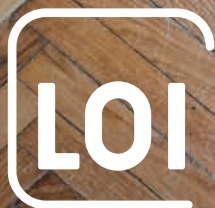


Bekijk een hoofdstuk uit de lesstof



OVER DE LESSTOF

Alleen bij de LOI ontvang je speciaal ontwikkeld lesmateriaal, waardoor het bijzonder geschikt is om zelfstandig te bestuderen. Dat zie je terug in de slimme opbouw.

Toegankelijk geschreven

Het lesmateriaal is toegankelijk geschreven, overzichtelijk en zo opgebouwd dat je je kennis steeds verder verdiept.

Relevant

Aan het begin van ieder hoofdstuk wordt aangegeven wat je gaat leren én waarom het belangrijk is dat je dat leert. Zo weet je altijd waar je naartoe werkt en wat je aan deze kennis hebt.

Trefwoorden

In de kantlijn staan trefwoorden. Hiermee kun je een onderwerp makkelijk en snel terugvinden.

Oefenopgaven

Met de oefenopgaven test je of je de opgedane kennis kunt toepassen. Aan het eind van het hoofdstuk zijn de antwoorden opgenomen. Kun je de oefenopgaven niet goed uitwerken, dan betekent dit dat je het bijbehorende deel van de leerstof nog eens moet doornemen.

Parate-kennisvragen

Aan het einde van het hoofdstuk vind je de parate-kennisvragen. Hiermee kun je testen of je de leerstof voldoende kent. De vragen zijn genummerd. Het antwoord kun je snel terugvinden dankzij de genummerde verwijzrondjes in de kantlijn.

Inzendopgaven

Als je de antwoorden op de parate-kennisvragen weet en de oefenopgaven goed kunt uitwerken, ga je verder met de inzendopgaven. Deze stuur je via de online leeromgeving ter beoordeling naar je docent. Binnen een paar dagen heb je een uitgebreid antwoord terug.

Bekijk nu een hoofdstuk uit de leerstof en ervaar het zelf

"Ich bin ein Berliner." John F. Kennedy sprak deze woorden in 1963 als steunbetuiging voor de Duitse bevolking ten tijde van de bouw van de Berlijnse Muur. De Muur werd opgetrokken als barrière tegen vrij verkeer tussen Oost- en West-Duitsland. Inwoners van de hoofdstad werden hierdoor van de rest van de wereld afgesloten.

Het schijnt dat de toenmalige president van de Verenigde Staten pas vlak voor zijn toespraak besloot deze tekst uit te spreken. Dat het wellicht gevoelig kon liggen, wordt duidelijk als u de uitspraak in het licht van de jaren 60 bekijkt. Hierbij is de kennis van een zekere context dus essentieel. In dit hoofdstuk schetsen we de context van Europese samenwerking.

Context van de Europese samenwerking

De bouw van de Berlijnse Muur vond plaats begin jaren zestig van de twintigste eeuw, nog geen twintig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Dat was eigenlijk erg kort, anno 2010 vergelijkbaar met onze eigen verse herinneringen aan de val van de Muur en het einde van het Sovjettijdperk. Het was pas twee decennia daarvoor dat de Duitsers van vijand tot bevriende natie waren bevorderd.

Als bondgenoot in de Koude Oorlog was Duitsland weliswaar cruciaal geworden, maar de gruwelijkheden van Nazi-Duitsland lagen nog vers in het geheugen.

Toch sprak president Kennedy de woorden uit – "Ich bin ein Berliner" – en iedereen begreep wat hij ermee bedoelde: ook al woon je aan de andere kant van de wereld, wij leven met jullie mee. We kunnen ons inleven in jullie situatie en begrijpen hoe moeilijk dit voor jullie is.

President Kennedy overbrugde hiermee grote afstanden, cultuurverschillen en oude animositeiten. Hij bracht Duitsland en de Duitse bevolking dichterbij. Hij maakte de wereld kleiner. Door een massale luchtbrug te organiseren, werd later ook de fysieke afstand verkleind en werd West-Berlijn bij de westerse wereld getrokken.

Bijna vijftig jaar later is de Berlijnse Muur geworden tot een curiositeit uit het verleden, moeilijk te begrijpen voor latere generaties. Het is echter goed te beseffen dat het Europa zoals wij dat nu kennen, geen vast gegeven is. Zo is de Europese Unie maar een vrij jonge organisatie. Het is geen vanzelfsprekendheid, maar een keuze tot samenwerken. Het is een afspraak: "Zo gaan we het voortaan doen." En een afspraak kan gewijzigd worden.

Er zijn scenario's denkbaar dat wij, bewoners van het Europese continent en de bijbehorende eilanden, besluiten niet meer zo nauw samen te werken. Of met maar een paar landen nieuwe samenwerkingsafspraken te maken. Er zijn al sinds de oprichting van de

voorlopers van de Europese Unie tegenstanders die weinig heil zien in Europese eenwording.

Deze tegenstanders, ook wel de eurosceptici genoemd, winnen terrein in tijden dat de unie onder druk staat. Een financiële crisis is zo'n gebeurtenis die een zware wissel op de samenwerking trekt. Het legt de zwakke punten van het systeem bloot.

- ① Toch zal de Europese Unie niet zomaar verdwijnen. De lidstaten zijn inmiddels hecht verweven tot een aparte rechtsstaat binnen de wereldrechtsorde.

Internationaal recht

Onder een rechtsorde verstaan we een systeem van rechtsregels. Bestaat er een wereld-rechtsorde, een systeem van rechten en plichten waaraan iedereen wereldwijd is gebonden?

Vroeger werd die vraag eenvoudig bevestigend beantwoord. Met een beroep op de Bijbel of op het de mensen ingeboren natuurrecht, werd gewezen op een aantal algemene rechts-normen dat overal zou gelden.

Het ontstaan van het internationaal publiekrecht zoals we dat nu kennen, wordt veelal verbonden met het ontstaan van de onafhankelijke natiestaat in Europa. Aanvankelijk was internationaal publiekrecht dan ook vooral Europees publiekrecht. Na hun onafhankelijkheid in 1783 werden ook de Verenigde Staten in het Europese stelsel betrokken, maar ze speelden aanvankelijk een ondergeschikte rol.

Toch kon een rechtsorde tot een eeuw geleden vrijwel volledig worden opgevat als een nationaal systeem. Natiestaten regelden achter gesloten deuren hun eigen aangelegenheden. Weliswaar werden via verdragen rechtsverbindingen met andere staten aange-gaan, maar dit gebeurde uitsluitend op basis van vrijwilligheid en met behoud van het eigen rechtssysteem.

Deze geïsoleerde rechtsstelsels bleken niet meer te passen in een wereld die steeds hechter onderling verbonden is. Door de vrijblijvendheid van de afspraken konden onderlinge conflicten leiden tot verwoestende oorlogen. Een sterke internationale rechtsorde werd daarom na de twee wereldoorlogen als essentieel beschouwd voor een rechtvaardige, vreedzame en welvarende wereld.

- ② Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is er nog steeds geen internationale wetgever die nieuwe wetten kan formuleren. De internationale rechtsorde is een inge-wikkeld, weinig samenhangend geheel van afzonderlijke internationale afspraken. Hierbij is het Handvest van de Verenigde Naties de hoogste geschreven bron van inter-nationaal recht, maar ook dit document heeft slechts beperkte rechtskracht.

Versterking van de internationale rechtsorde houdt bovendien meer in dan het vast-leggen van normen. Het behelst ook het zorg dragen voor de naleving ervan en waar nodig optreden tegen schenders van deze normen. Een goede internationale rechtsgang

is nog lang niet in alle gevallen gewaarborgd. Internationaal zijn er echter wel goede ontwikkelingen voor geschillenbeslechting tussen staten. Over rechtsbescherming in de Europese Unie volgt meer in een later hoofdstuk.

Verdragsrecht versus supranationaal recht

We kunnen onderscheid maken tussen verdragsrecht en supranationaal recht.

Verdragsrecht

In het internationale recht zijn verdragen de meest voorkomende wetten. Dit zijn intergouvernementele overeenkomsten, tussen staten, waarbij staten hun soevereiniteit niet prijsgeven. Deze wetten zijn echter niet voor iedereen bindend, maar slechts voor de landen die ze volgens de daartoe bestaande regels hebben ondertekend en bekrachtigd.

Supranationaal recht

- ③ Dit zijn regels die zijn gecreëerd door een internationale instelling waaraan een land een deel van zijn wetgevende macht heeft overgedragen. Supranationaal verwijst dus naar de wijze waarop de wetgeving tot stand is gekomen. Letterlijk is supranationaal te vertalen als bovennationaal.

Supranationaal recht heeft een werking boven die van nationaal recht. Staten kunnen in de gebieden waarin zij hun soevereiniteit hebben overgegeven, gebonden worden door besluiten van die internationale organisaties. Voorbeelden hiervan zijn het recht van de Europese Unie en de Verenigde Naties.

Lus cogens en erga omnes

De laatste decennia is het inzicht doorgebroken dat er ook normen zijn waar iedere staat door gebonden wordt, zelfs zonder uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming. Dit betreft elementaire regels die van groot doorslaggevend belang zijn voor de bescherming van de belangen van de internationale gemeenschap als geheel, zoals het verbod op marteling en genocide, het verbod vreemde staten onder een koloniaal regime te brengen en het verbod op rassendiscriminatie.

- ④ Dit soort regels worden *ius cogens* of *jus cogens* (dwingend recht) genoemd. Aan dergelijke elementaire normen zijn staten zelfs gebonden zonder dat zij partij zijn bij enig verdrag waarin deze zijn vastgelegd en ongeacht hun nationale rechtsstelsel.

Krachtens artikel 53 van de Weense Conventie betreffende het Verdragenrecht uit 1969, ook wel genoemd het Weens Verdragenverdrag, zijn verdragen die in strijd zijn met een norm van dwingend recht van rechtswege nietig.

Door internationale verdragen kan daarom niet van *ius cogens*-normen worden afgeweken. *Ius cogens* geldt voor iedereen, overal en altijd. Zelfs de Veiligheidsraad dient normen van *ius cogens* te respecteren. Staten kunnen Veiligheidsraadresoluties die strijdig zijn met *ius cogens* naast zich neerleggen.

Door deze dwingende regels ontstaat er een verplichting tegenover de gehele internationale gemeenschap. Er wordt daarom ook wel gesproken van een *erga omnes*-verplichting: een verplichting die men heeft tegenover alle anderen.

Verplichtingen *erga omnes* hebben betrekking op de vraag tegenover wie een staat naleving van een norm verplicht is. Als er slechts verplichtingen tegenover een beperkte groep landen zijn, is er dus geen sprake van *erga omnes*, zelfs niet als het een grote groep landen betreft.

Ius cogens is altijd een *erga omnes*-regel, omdat *ius cogens* de allervoorwaardelijkste normen van het volkenrecht betreft waarbij er altijd aansprakelijkheid jegens de internationale gemeenschap is. Het omgekeerde is niet het geval: een *erga omnes*-verplichting richt zich tot de internationale gemeenschap als geheel, maar hoeft geen regel van *ius cogens* te zijn.

Aangezien dit uitzonderingen zijn op de dominante regel dat een staat pas na instemming internationaal gebonden kan zijn, wordt het bestaan van een norm van *ius cogens* en een verplichting *erga omnes* niet snel aangenomen.

Het internationaal institutioneel recht

- ⑤ Het internationale institutionele recht is het recht betreffende de opbouw en het functioneren van internationale organisaties. Onder een internationale organisatie verstaan we dan een organisatie die bij verdrag is opgericht en waarvan het werkterrein zich over meer dan één staat uitstrekt. Zij moet één of meer organen hebben en gemeenschappelijke doelen nastreven. In veel gevallen heeft de organisatie een eigen internationale rechtspersoonlijkheid.

Zonder dit kader is er sprake van niet meer dan een vorm van samenwerking. Letterlijk doelt het begrip internationaal institutioneel recht in de eerste plaats op de verschillende organen en instellingen waaruit internationale organisaties bestaan, hun samenstelling en functioneren.

Gewoonlijk trekt men de grenslijn echter ruimer en verstaat men ook de besluitvorming van internationale organisaties, de geldigheid en de rechtskracht van hun besluiten, hun betrekkingen met elkaar en hun betrekking met de staten onder het internationaal institutioneel recht.

Indeling van internationale organisaties

- ⑥ Er zijn diverse indelingen van internationale organisaties mogelijk, namelijk:
1. Privaatrechtelijke naast publiekrechtelijke internationale organisaties.
 2. Besloten naast open internationale organisaties. Bij gesloten organisatie heeft bijvoorbeeld één lidstaat de mogelijkheid de toetreding van een andere staat te blokkeren. Bij open organisaties mogen alle staten dan wel die staten lid worden die voldoen aan de aan dat lidmaatschap gestelde voorwaarden.
 3. Intergouvernementele naast supranationale organisaties. Bij zuiver intergouvernementele ("tussen regeringen") organisaties werken de lidstaten samen, maar

behouden de lidstaten hun soevereiniteit volledig. Dit in tegenstelling tot supranationale organisaties, waarbij de lidstaten aan de organisatie gebonden kunnen worden, doordat zij bijvoorbeeld via hun lidmaatschap bepaalde bevoegdheden hebben overgedragen. De belangrijkste voorbeelden zijn de Verenigde Naties en de Europese Unie.

4. Algemene naast functionele organisaties. Algemene organisaties, zoals de Europese Unie, houden zich bezig met een grote diversiteit aan onderwerpen. Bij functionele organisaties wordt een beperkter, dan wel specifiek terrein beslagen. Te denken valt aan de Organisatie van olie-exporterende landen (Opec).
5. Een ander onderscheid is tussen universele en regionale organisaties. De Verenigde Naties bestrijken de gehele wereld, maar de Europese Unie heeft alleen betrekking op een deel daarvan: Europa.

