

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

1 Inleiding

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

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

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

geval rekening te houden met drie typen actoren. Allereerst zijn er de Europese instellingen. Hiermee doelen wij op de instellingen die zijn opgericht op grond van het recht van de Europese Unie. De tweede categorie betreft de lidstaten. Deze groep omvat alle actoren die onderdeel zijn van de lidstaat, zoals de (centrale) regering, wetgever en decentrale overheden. Ten slotte zijn er de particulieren. Dit zijn alle natuurlijke personen en rechtspersonen.

2 Het primaire recht van de EU

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

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

3 Zie art. 51 VEU.

4 Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde ‘Barber-protocol’ – Protocol (nr. 2) betreffende art. 119 van het EG-Verdrag, dat aan het EG-Verdrag is gehecht – waarmee

vormen. Dit doet vragen rijzen over de identiteit en de plaats van de hoogste autoriteit binnen het rechtsstelsel van de EU. Komt deze titel toe aan de lidstaten, die de verdragen gezamenlijk vaststellen, of delen zij deze met het Hof van Justitie, dat de verdragen interpreteert? In het klassieke intergouvernementele model van internationale samenwerking vertegenwoordigen de lidstaten ontegenzeggelijk de hoogste autoriteit. Zoals in dit boek wordt uiteengezet, is de samenwerking binnen de EU echter van een ander karakter dan het klassieke intergouvernementele model, hetgeen leidt tot een situatie waarin de lidstaten in ieder geval *de facto* de hoogste positie bij de vormgeving van het EU-recht delen met het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zo hebben de talloze (vaak verijdelde) pogingen van individuele lidstaten om zich te onttrekken aan de definitie van het Hof van Justitie van een “maatregel van gelijke werking”,⁵ niet geleid tot een verdragswijziging in die zin, ook al zijn de lidstaten perfect in staat om de werkingssfeer van artikel 34 VWEU te beperken door eenvoudigweg een nieuwe tekst overeen te komen.

Ook de status van de algemene beginselen van het EU-recht is onduidelijk. Zij zijn 1-5 door het Hof van Justitie geformuleerd in het kader van tientallen arresten en zijn gedeeltelijk gecodificeerd doordat de lidstaten een aantal ervan hebben opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Een belangrijk deel van het Handvest is gewijd aan de beperking van de draagwijdte van de daarin vervatte rechten. Het Hof van Justitie heeft in zijn uitlegging van het Handvest op zijn minst de grenzen van de door de lidstaten opgelegde beperkingen getoetst en verlegd.⁶ Dit alles komt erop neer dat wanneer men een soort hiërarchische structuur in de EU-wetgeving tracht aan te brengen, het belangrijk is voor ogen te houden dat de verdeling van de bevoegdheden binnen de Unie niet altijd zo duidelijk is. Uiteindelijk zijn het de lidstaten die de Unie en dus ook het Hof van Justitie hebben opgericht. Dit impliceert dat zij het Hof ook van zijn verantwoordelijkheden kunnen ontheffen door de verdragen te wijzigen. Deze mogelijkheid is echter zo hypothetisch, dat het Hof van Justitie (en dus zijn interpretatie van het EU-recht) in wezen op voet van gelijkheid met de lidstaten opereert.⁷

werd beoogd de implicaties van een eerdere interpretatie van art. 119 van het EG-Verdrag te beperken. Een latere versie van dit protocol werd aan het VEU gehecht – Protocol (nr. 17) betreffende art. 141 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1992). Het Protocol (nr. 26) betreffende diensten van algemeen economisch belang, dat aan het Verdrag van Lissabon is gehecht, wordt algemeen beschouwd als een poging van de lidstaten om de extensieve interpretatie van art. 106 VWEU door het Hof van Justitie en de Commissie en de gevolgen daarvan te beperken, zie VIII-115.

