanneer hij er zijn gewone verblijfplaats heeft zonder dat enige beperking aan de duur van zijn verblijf op het grondgebied is gesteld. Als student is het niet mogelijk om de status van in het VK gevestigd persoon te verwerven. Zo kwam de Fransman Bidar, die weliswaar in het VK middelbaar onderwijs had gevolgd en er bij zijn grootmoeder woonde, niet in aanmerking voor een studielening. Volgens het Hof van Justitie vormde de Britse regeling een verkapte vorm van discriminatie, aangezien de voorwaarde inzake voorafgaande vestiging vooral door de nationale onderdanen kon worden vervuld. Het Hof erkende daarnaast echter dat er objectieve redenen kunnen zijn om de toegang tot de steun voor studenten te beperken, bv. om te vermijden dat de toekenning van steun aan studenten van andere lidstaten een onredelijke last wordt waardoor het systeem van steun niet langer beheersbaar wordt. Het is daarom “gerechtvaardigd dat een lidstaat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten enkel toekent aan studenten die blij hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat.”¹⁹⁵ De voorwaarde van voorafgaande vestiging was echter te restrictief en niet proportioneel aan het nagestreefde legitieme doel.

Het beginsel van gelijke behandeling stond recent ook centraal in de zaak *Oostenrijk t. Duitsland*.¹⁹⁶ De zaak ontstond in 2015 toen Duitsland een ‘infrastructuurheffing’ wilde invoeren voor het gebruik van federale wegen door personenauto’s. In Duitsland geregistreerde voertuigen betalen daarvoor een jaarheffing van maximaal 130 EUR. Voertuigen uit het buitenland verkrijgen toegang tot de Duitse snelwegen middels een tiendagenvignet (tussen 2,5 en 25 EUR), een tweemaandenvignet (tussen 7 en 50 EUR) of een jaarvignet (maximaal 130 EUR). Voor in Duitsland geregistreerde voertuigen wordt deze heffing echter gecompenseerd door een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting die minstens gelijk is aan de kostprijs van het vignet. Aangezien voertuigen uit het buitenland deze compensatie middels de toekenning van een belastingvoordeel niet krijgen oordeelde het Hof van Justitie dat de regeling indirect discrimineerde op grond van nationaliteit en daarmee in strijd is met het

¹⁹⁴ Arrest *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, punt 51.

¹⁹⁵ *Ibid.*, punt 57.

¹⁹⁶ Arrest *Oostenrijk t. Duitsland*, C-591/17, EU:C:2019:504.

Unierecht.¹⁹⁷

Niet alleen overheidsinstanties, maar ook particulieren zijn onderworpen aan het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. Een klassiek voorbeeld is de zaak *Angonese*, waarbij een particuliere bankinstelling te Bolzano vereiste dat sollicitanten in het bezit waren van een tweetaligheidsattest (Italiaans/Duits) dat enkel in de provincie Bolzano werd afgeleverd.¹⁹⁸ Hierdoor kwam meneer Angonese, die een tweetaligheidsattest tijdens zijn studies in Oostenrijk had behaald, niet in aanmerking. Het Hof van Justitie oordeelde dat de door de bank opgelegde voorwaarde in strijd was met het non-discriminatiebeginsel op grond van nationaliteit zoals vastgelegd in de verdragsbepaling over vrij verkeer van werknemers (huidig art. 45 VWEU). Iemand die niet in de provincie Bolzano woont heeft immers zeer weinig mogelijkheden om het vereiste attest te bekomen.

Naast het algemeen verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, vastgelegd in art. 18 VWEU en andere verdragsbepalingen, bezit de EU sinds het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid om maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.¹⁹⁹ Op basis van deze rechtsgrond werden twee belangrijke anti-discriminatie-richtlijnen aangenomen: de richtlijn rassengelijkheid (2000/43) en de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78).²⁰⁰ Deze richtlijnen hebben aanleiding gegeven tot een uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie. Ter illustratie kan verwezen worden naar de zaak *Feryn*, die werd aangespannen door het Belgisch Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (het huidige Unia) naar aanleiding van publieke verklaringen van de directeur van de firma Feryn. Deze laatste had laten verstaan dat het bedrijf geen werknemers van een bepaalde etnische afstamming (allochtonen) kon in dienst nemen omdat zijn klanten dat niet zouden willen. In antwoord op een prejudiciële vraag van de arbeidsrechtbank te Brussel, concludeerde het Hof van Justitie dat er in dit geval sprake was van directe discriminatie in de zin van richtlijn 2004/43, ook al was er geen identificeerbare klager in deze zaak.²⁰¹

In een meer recent arrest vroeg het Belgisch Hof van Cassatie verduidelijking omtrent een door de werkgever opgelegd verbod om een hoofddoek te dragen op de werkvloer.²⁰² Volgens het Hof van Justitie is er in dit geval geen sprake van directe

197 *Ibid.*, punt 158-164.