De Europese Unie is een publiekrechtelijke, internationale organisatie. Het is een open regionale organisatie, die vooral supranationaal van karakter is.

Materieel recht versus institutioneel recht

Het materiële recht van de Europese Unie is het recht dat de inhoudelijk regels van een bepaald beleidsveld betreft. Zo bestaat het materiële recht van de Europese Unie onder meer uit Europees mededingingsrecht en Europees telecomcommunicatierecht.

Naast het materieel recht bestaat het institutioneel recht. Dat recht is gericht op het proces van wetgeving en beleidsvorming, verdelen van bevoegdheden en andere formele zaken aangaande de samenwerking. Tot het institutionele recht rekent men in elk geval alle besluiten die de samenstelling en het functioneren van internationale organen betreffen en ook de rechterlijke beslissingen over de geldigheid en de rechtskracht van besluiten van internationale organisaties.

De grenslijnen tussen beide gebieden zijn enigszins grijs te noemen. Besluiten van internationale organen kunnen immers zowel institutionele als materiële aspecten bevatten en dikwijls bevatten ze beide.

Er bestaat geen eenduidig, algemeen gecodificeerd internationaal institutioneel recht. Er is immers geen wetgever die regels kan maken die gelijkelijk voor alle internationale organisaties zouden gelden. Iedere internationale organisatie heeft haar eigen regels. Er bestaan dus heel veel institutionele internationale rechtsnormen, maar die zijn niet algemeen omdat ze enkel gelden voor de landen en organisaties die zich ertoe gecommitteerd hebben. Alleen de landen die het Internationaal Strafhof erkennen, kunnen worden aangesproken op de institutionele normen die op het Strafhof en de werkwijze betrekking hebben.

Algemeen internationaal institutioneel recht is slechts te vinden door vergelijking van internationale organisaties, waarbij dan kan worden geconstateerd dat bepaalde regelingen in alle of vrijwel alle internationale organisaties voorkomen.

Daarnaast zijn er regels die tot het gewoonterecht of de algemene rechtsbeginselen behoren en daarom in principe ook zullen gelden voor organisaties die nagelaten hebben zelf een uitdrukkelijke regeling te maken.

Doorwerking van internationaal recht in de nationale rechtsorde

Er zijn twee opvattingen over de vraag of de nationale en internationale rechtsorde wel gescheiden zijn: de dualistische leer en de monistische leer.

Dualistische leer: gescheiden rechtssferen

- ⑦ In het dualisme worden de nationale en internationale rechtsordes als gescheiden beschouwd. Internationaal recht kan in deze visie geen betrekkingen in de nationale rechtsorde bepalen en nationaal recht heeft geen betekenis in de internationale rechtsorde.

Voor nationale werking is het nodig dat een internationale rechtsregel eerst wordt getransformeerd in een regel van nationaal recht. Omzetting in nationaal recht geeft de wetgever de mogelijkheid om in de nationale wet de interpretatie te geven die als de juiste moet worden gezien.

Hierbij staat de soevereiniteit van de staat centraal. De kern van het soevereiniteitsprincipe is dat staten formeel gelijkwaardig zijn en de ene staat zich niet mag mengen in de binnenlandse aangelegenheden van een andere.

Internationaal recht kan nooit boven de staat staan, maar komt voort uit de wil van de staat zelf en is daarom per definitie afhankelijk van en onderworpen aan soevereiniteit. Internationaal recht is dan in feite een van de juridische instrumenten waarmee de staat zijn macht kan uitoefenen.

De dualistische leer is geïnspireerd door nationalistische opvattingen en onderstreept de waarde van de bescherming van nationale gemeenschappen die zichzelf willen organiseren. De nationale rechtsorde wordt hierdoor immers afgeschermd van de invloed van internationaal recht.

Deze zienswijze is verbonden met de verheerlijking van de staat, wat na de Tweede Wereldoorlog als een mogelijke dreiging voor de interstatelijke stabiliteit wordt gezien. In absolutistische en autoritaire staten als Duitsland en Italië bereikte dit in het begin van de twintigste eeuw een dieptepunt, met alle gevolgen van dien.

De nadruk van het dualisme op de soevereine staat heeft bovendien gevolgen voor het individu, dat hierin geen zelfstandige positie heeft.

Monistische leer

- ⑧ In de monistische leer is er één rechtssfeer, waarvan zowel de internationale als de nationale rechtsorde deel uitmaakt. Hierbij wordt de vraag relevant welk recht dan een hogere rang heeft, internationaal dan wel nationaal recht. Hierover zijn de meningen verdeeld.

De meeste monistische opvattingen gaan echter uit van het primaat van het internationaal recht, waarbij het nationale recht is onderworpen aan een overkoepelende internationale rechtsorde.

De internationale rechtsorde staat in deze visie dus hoger dan de nationale rechtsorde. Internationaal recht is geen extern recht van de staat, maar bepaalt en beperkt de reikwijdte van de macht van de staat.

In de pure vorm past dit model goed bij het door sommigen aangehangen ideaal van "wereldfederalisme", waarbij de staat slechts een onderdeel is van de internationale rechtsorde waarvan zijn bevoegdheden afhankelijk zijn. Staten kunnen zich in dit monistische model niet afsluiten voor de internationale rechtsorde, maar maken deel uit van die rechtsorde.

Hierbij staat het individu dat schuilgaat achter de staat sterker tegenover de staat dan in de dualistische leer. Het monisme is meer gericht op versterking van de positie van het individu en de democratie.

Huidige relevantie van monisme en dualisme: rechtspluralisme

Het debat over de juiste, wenselijke en mogelijke verhouding tussen internationaal en nationaal recht is in deze tijd van onverminderd groot belang. Door de toegenomen verwevenheid van de rechtssystemen kunnen rechten van het individu en democratische idealen in een strikt monistisch rechtssysteem onder druk komen te staan – wat bijvoorbeeld na de terroristisch aanslagen van 11 september 2001 duidelijk werd. Het maakt de vraag naar de mate waarin nationale politieke gemeenschappen autonomie behouden, des te relevanter.

In het huidige debat staat de positie van de staat echter niet meer centraal, omdat in de rechtsorde van de eenentwintigste eeuw het staatsgezag gedeeltelijk is overgenomen door nieuwe actoren, zoals supranationale organisaties. Het internationaal publiekrecht kent aan deze entiteiten bevoegdheden toe om publiek gezag uit te oefenen en bepaalt het juridisch kader waarbinnen ze deze bevoegdheden moeten en mogen uitoefenen.

Ook hebben transnationale ondernemingen door hun grensoverschrijdende activiteiten en grote economische macht een rol op wereldniveau verworven. Zij zijn niet meer zonder meer onderworpen aan het gezag van een enkele staat. Sommige van deze bedrijven hebben een grotere omzet dan het bnp van een grote natie en hebben daarmee een macht die verder reikt dan de meeste staten.

De verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde is geëvalueerd tot een complex internationaal model, dat niet langer tot dualisme of monisme teruggebracht kan worden. In de moderne theorievorming wordt daarom veelal gekozen voor rechtspluralisme om de verhouding tussen het nationaal en internationaal recht te schetsen.

De eigen rechtsorde van de Europese Unie

Het recht van de Europese Unie is een onderdeel van het internationaal publiekrecht.

Het is immers gebaseerd op een internationale rechtsbron (het Verdrag inzake de Europese Unie) en het beheerst de uitoefening van publiek gezag, zowel door de Europese Unie zelf als door de lidstaten.

Het recht van de Europese Unie onderscheidt zich echter in belangrijke mate van het algemene internationaal publiekrecht. De nauwe samenwerking tussen Europese staten heeft geleid tot een meer ontwikkelde en relatief geïntegreerde rechtsorde. De lidstaten hebben in vergaande mate bevoegdheden aan de Europese Unie overgedragen.

De geïntegreerde aard van de unie weerspiegelt zich ook in een sterke rol van de communautaire rechter en in een integratie van Europees en nationaal recht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie komt het finale oordeel toe over de toepassing van Europees recht.

Internationale organisaties worden normaal gesproken opgericht via verdragen die gelden tussen de deelnemende staten. De Europese Unie is hierop geen uitzondering. Toch is de EU anders dan andere internationale organisaties. Kenmerkend voor de unie is dat er met de oprichting een heel nieuwe rechtsorde in het leven is geroepen. Het recht van de Europese Unie dringt door in de rechtsorde van de lidstaten.

Het communautaire recht wordt bovendien overal in de unie hetzelfde toegepast. Binnen een land vinden we dat heel normaal. Het zou immers willekeur zijn als het in Limburg wel zou zijn toegestaan om wiet te telen, terwijl dat in Groningen een bekeuring oplevert. Voor het recht van de unie geldt hetzelfde.

Dat betekent dus dat voor iedereen dezelfde rechten gelden, of u nu in het noorden of ver in het zuiden van de unie woont. Om die uniforme toepassing van het recht te kunnen garanderen, is het nodig dat het unierecht voorgaat op het nationale recht.

Het unierecht bindt niet alleen staten, maar brengt ook rechten en verplichtingen mee voor particulieren onderling. Dit heet de directe werking.

Deze drie belangrijke kenmerken van het Europese recht, de autonomie, de voorrang en de directe werking, worden in de volgende paragrafen nader onder de loep genomen.

Overigens hangen de drie kenmerken erg met elkaar samen en is het onderscheid niet altijd even afgebakend te maken.

Autonomie

De nieuwe rechtsorde die in de Europese Unie is geschapen, is autonoom. Dat betekent dat het unierecht op eigen kracht doorwerkt in de wetgeving van de deelnemende staten. Bij andere internationale verdragen kunnen lidstaten veelal zelf bepalen hoe en in hoeverre de bepalingen in de verdragen doorwerken in het nationale recht. Dat is bij het Europese Unierecht niet het geval.

Het Europese Hof heeft in 1964, in het Costa-Enel-arrest, al vastgesteld dat het toenmalige E(E)G-verdrag een eigen rechtsorde in het leven had geroepen.

Costa-Enel-arrest

- ⑨ De advocaat Flaminio Costa bezat aandelen in een kleine elektriciteitsmaatschappij die door een Italiaanse nationalisatiewet werd ingelijfd bij ENEL, de belangrijkste Italiaanse energieleverancier in Italië. Costa tekende bezwaar aan en beriep zich daarbij op wetgeving van de Europese Gemeenschap.

De Italiaanse rechter legde aan het Europese Hof van Justitie de vraag voor of de Italiaanse wet die nationalisatie van de elektriciteitsproductie en -distributie regelde, verenigbaar was met een aantal bepalingen van het Verdrag van Rome, het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap. De Italiaanse regering liet aan het Hof weten de eigen nationalisatiewet belangrijker te achten dan communautair recht.

Het Hof oordeelde dat het unierecht "uit een autonome bron voortvloeit en op grond van zijn bijzondere karakter niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kan worden gezet zonder zijn gemeenschapsrechtelijke karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast". De uitspraak kent soevereine rechten toe aan de EU en beperkt daarmee de nationale soevereine rechten.

Overigens zien we aan dit arrest ook dat het de voorrang van het Europees recht regelt boven de nationale wetgeving.

Voorrang

De regels van de Europese Unie hebben dus voorrang op de nationale wetgeving. Deze voorrang is absoluut. Dat houdt in dat het niet uitmaakt om wat voor soort nationale wetgeving het gaat, het Europese Unierecht heeft altijd voorrang, dus ook op nationale grondrechten.

Nationale rechters mogen gemeenschapsbesluiten niet aan grondrechten toetsen. In Nederland mogen de rechters wetgeving toch al niet aan de Grondwet toetsen, maar in landen waarin dat wel het geval is, zoals Frankrijk en Duitsland, was deze consequentie van de voorrang van Europese wetgeving lange tijd een heet hangijzer.

Uit het genoemde Costa-Enel-arrest volgt dat zonder voorrang het wezen van de Europese Unie in gevaar zou kunnen komen. Dit is de reden dat verdragsbepalingen altijd voorgaan op nationale regelgeving die in conflict komt met een regel van het unierecht. Dat geldt niet alleen voor oudere wetgeving, het houdt ook in dat lidstaten niet meer bevoegd zijn om wetgeving te maken die afwijkt van gemeenschapsregels.

Met het instellen van de EU hebben de lidstaten een aantal bevoegdheden overgedragen aan de gemeenschap. Zelf zijn ze die bevoegdheid daarmee kwijt. Op de gebieden waarvoor de unie exclusief bevoegd is, kunnen lidstaten zelfs geen wetgeving meer invoeren wanneer de gemeenschap niet gebruikmaakt van haar exclusieve bevoegdheid. De bevoegdheidsoverdracht was definitief.

Ook besluiten van instellingen en richtlijnen hebben voorrang boven het nationale recht. Het gaat bij de voorrang dus niet alleen om het verdrag zelf.

Overigens brengt het feit dat verdragsbepalingen niet aan de grondwet getoetst mogen worden, niet met zich dat het unierecht inbreuk mag maken op de nationale grondrechten. In artikel 6 van het unieverdrag staat immers beschreven dat de nationale grondrechten en de grondrechten en fundamentele vrijheden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) een integraal deel uitmaken van de Europese rechtsorde.

Directe werking

- ⑩ Verdragsbepalingen van de EU hebben directe werking. Iedereen kan er een beroep op doen. De regels gelden niet alleen tussen lidstaten onderling. Het Hof van Justitie heeft in 1963 erkend dat verdragsbepalingen directe werking hebben. In het Van Gend en Loos-arrest werd bepaald dat Europese burgers zich voor hun eigen nationale rechter rechtstreeks op de gemeenschapsregels kunnen beroepen.