5 Zie randnummer VII-25 en volgende.

6 Zie randnummer II-146.

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

- I-6 Naast het EU-Verdrag en Werkingsverdrag omvat het EU-recht nog verscheidene andere verdragen, die vaak worden genoemd naar de steden waar ze zijn gesloten, zoals het Verdrag van Maastricht en, meer recentelijk, het Verdrag van Lissabon.⁸ Het belang van deze en andere verdragen die op verschillende momenten tijdens het proces van Europese integratie zijn gesloten, ligt vooral in de wijzigingen die zij aanbrachten in de oorspronkelijke verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en die hebben geleid tot de huidige verdragen. Op zichzelf beschouwd zijn veel van deze wijzigingsverdragen dan ook vrij onleesbaar. Het Verdrag van Lissabon, bijvoorbeeld, bestaat uit een preambule, zeven artikelen en twaalf protocollen. Artikel 1, dat 61 leden bevat, wijzigt het EU-Verdrag. Artikel 2, dat 295 leden bevat, wijzigt het EG-Verdrag en doopt het om tot het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De artikelen 3 tot en met 7 bevatten de slotbepalingen van het Verdrag van Lissabon. Alle in de artikelen 1 en 2 geschetste wijzigingen zijn verwerkt in de geconsolideerde versies van het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag, die het centrale thema van dit boek vormen.⁹
- I-7 De aandacht voor de oprichtings- en wijzigingsverdragen sluit nauw aan bij de voorgaande discussie over de status van de verschillende bronnen van EU-recht en de daarmee samenhangende vraag naar de identiteit van de hoogste autoriteit binnen het EU-recht. In het klassieke intergouvernementele model behoort deze titel toe aan de lidstaten, vertegenwoordigd door hun regeringen (d.w.z. staatshoofden of regeringsleiders en ministers), die de onderhandelingen voeren, en aan de nationale parlementen, die betrokken zijn bij de bekrachtiging van verdragen. Dit verklaart waarom in artikel 1 VEU uitdrukkelijk wordt bepaald dat de “Hoge Verdragsluitende Partijen” de Europese Unie hebben opgericht. In het klassieke model is het ook aan de lidstaten om verdragswijzigingen te initiëren en te ratificeren. De verdragsprocedure voor de wijziging van de verdragen wijkt echter af van dit model in die zin dat ook twee EU-instellingen – het Europees Parlement en de Commissie – een verdragswijzigingsprocedure kunnen initiëren. Hoewel de lidstaten dus de eindverantwoordelijkheid behouden voor de bekrachtiging van verdragswijzigingen, kunnen zij niet langer de exclusieve aanspraak maken op het hoogste gezag in alle aangelegenheden die verband houden met de verdragen. De sleutelrol van de lidstaten bij de bekrachtiging van verdragswijzigingen geeft hen nog steeds een beslissende invloed bij de werkelijke wijziging van de verdragen, maar doet ook de vraag rijzen of zij hun soevereiniteit op dit gebied behouden. Deze vraag (en het daaruit voortvloeiende vraagstuk van de omvang van de bevoegdheden van de Unie) is een steeds terugkerend thema op het gebied van het EU-recht en in dit boek.¹⁰

8 Het Verdrag van Lissabon werd voorafgegaan door de Verdragen van Nice, Amsterdam en Maastricht en de Europese Akte. Zie verder hoofdstuk XI.

9 Zie I-10.

10 Art. 48, leden 2 en 6, VEU. Zie randnummer IV-66.

De facto en de jure soevereiniteit in de Europese Unie

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

De worsteling die de lidstaten hebben doorgemaakt in verband met de overdracht van soevereiniteit aan de Unie verklaart mede de complexiteit van het EU-recht, die onmiddellijk blijkt uit het bestaan van twee kernverdragen. De verhouding tussen het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag blijkt vrij duidelijk uit hun volledige titels. Grofweg staan de belangrijkste of – zo u wilt – constitutionele regels in het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie. Deze regels hebben betrekking op de instellingen en hun onderlinge betrekkingen, de democratische beginselen, de doelstellingen van de Unie en haar betrekkingen met de burgers. De details met betrekking tot de uitvoering van deze regels zijn neergelegd in het Werkingsverdrag. Zo wordt de doelstelling van de totstandbrenging van een interne markt nader uitgewerkt in het derde deel van het Werkingsverdrag.¹³ Ook de regel dat de EU-burgers recht-

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

12 Een voorbeeld hiervan is Polen dat zich alleen in combinatie met andere landen kan verzetten tegen de strengere handhaving van de rechtstatelijke regels van het EU-recht ten opzichte van die lidstaat, zie randnummer II-132 en IV-64.