198 Arrest *Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano*, C-281/98, EU:C:2000:296.

199 Zie art. 19 VWEU.

200 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb.* 2000 L 180/22 en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Pb.* 2000 L 303/16.

201 Arrest *Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding/ Firma Feryn*, C-54/07, EU:C:2008:397.

202 De zaak betrof een Belgische moslima die als receptioniste werkte bij een beveiligingsfirma. De dame werd ontslagen toen ze na drie jaar in dienst een hoofddoek ging dragen. Zie: arrest *Samira Achbita*

discriminatie indien het verbod gebaseerd is op een bedrijfsreglement waarin de onderneming het zichtbaar dragen van enig politiek, filosofisch of religieus teken verbiedt. Een dergelijk verbod kan daarentegen een indirecte discriminatie vormen, indien vaststaat dat deze ogenschijnlijk neutrale verplichting in feite tot gevolg heeft dat personen die een bepaalde godsdienst aanhangen of een bepaalde overtuiging hebben bijzonder worden benadeeld. Een dergelijk verschil vormt echter geen indirecte discriminatie “indien dat verschil objectief werd gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk waren.”²⁰³ Hoewel het uiteindelijk aan de nationale rechter toekomt om dit in het licht van de feiten te beoordelen, geeft het Hof van Justitie mee dat “de wil om in relaties met publieke en particuliere klanten van een beleid van politieke, filosofische en religieuze neutraliteit blijkt te geven, moet worden geacht legitiem te zijn.”²⁰⁴ Bij de proportionaliteitstoets moet worden nagegaan of het verbod uitsluitend geldt voor werknemers die contact hebben met de klanten en of het bedrijf de werkneemster een andere arbeidsplaats had kunnen aanbieden waarbij er geen visueel contact is met de klanten in plaats van haar te ontslaan.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het Europeesrechtelijke gelijkheidsbeginsel niet van toepassing is op situaties die zich buiten de werkingssfeer van de Verdragen bevinden. Dit is een direct gevolg van het attributiebeginsel (zie eerder). Hierdoor kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van zogenaamde “omgekeerde discriminatie”. Dit betekent dat lidstaten eigen onderdanen of nationale situaties (die zich buiten het toepassingsgebied van het Unierecht bevinden) minder gunstig behandelen dan onderdanen of situaties van andere landen (die van het gelijkheidsbeginsel onder het EU-recht kunnen genieten). Het Europees recht verzet zich niet tegen dergelijke situaties van omgekeerde discriminatie aangezien dit in het kader van het interne rechtsstelsel van de betrokken lidstaat moet worden opgelost.

De problematiek van de omgekeerde discriminatie werd duidelijk tijdens de zogenaamde *Vlaamse Zorgverzekeringszaak*.²⁰⁵ Bij decreet was in 1999 een systeem van zorgverzekering ingesteld voor personen die wonen in het Vlaamse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De Europese Commissie maakte snel duidelijk dat het woonplaatscriterium in strijd was met het Europees recht (indirecte vorm van discriminatie) en daarop werd het decreet aangepast zodat ook personen die in deze gebieden (Vlaanderen/Brussel) werken maar in een andere EU-lidstaat wonen van het systeem van zorgverzekering konden genieten. Personen die in Vlaanderen of Brussel werkten en in Wallonië woonden vielen echter nog steeds uit de boot. Volgens de regering van de Franse Gemeenschap en de Waalse regering vormde dit een inbreuk op het algemene gelijkheidsbeginsel. Het Hof van Justitie oordeelde dat Bel-

en *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/ G4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203.

203 *Ibid.*, punt 35.

204 Het Hof verwijst hier o.a. naar de in artikel 16 van het Handvest erkende vrijheid van ondernemerschap en de rechtspraak van het EHRM m.b.t. de grenzen aan de vrijheid van godsdienst. *Ibid.*, punt 37-39.

205 *Arrest Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178.

gische onderdanen die in Wallonië wonen en in Vlaanderen of Brussel werken maar nog geen gebruik hebben gemaakt van hun EU-recht op vrij personenverkeer zich in een “zuiver interne situatie” bevinden waarop het Unierecht niet van toepassing is. Enkel Belgen die wel reeds van dit recht hebben gebruik gemaakt en onderdanen van andere lidstaten die zich voor de rest in een identieke situatie bevinden kunnen van het Europees discriminatieverbod genieten. Zuiver interne situaties zonder aanknopingspunt met het EU-recht moeten worden bekeken in het licht van het nationaal grondwettelijk recht. Hierover oordeelde het Belgisch Grondwettelijk Hof dat het verschil in behandeling tussen Belgen die al dan niet van Vlaamse zorgverzekering kunnen genieten geen verboden vorm van discriminatie vormt onder de Belgische grondwet aangezien het een rechtstreeks gevolg is van de interne bevoegdheidsverdeling in het federale België.