Van Gend en Loos-arrest

In dit arrest draaide het om het beroep van de vervoersonderneming Van Gend en Loos. Van Gend en Loos moest douanerechten betalen bij de invoer van goederen van Duitsland in Nederland. Het bedrijf claimde dat deze betalingsverplichting in strijd was met het voorschrift van het toenmalige EEG-verdrag dat de lidstaten verbood om in hun onderlinge handelsbetrekkingen de douanerechten te verhogen.

In deze zaak is er sprake van een conflict tussen een nationale wettelijke regeling en de bepalingen van het verdrag. Het Hof overweegt dat verdragsartikelen een directe werking kunnen hebben. Het Hof overweegt verder dat de lidstaten een geheel nieuwe, supranationale rechtsorde hebben geschapen met het EEG-verdrag.

De directe werking waarover in deze zaak wordt gesproken, valt te onderscheiden in horizontale directe werking, dat wil zeggen tussen natuurlijke rechtspersonen of particuliere organisaties onderling, en verticale directe werking. Dat laatste ziet op de werking van unierecht in de relatie tussen overheden en een natuurlijk of rechtspersoon.

Harmonisatie van wetgeving

De Europese Unie is een supranationale organisatie waarnaar bevoegdheden worden overgedragen. Supranationale besluitvorming betekent dat besluiten op een niveau boven dat van de nationale regeringen worden genomen, in tegenstelling dus tot bijvoorbeeld intergouvernementeel, wat "tussen regeringen" betekent.

Dit betekent dat we afscheid moeten nemen van een deel van onze Nederlandse wetten en regelgeving, die meer en meer worden afgestemd op de wetgeving van de Europese Unie (harmonisatie).

Dit is ook logisch, want onze juridische regels, die voor een groot deel nog zijn opgesteld voor een klein land met een afgebakend grondgebied, zijn niet meer toereikend als rechtssysteem in de Europese Unie.

Zo biedt het Nederlands strafrecht niet genoeg rechtsmiddelen om grensoverschrijdende criminaliteit of terrorisme aan te pakken, is onze rechtelijke macht niet bevoegd om milieudelicten in bijvoorbeeld Duitsland te berechten (terwijl we hiervan mogelijk wel de gevolgen ondervinden) en kunnen we monopolistische kantelvorming door multinationals alleen maar tegengaan als we nauw samenwerken met andere landen.

Dit geldt niet alleen voor een klein land als Nederland. In een geglobaliseerde samenleving is nationale wetgeving niet meer toereikend voor fenomenen die grensoverschrijdend zijn en dat zijn er nogal wat. Typische grensoverschrijdende aandachtsgebieden zijn:

- milieu, CO₂-uitstoot en de verwarming van de aarde
- instabiele financiële systemen
- armoede en inkomensverschillen
- migratie en mensenhandel
- mensenrechten
- gezondheidszorg, ziektes en pandemieën
- toegang tot water en andere natuurlijke hulpbronnen – en uitputting daarvan
- terrorisme en wapenhandel
- drugshandel.

Binnen Europa wordt daarnaast op de volgende gebieden samengewerkt:

Audiovisueel en mediabeleid
 Begroting
 Buitenlandse betrekkingen
 Buitenlandse handel
 Buitenlands en veiligheidsbeleid
 Consumentenbeleid
 Cultuur
 Douanebeleid
 Economisch en monetair beleid
 Energie
 Fiscaliteit
 Fraudebestrijding
 Humanitaire hulp
 Informatiemaatschappij
 Institutionele aangelegenheden

Interne markt
 Justitie, vrijheid en veiligheid
 Landbouw
 Maritieme zaken en visserij
 Mededinging
 Ondernemingen
 Onderwijs, opleiding, jeugdzaken
 Onderzoek en innovatie
 Ontwikkeling en samenwerking
 Regionaal beleid
 Uitbreiding
 Vervoer
 Voedselveiligheid
 Werkgelegenheid en sociaal beleid

Het merendeel van de beleidsterreinen ziet op het versterken van de economie van Europa en de samenwerking tussen de landen. Bij alle beleidsterreinen speelt het subsidiariteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat Europa datgene organiseert wat de landen zelf niet kunnen. Door binnen Europa de krachten te bundelen, proberen de EU-lidstaten onder

meer op wereldniveau invloed uit te oefenen op een manier waarop de lidstaten dit individueel niet zouden kunnen.

Harmonisatie en overdracht van bevoegdheden

Omdat alles zo nauw met elkaar samenhangt, raakt de Europese Unie alle aspecten van een samenleving, niet alleen de eerdergenoemde probleemgebieden.

De instellingen van de EU hebben bepaalde kenmerken van één Europese staat (stem-procedures en mechanismes om disputen op te lossen), maar worden over het algemeen niet als zodanig beschouwd omdat het staten vrijstaat zich wel of niet bij de EU aan te sluiten of eruit te stappen.

Deze vrijheid is beperkt als u kijkt naar het wereldwijde speelveld: grote staten zoals de Verenigde Staten, China of Rusland hebben nog enigszins speelruimte om een eigen koers te bepalen, maar de mogelijkheden voor een klein land als Nederland om internationaal iets in te brengen, zijn veel beperkter zonder de samenwerking binnen de Europese Unie.

Er zijn overigens ook andere supranationale organisaties waaraan Nederland bevoegdheden heeft overgedragen, zoals de NAVO en de Wereldhandelsorganisatie.

De nieuwe aanpak

Sinds 1985 werkt men aan een nieuwe harmonisatieaanpak. Dit houdt in dat alleen hetgeen nodig is, wordt geharmoniseerd. In het verleden wilde het nog weleens voorkomen dat het jaren duurde voordat er een besluit werd genomen. Dit had dan vooral te maken met onderhandelingen over technische specificaties. Daardoor liep de toenmalige EG altijd achter de nieuwste technologische ontwikkelingen aan.

De nieuwe aanpak werkt op twee manieren:

1. Ten eerste wordt er alleen geharmoniseerd als overeenstemming niet kan worden bereikt met bijvoorbeeld de wederzijdse erkenning.
2. Verder is de uitwerking van essentiële eisen in technische details overgelaten aan diverse Europese normalisatie-instituten die normen opstellen waaraan een product in elk geval moet voldoen.

Gevolgen van harmonisatie en overdracht van bevoegdheden

Het overdragen van bevoegdheden heeft veel consequenties voor een rechtssysteem. Het betekent dat een deel van de eigenheid verloren gaat. Die eigenheid staat al onder druk door globalisering, maar door harmonisering krijgt dit binnen Europa ook een wettelijke grondslag. Bij harmonisering geldt namelijk altijd de grootste gemene deler, het is altijd een compromis. Kleine landen leggen hierbij dan minder gewicht in de schaal dan grotere landen.

Het is ook niet altijd gemakkelijk om eigen regelgeving aan te passen. Deze is vaak historisch gegroeid en er is intern – vaak met enige moeite – consensus over bereikt. Hier speelt dan wederom het subsidiariteitsprincipe een grote rol: als zaken op nationaal niveau goed geregeld zijn, blijft het Europees recht daarvan af.

Ons rechtssysteem is onder invloed van de Europese Unie voortdurend aan verandering onderhevig.

Zachte wetgeving

Een van de aspecten die afspraken in het kader van regionale integratie zo moeilijk maken, is het grote aantal betrokken partijen, die allemaal een eigen agenda hebben. Wetgeving moet groeien en heeft tijd nodig om te rijpen. Veel problemen die aan globalisering gerelateerd zijn, zijn echter acuut en vereisen *nu* al actie.

Vandaar dat veel internationale afspraken op het gebied van duurzaamheid niet volgens de formele weg tot stand komen, maar eerst in de vorm worden gegoten van niet-bindende overeenkomsten, zoals:

- verklaringen
- richtlijnen
- resoluties
- bekendmakingen
- handvesten
- grondbeginselen
- aanbevelingen
- adviezen
- principes
- mededelingen
- gedrags- of praktijkcodes.

Een voorbeeld van dergelijke regelgeving zijn de verdragen aangaande het klimaatbeleid, zoals het Verdrag van Kyoto en het Akkoord van Kopenhagen.

Wat is zachte wetgeving?

Zachte wetgeving is flexibeler en minder dwingend dan formele wetgeving. Het zijn instrumenten met een ongewis juridisch karakter in de vorm van afspraken tussen betrokken partijen. Dit kunnen veel partijen zijn, op allerlei niveaus.

Dergelijke afspraken komen vooral in internationale verhoudingen vaak voor, omdat het moeilijk is om internationaal partijen aan een formeel verdrag te binden. Deels komt dit door de soms moeizame ratificatieprocessen, maar ook maakt het informelere karakter het makkelijker om tegenstellingen te overbruggen en tot afspraken te komen.

Voorals wanneer het transnationale oplossingen voor relatief nieuwe gebieden als duurzaamheid betreft, wordt vaak gekozen voor zachte wetten. Het biedt de mogelijkheid om sneller tot innovatieve wetgeving te komen, vergeleken met de trage totstandkoming van verdragen.

Zachte wetten spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van formele wetgeving en zijn ook inhoudelijk van invloed op de uiteindelijke wetgeving. Zo komen dit soort verklaringen en principes vaak terug in raamverdragen.

Rechtskracht

Zachte wetten zijn in beginsel juridisch niet verbindend, maar kunnen in de praktijk toch bepaalde effecten sorteren. Slechts weinigen zullen het morele gezag van een zachte wet als de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) betwisten. De juridische betekenis en toelaatbaarheid van zachte wetgeving worden per geval beoordeeld.

Houd bij zachte wetten altijd in uw achterhoofd dat de afspraken weliswaar niet bindend zijn in de juridische betekenis van het woord, maar vaak wel gezag hebben die voortkomt uit de wijze waarop de afspraken tot stand zijn gekomen en de grootte en diversiteit van de achterban. Als algemene principeverklaring kan een zachte wet een belangrijk gewicht in de publieke opinie hebben.

Zachte wetten bieden een vooruitblik op de richting waarin formele wetgeving zich zal ontwikkelen en bieden daarmee bijvoorbeeld bedrijven de kans om hier alvast rekening te houden bij het nemen van langetermijnbeslissingen.

Zachte wetgeving wordt bovendien in veel gevallen uiteindelijk uitgewerkt in formele wetgeving. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is bijvoorbeeld de inspiratiebron voor het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag uit 1950 waarin de mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen zijn vastgelegd.

- ⑪ Het betreft hier geen verdrag van de Europese Unie en met aangesloten landen worden de lidstaten van de Raad van Europa bedoeld. Inmiddels zijn alle lidstaten van de Europese Unie echter eveneens lid van de Raad van Europa.

Tot 1998 was het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens alleen geldig in landen die het verdrag hadden geratificeerd. Sinds 1998 is het verdrag bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa. Ratificatie is dus niet meer nodig. Dit maakt het EVRM bindend voor alle EU-lidstaten.

Sinds het Verdrag van Lissabon, in 2007, is de EU als geheel toegetreden tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.

De Raad van Europa
(Engels: Council of Europe)

De Raad van Europa is in 1949 opgericht om de democratie en de mensenrechten in geheel Europa te bevorderen. Dit orgaan is géén onderdeel van de Europese Unie, maar een intergouvernementele organisatie die in 1949 is opgericht en onder meer tot doel heeft het versterken van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat in zijn lidstaten, Europa's culturele verscheidenheid te bevorderen en sociale problemen zoals rassendiscriminatie en onverdraagzaamheid te bestrijden.

Een van de eerste successen van de Raad van Europa was de opstelling van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Om de burgers de mogelijkheid te geven hun rechten uit hoofde van dat verdrag uit te oefenen, heeft de raad het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opgericht.

De Raad van Europa telt nu 46 lidstaten, waaronder de 27 landen van de Europese Unie en landen als Rusland, Turkije en de landen in de Kaukasus (Kazachstan, Wit-Rusland en Vaticaanstad zijn echter geen lid). Dit zijn veel meer lidstaten dan de EU. Bovendien hebben de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Israël, Japan en Vaticaanstad de status van waarnemer. Het is gevestigd in het Palais de l'Europe in Straatsburg (Frankrijk).

Verdrag van Wenen

Zachte wetten zijn weliswaar internationale afspraken, maar worden niet beschouwd als verdragen en vallen daarom niet onder het Weens Verdragenverdrag.

Deel I. Inleiding

Artikel 2. Terminologie

1. Voor de toepassing van dit Verdrag betekent:
 - a. "verdrag": een internationale overeenkomst tussen Staten in geschreven vorm die aan internationaal publiekrecht is onderworpen, hetzij nedergelegd in een enkele akte, hetzij in twee of meer samenhangende akten, en ongeacht haar bijzondere benaming.

*(Weense Conventie inzake het Verdragenrecht (1969)
Vienna Convention on the Law of Treaties.)*

Uitzonderingen

Termen als *verklaring*, *resolutie* worden vaak opzettelijk gekozen om aan te geven dat partijen geen intentie hebben een bindende afspraak te maken, maar bovenal om bepaalde voornemens of ambities kenbaar te maken. De later behandelde Verklaring van Rio uit 1992 is daar een voorbeeld van.

Soms, echter, kan een verklaring ook duiden op een volwaardig internationaal verdrag. Het is daarom nodig om per geval goed te bekijken wat de bedoeling van de betrokken partijen was – wat vaak niet eenvoudig is.

Het komt ook voor dat verklaringen aanvankelijk niet als bindend instrument zijn bedoeld, maar wel wetgeving bevatten die in andere bindende verdragen is opgenomen. Of ze hebben in een latere fase het karakter van bindend gewoonterecht gekregen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is daar een voorbeeld van.