Hoofdstuk 5

HET BEGINSEL VAN WEDERZIJDSE ERKENNING

Het beginsel van wederzijdse erkenning vindt zijn oorsprong in de rechtspraak van het Hof van Justitie. In de zaak *Cassis de Dijon*²⁰⁶ uit 1979 werd het Hof geconfronteerd met de vraag of de toenmalige Duitse wetgeving inzake het in handel brengen van vruchtenlikeur in overeenstemming was met het vrij verkeer van goederen, meer bepaald met het verbod op maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen (huidig art. 34 VWEU). De Duitse wetgeving bepaalde dat enkel vruchtenlikeur met een alcoholpercentage van ten minste 32 percent mocht worden verhandeld. Hierdoor kon de in Frankrijk geproduceerde Cassis de Dijon (zwartbesenlikeur met een alcoholpercentage tussen de 15 en 20 percent) niet in Duitsland op de markt worden gebracht.

Arrest *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* 120/78, EU:C:1979:42

[...]

8. “Bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de productie en de verhandeling van alcohol – aan een op 7 december 1976 door de Commissie bij de Raad ingediende ontwerpverordening (P.B. C 309/2) heeft de Raad nog geen verder gevolg gegeven – staat het aan de lidstaten om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de productie en verhandeling van alcohol en gedistilleerd raakt, regelingen te treffen.
9. De regering van de Bondsrepubliek Duitsland heeft een aantal argumenten voorgedragen welke voor gedistilleerd een minimum alcoholgehalte rechtvaardigen, en zich te dien aanzien beroepen op over-

²⁰⁶ Arrest *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, EU:C:1979:42.

wegingen die enerzijds aan de bescherming der volksgezondheid, anderzijds aan de bescherming van de consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken zijn ontleend.

10. Met betrekking tot de bescherming van de volksgezondheid betoogt de Duitse regering dat men, door in de nationale wet minimum alcoholpercentages voor te schrijven, de verkoop van gedistilleerd op de nationale markt, vooral van gedistilleerd met een niet zeer hoog alcoholpercentage aan banden legt, waarbij zij als haar opvatting te kennen geeft dat zulke producten de gewinning meer in de hand werken dan dranken met een hoger alcoholpercentage.
11. Zulke overwegingen zeggen evenwel weinig, wanneer de consument zich op de markt een zeer gevarieerd assortiment zwak of matig alcoholhoudende dranken kan verschaffen, terwijl sterk alcoholhoudende dranken, die op de Duitse markt vrij worden verhandeld, ook veelvuldig in verdunde vorm worden geconsumeerd.
12. Voorts betoogt de Duitse regering, dat het vaststellen van een minimum alcoholpercentage voor bepaalde likeuren zou zijn bedoeld om de consument tegen oneerlijke handelspraktijken van producenten of wederverkopers van gedistilleerd in bescherming te nemen. [...]
13. Het gaat echter te ver te menen dat het voorschrijven van een minimum alcoholpercentage als een wezenlijke garantie voor een eerlijk handelsverkeer is te beschouwen: ook door vermelding van herkomst en alcoholpercentage op de verpakking te verlangen, kan men de koper zeer wel van de nodige informatie verzekeren.
14. Blijkens het vorenstaande zijn de voorschriften betreffende een minimum alcoholpercentage dat in gedistilleerd zou moeten voorkomen, niet gericht op de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan bij de eisen van het vrije verkeer van goederen dat als een van de fundamentele regels der gemeenschap is te beschouwen. [...]

Er is dus geen geldige reden om te beletten dat - in een der lidstaten regulier geproduceerde en verhandelde - alcoholhoudende dranken een andere lidstaat binnenkomen, zodat hun verkoop niet kan afstuiten op een wettelijk verbod op de verhandeling van gedistilleerd met een lager alcoholpercentage dan in de nationale regeling wordt aangehouden.