Veel internationale afspraken op het vlak van globalisering zijn zachte wetten. Deze niet-bindende verklaringen, richtlijnen en handvesten hebben vooral moreel gezag. Het is echter van belang per geval na te gaan wat de bedoeling van de partijen was. Soms kunnen dergelijke afspraken toch bindend zijn.

Besluitvormen binnen de Europese Unie

Verdragsbepalingen

Verdragsbepalingen hebben verticale directe werking, mits de tot de lidstaten gerichte ge- en verboden voldoende duidelijk zijn. Het maakt daarbij niet uit dat de meeste verdragsbepalingen zich tot de lidstaten richten. Uit de bepalingen vloeien immers veelal rechten en verplichtingen voort voor particulieren.

Ook als een verdragsbepaling niet helemaal duidelijk is en de lidstaten een zekere speelruimte laat, kan er van directe werking sprake zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de lidstaat buiten de hem gelaten speelruimte treedt.

Ten aanzien van een aantal bepalingen heeft het Hof van Justitie ook de horizontale directe werking aanvaard. Een voorbeeld hiervan is het algemeen discriminatieverbod van artikel 18, VwEU. Ook hierbij geldt dat de bepalingen voldoende duidelijk moeten zijn.

Besluiten van de instellingen van de Europese Unie

Besluiten van de instellingen van de Europese Unie kunnen de volgende vormen hebben: richtlijnen, beschikkingen, verordeningen en aanbevelingen en adviezen. Richtlijnen en verordeningen zijn de voornaamste soorten EU-wetgeving.

Al deze besluitvormen noemen we secundair Europees recht, om ze te onderscheiden van EU-verdragen en de bijbehorende bijlagen en protocollen, het primaire Europese recht.

Meestal is in de EU-verdragen aangegeven welke vorm het besluit dat de instelling moet nemen, dient te hebben. Als dat niet het geval is, moet de instelling de meest voor de hand liggende vorm gebruiken. Verordeningen moeten worden gepubliceerd. Hoewel dat niet geldt voor beschikkingen en richtlijnen, gebeurt dat in vrijwel alle gevallen wel.

Verordeningen

De verordening is de besluitvorm die het meest lijkt op wetten zoals we die kennen in het nationale recht.

Krachtens artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) heeft een verordening een algemene strekking.

Verordeningen zijn verbindend in alle onderdelen en gelden rechtstreeks in de hele EU zodra ze in werking treden. Lidstaten moeten daarvoor geen maatregelen nemen. Verordeningen hoeven dus niet om te worden gezet naar nationaal recht. Dit komt de rechtsgelijkheid in Europa uiteraard ten goede.

Dat zij van algemene strekking zijn, wil zeggen dat ze zich niet specifiek tegen iemand richten, zoals dat bij beschikkingen het geval is.

Het betekent ook dat particulieren zich tegenover de nationale rechter kunnen beroepen op verordeningen, zowel tegenover de overheid (verticale directe werking) als tegenover andere particulieren (horizontale directe werking). De horizontale directe werking zal uiteraard niet aan elke verordening kunnen worden toegekend. Als een verordening bijvoorbeeld de lidstaten verplicht een subsidie in het leven te roepen, kunnen aan die verordening geen rechten worden ontleend ten opzichte van andere burgers.

Soms is het niet even eenduidig of een besluit nu een verordening is of een beschikking. Wat er als titel boven staat, is in ieder geval niet van belang, heeft het Europese Hof bepaald. Het gaat om het doel en de inhoud. Het onderscheid is wel van groot belang, omdat particulieren tegen verordeningen niet rechtstreeks bij het Hof een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen. In een later hoofdstuk gaan we nader in op de mogelijkheden die burgers hebben in het kader van de rechtsbescherming.

Een verordening bestaat altijd uit twee delen. Eerst komt de preambule waarin staat welke instelling het besluit heeft genomen en op welke grondslag. Ook wordt genoemd welke procedure in de besluitvorming is gevolgd. Ten slotte worden de overwegingen die aan het besluit ten grondslag hebben gelegen, genoemd. Daarna volgen de artikelen.

Richtlijnen

Een richtlijn gaat minder ver dan een verordening. Zo is een richtlijn niet rechtstreeks toepasselijk in iedere lidstaat. Waar verordeningen meteen rechtstreekse werking hadden, dienen richtlijnen te worden omgezet naar nationaal recht. Het staat de lidstaten vrij om te bepalen hoe zij dit doen. Het EU-werkingsverdrag stelt echter wel een paar randvoorwaarden.

Richtlijnen zijn gericht tot nationale overheden en stellen een gemeenschappelijk doel voor alle lidstaten vast. Het doel van richtlijnen is de wetgeving van de verschillende lidstaten zo veel mogelijk op één lijn te krijgen. Toepassing van nationale regelingen die inhoudelijk niet verenigbaar zijn met het door de verordening geregelde onderwerp, wordt door een verordening uitgesloten.

De nationale overheden kunnen zelf beslissen in welke vorm en met welke methoden zij dat doel willen bereiken. Gewoonlijk krijgen de lidstaten een tot twee jaar tijd om een richtlijn uit te voeren.

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. De lidstaat is dus gehouden het resultaat dat in de richtlijn omschreven staat, te realiseren. Hoe men dat doet, is een eigen keuze. Een richtlijn is dus een opdracht aan de lidstaten om hun wetgeving aan te passen. Deze opdracht is bindend.

Richtlijnen moeten worden omgezet in recht dat een dwingend karakter heeft. Het omzetten van een richtlijn in een circulaire voldoet daarom niet aan het EU-werkingsverdrag. Het Europese Hof heeft verder bepaald dat particulieren de inhoud van de richtlijnen moeten kunnen kennen als de richtlijn een recht voor particulieren in het leven roept. De nationale overheden zijn dus gehouden de omgezette richtlijnen te publiceren of in ieder geval bekend te maken.

Als zij voldoende duidelijk zijn, kunnen zij rechten verlenen aan particulieren. Doordat richtlijnen een verplichting aan de staat inhouden, kunnen particulieren zich niet beroepen op een horizontale werking van een richtlijn. Ten aanzien van de horizontale werking heeft het Europese Hof overwogen dat richtlijnen niet direct horizontaal werken. Richtlijnen zijn immers tot lidstaten gericht. Het Hof verbond hieraan de conclusie dat ze dus particulieren geen verplichtingen kunnen opleggen.

Ten slotte heeft het Hof particulieren de mogelijkheid gegeven een aansprakelijkheidsactie tegen de staat in te stellen. Om hierop aanspraak te kunnen maken, moet de richtlijn waarop een beroep wordt gedaan, rechten verlenen aan particulieren. Deze rechten moeten door de rechter kunnen worden vastgesteld en ten derde moet de schade die de particulier lijdt een direct gevolg zijn van niet-correcte of niet-tijdige uitvoering van de richtlijn door de staat.

In een aantal arresten heeft het Europese Hof dat vastgesteld. Zo kunnen bepalingen uit richtlijnen worden ingeroepen tegen (semi)overheidsbedrijven.

Foster-arrest

- ⑫ Dit is uitgemaakt in het Foster-arrest. Toen mevrouw Foster zestig jaar werd, was zij samen met enkele andere vrouwen door haar werkgever, de British Gas Corporation, met pensioen gestuurd. Dat was het algemeen beleid van de organisatie.

Mannen mochten tot hun vijfenzestigste doorwerken. De vrouwen die wilden blijven werken, stelden een schadevergoedingsactie in, omdat zij vonden dat hun verplichte pensionering in strijd was met een bepaling uit een richtlijn. De vraag rees echter of het geprivatiseerde bedrijf British Gas wel aan de Europese regels kon worden gehouden.

Het Hof van Justitie overwoog dat een beroep op de richtlijn kon worden gedaan tegenover "een lichaam", ongeacht zijn juridische vorm, dat krachtens een overheidsmaatregel is belast met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid, en dat hiertoe over bijzondere verdergaande bevoegdheden beschikt dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden".

Lidstaten moeten de Europese Commissie vaak op de hoogte stellen van welke maatregelen zij hebben genomen om de richtlijn uit te voeren. Op deze manier kan de Commissie de uitvoering van de richtlijnen controleren. Komen lidstaten hun verplichting om de resultaten te realiseren in de richtlijnen niet of niet tijdig na (in de richtlijn wordt vaak een termijn aangegeven), dan schenden zij het unierecht. Het Hof van Justitie kan deze schending vaststellen.

Als de nationale wetgeving is gewijzigd door een richtlijn, heeft de lidstaat niet meer zelf de bevoegdheid in deze wetgeving iets te wijzigen. Richtlijnen beperken dus in grote mate de bewegingsvrijheid van nationale wetgevers. Hierdoor kunnen zij bij uitstek worden ingezet om de wetgeving in de verschillende lidstaten te harmoniseren.

Verder heeft het Europese Hof bepaald dat nationale rechters de verplichting hebben het nationale recht zo veel mogelijk overeenkomstig de richtlijn uit te leggen. Het Hof overwoog dit in het Marleasing-arrest.

Net als verordeningen kennen ook richtlijnen een preambule waarin informatie staat over wie het besluit heeft genomen en waarom.

Beschikkingen

Het essentiële kenmerk van de beschikking is haar individuele karakter. Een beschikking is in al haar onderdelen bindend, maar slechts voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Het gaat om een administratieve handeling gericht tot een of meer natuurlijke of rechtspersonen of tot een lidstaat.

Anders dan een verordening of een richtlijn is een beschikking niet van algemene strekking. Integendeel zelfs, een beschikking heeft altijd een of meer duidelijke adressanten. Dit verschil met verordeningen heeft vooral gevolgen voor de rechtsbescherming. Particulieren kunnen een beroep doen op nietigverklaring wanneer zij door een beschikking rechtstreeks en individueel worden geraakt.

Aan de andere kant onderscheiden beschikkingen zich ook van aanbevelingen en adviezen, omdat zij een verbindend karakter hebben. Ook dit onderscheid is van belang voor de rechtsbescherming. In een beschikking wordt, naast de zaken die ook in een verordening en een richtlijn zijn opgenomen (te weten wie het besluit heeft genomen etc.), ook degene genoemd tot wie de beschikking zich richt.

Aanbevelingen en adviezen

Aanbevelingen en adviezen zijn niet bindend. Ze hebben, in tegenstelling tot de hiervoor genoemde besluitvormen, geen rechtsgevolgen. Toch kunnen zij van belang zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de interpretatie van het unierecht.

De rol van de nationale rechter

Particulieren hebben niet zonder meer de mogelijkheid naar het Europese Hof van Justitie te stappen als zij denken nadelen te ondervinden doordat de staat een bepaling van het unierecht niet naleeft. In een later hoofdstuk lichten we nader toe hoe een procedure bij het Hof in zijn werking gaat.

- ⑬ Particulieren zijn daarom aangewezen op de nationale rechter. De nationale rechter is echter gehouden aan het unierecht. Eerder hebben we immers al gezien dat het unierecht altijd voorrang heeft op nationaal recht. De nationale rechter zal dus de bepalingen van het unierecht moeten toepassen. Lukt hem dat niet of vindt hij een bepaling onduidelijk, dan kan hij het Hof een zogenaamde prejudiciële vraag stellen. De nationale rechter vraagt het Hof dan om uitleg over de interpretatie van het unierecht. Op deze manier is gewaarborgd dat het unierecht overal in de EU hetzelfde wordt uitgelegd.

Gevolgen voor de nationale rechtsorde

Zoals we hiervoor al hebben gezien, heeft het unierecht grote gevolgen voor de nationale rechtsorde van de verschillende lidstaten. Op sommige terreinen is al alle bevoegdheid uit handen gegeven, maar ook op terreinen waar dat niet het geval is, gaat het unierecht boven het nationale recht.

En mocht een lidstaat zich niet houden aan de regels van het unierecht, dan hebben particulieren de mogelijkheid om zich – zoals in het Van Gend en Loos-arrest is bepaald – toch op het unierecht te beroepen.

Hierbij gelden echter nog wel twee aanvullende voorwaarden uit een later arrest: indien er sprake is van een verticaal geschil, moet de bepaling waarop de particulier tegenover de overheid een beroep doet, voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn. Een bepaling is voldoende duidelijk als deze rechten en/of plichten voor de particulier bevat, en duidelijk uit de bepaling blijkt voor wie die rechten en/of plichten zijn. Van onvoorwaardelijkheid is sprake als een bepaling direct toepasbaar is in de nationale rechtsorde.

Op die manier kunnen ook burgers en nationale rechters bijdragen aan de handhaving van het unierecht.

Parate-kennisvragen

- ① Waarom zal de Europese Unie niet zomaar verdwijnen?
- ② Wat is de hoogste geschreven bron van internationaal recht?
- ③ Wat wordt verstaan onder supranationaal recht?
- ④ Wat is de Nederlandse vertaling van *ius cogens* of *jus cogens*?
- ⑤ Wat wordt verstaan onder internationaal institutioneel recht?
- ⑥ Wat betekent intergouvernementeel?
- ⑦ Wat stelt de dualistische rechtsleer over de verhouding nationaal en internationaal recht?
- ⑧ Wat stelt de monistische rechtsleer over de verhouding nationaal en internationaal recht?
- ⑨ Wat concludeerde het Europese Hof in het Costa-Enel-arrest?
- ⑩ Wat concludeerde het Europese Hof in het Van Gend en Loos-arrest?
- ⑪ In het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden zijn de mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen vastgelegd. Zijn alle lidstaten van de Europese Unie hierbij aangesloten?
- ⑫ Wat concludeerde het Europese Hof in het Foster-arrest?
- ⑬ Wat is een prejudiciële vraag?