Uit deze rechtspraak volgt dat de verkoop van een in een lidstaat rechtmatig ver-

vaardigd product niet in een andere lidstaat mag worden verboden.²⁰⁷ Hetzelfde principe geldt voor wat betreft de technische keuring van goederen.²⁰⁸ Met andere woorden, de voorschriften van de lidstaat van oorsprong zijn doorslaggevend. Om te vermijden dat dit zou leiden tot een ‘race to the bottom’ wat betreft de vereiste technische of kwaliteitsvoorschriften, kan van het principe van ‘wederzijdse erkenning’ worden afgeweken op grond van de uitzonderingsgronden vastgelegd in art. 36 VWEU of wegens “dwingende redenen van algemeen belang” (‘rule of reason’) (bv. consumentenbescherming, bescherming van het leefmilieu etc). Indien het gaat om discriminerende maatregelen is enkel een rechtvaardiging op basis van art. 36 VWEU mogelijk. Om als uitzondering aanvaard te worden moeten de maatregelen noodzakelijk zijn (en het is de lidstaat die de maatregelen neemt die de noodzakelijkheid moet aantonen) en moet de minst handelsbelemmerende maatregel worden gekozen, d.w.z. men mag niet meer belemmeren dan nodig (= “proportionaliteitsregel”). Hierbij moet nog worden toegevoegd dat lidstaten de uitzonderingen niet meer kunnen inroepen indien er een “harmonisatierichtlijn” is genomen op grond van art. 114 VWEU. In dat geval kan enkel een beroep worden gedaan op de in de harmonisatierichtlijn bepaalde uitzonderingen.

Het mechanisme van wederzijdse erkenning is uitermate belangrijk voor de totstandkoming van de EU interne markt. Het is immers niet mogelijk, noch wenselijk, om het vrij verkeer volledig te baseren op gedetailleerde Europese harmonisatieregels. Reeds in 1985 nam de Raad daarom een resolutie aan betreffende “een nieuwe aanpak op het gebied van technische harmonisatie en normalisatie.”²⁰⁹ Hierbij wordt de harmonisatie beperkt tot fundamentele productvoorschriften en wordt verder het beginsel van wederzijdse erkenning toegepast om de technische belemmeringen voor het vrij verkeer van goederen weg te werken. Om de toepassing van wederzijdse erkenning m.b.t. nationale technische voorschriften te verduidelijken werd Verordening 764/2008 aangenomen door het Europees Parlement en de Raad.²¹⁰

Terwijl het principe van wederzijdse erkenning zijn oorsprong vindt in de rechtspraak over vrij verkeer van goederen, meer bepaald de zaak *Cassis de Dijon* (cf. *supra*), is de toepassing ervan uitgebreid tot de andere economische vrijheden. Bijvoorbeeld, wat het vrij verkeer van diensten betreft, geldt eveneens het beginsel dat een ondernemer die op rechtmatige wijze in een lidstaat een dienst levert, deze dienst ook vrij in andere lidstaten moet kunnen verrichten. De lidstaat van bestemming kan zich alleen in uitzonderingsgevallen tegen een dienstverrichting door een in een andere

207 De lidstaat van invoer mag wel nog strengere regels opleggen voor de eigen producten, aangezien het in dat geval gaat om zuiver interne situaties die buiten het toepassingsgebied van het EU-recht vallen.

208 Zie arrest *Commissie t. België* (betreffende de verplichte technische controle voor inschrijving van voertuigen), C-150/11, EU:C:2012:539.

209 Resolutie 85/C 136/01 van de Raad van 7 mei 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie, *Pb.* 1985 C 136/1.

210 Verordening (EG) Nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, *Pb.* 2008 L 218/21.

lidstaat gevestigde dienstverlener verzetten ('rule of reason'). Ten slotte moet worden opgemerkt dat wederzijdse erkenning ook steeds meer wordt toegepast buiten het kader van de EU interne markt. Dit is bijvoorbeeld het geval inzake het EU beleid betreffende de 'ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht'. Zo voorzien art. 81 en 82 VWEU dat de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen.

De toepassing van wederzijdse erkenning sluit nauw aan bij een aantal andere basisbeginselen van het Unierecht zoals subsidiariteit, loyale samenwerking en evenredigheid. Door namelijk de invoering van gedetailleerde EU-wetgeving te vermijden, is er meer respect voor plaatselijke, regionale en nationale tradities en kan de diversiteit van goederen en diensten worden behouden (subsidiariteit). Hoewel wederzijdse erkenning niet als algemeen principe in de EU Verdragen is ingeschreven, dienen lidstaten conform het loyauteitsbeginsel alle nodige maatregelen te treffen om hun verdragsverplichtingen na te komen. De wederzijdse erkenning van nationale wetgevingen hoort hier uiteraard ook bij. Tot slot speelt het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol bij de toepassing van het principe van wederzijdse erkenning, met name voor wat betreft de toepassing van uitzonderingsgronden. EU lidstaten die wensen af te wijken van het beginsel van wederzijdse erkenning zullen immers moeten aantonen dat deze afwijking noodzakelijk en proportioneel is voor de verwezenlijking van het beoogde (hogere) doel.²¹¹

211 Zie, voor een voorbeeld m.b.t.de mogelijkheid van uitzonderingen op het beginsel van wederzijdse erkenning en de toepassing van de evenredigheidstest, arrest *Sevka Aykul t. Land Baden-Württemberg*, C-260/13, EU:C:2015:257.