13 Art. 3, lid 3, VEU.

streeks vertegenwoordigd zijn in het Europees Parlement¹⁴ is uitgewerkt in artikel 223, lid 1, VWEU, dat bepaalt hoe de bepalingen betreffende de rechtstreekse algemene verkiezingen van de leden van het Europees Parlement worden vastgesteld. Het grondwettelijke karakter van het EU-Verdrag is van invloed op de mate waarin burgers en andere personen de lidstaten en de Unie kunnen houden aan de regels die erin zijn vervat. Regels die burgers tegen de lidstaten en de Unie kunnen inroepen, staan alleen in het Werkingsverdrag. Het EU-Verdrag heeft dus dezelfde status als een nationale grondwet, in die zin dat het een overkoepelend rechtskader biedt dat de instellingen die het in het leven heeft geroepen, in staat stelt en aan banden legt.

- 1-9 De algemene complexiteit van het recht van de Europese Unie wordt nog vergroot door het feit dat er, naast het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag, diverse andere verdragen betreffende het EU-recht zijn gesloten door sommige of alle lidstaten, voornamelijk als middel om de samenwerking op bepaalde EU-beleidsterreinen, waarvoor geen politieke consensus kon worden bereikt over de invoering van aanvullende regels door middel van wijziging van de bestaande verdragen, te verdiepen. Voorbeelden hiervan zijn het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Verdrag van Prüm van 2005),¹⁵ dat gedetailleerde regels bevat voor de Europese samenwerking op strafrechtelijk gebied, en het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie.¹⁶ Tot slot zal het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een belangrijke aanvulling vormen op het EU-recht, zodra de Unie tot het EVRM is toegetreden.¹⁷ Voor een goed begrip van het EU-recht is het daarom van belang om naast het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag ook verschillende internationale verdragen in ogenschouw te nemen.¹⁸
- 1-10 Het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag in hun huidige vorm zijn het resultaat van meerdere wijzigingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1958). Elk wijzigingsverdrag leidt tot een zogeheten geconsolideerde versie van de verdragen, waarin alle laatste wijzigingen zijn verwerkt. Deze geconsolideerde versies zijn voor het publiek toegankelijk via de websites van de Europese Unie.¹⁹ De meeste verzamelingen van verdragsteksten zullen ook een con-

14 Art. 10, lid 2, VEU.

15 Beschikbaar op: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280263b7b>.

16 Beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf. Zie voorts de randnummers IX-3 en XI-32.

17 Zoals bepaald in Art. 6, lid 2, VEU. Zie echter randnummer II-139 e.v. over de moeilijkheden bij een toetreding tot de EU.

18 Deze verdragen zullen, waar relevant, hieronder nader worden besproken.

19 Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>.

cordantietabel bevatten om te helpen bij de identificatie van de nummering van een bepaalde bepaling in de vroegere versies van de verdragen.²⁰

3 Het afgeleide recht van de EU

Het afgeleide recht van de EU of secundaire EU-wetgeving wordt vastgesteld op basis van de Verdragen. Dit is nodig omdat de Verdragen, ondanks hun aanzienlijke omvang, met name van het Werkingsverdrag, een duidelijk raamwerk karakter hebben en alleen de belangrijkste regels en beginselen bevatten die verder moeten worden uitgewerkt in meer gedetailleerde regels.²¹ Er bestaat een duidelijke hiërarchische verhouding tussen het afgeleide recht en het primaire recht (waarvan de Verdragen deel uitmaken) van de Europese Unie, hetgeen betekent dat het afgeleide recht van de EU verenigbaar moet zijn met het primaire recht van de EU en de grenzen van dat recht niet mag overschrijden. Dit betekent niet alleen dat de secundaire EU-wetgeving een correcte rechtsgrondslag moet hebben, maar ook dat de door de EU opgeworpen belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen gerechtvaardigd moeten zijn op basis van objectieve overwegingen.²² Afgeleide EU-wetgeving is vaak nodig om de brede en abstracte beginselen, waarden en regels die in de Verdragen zijn geformuleerd, te operationaliseren. Zoals in dit boek wordt uitgelegd, zijn de Verdragen duidelijk bedoeld als kader, vergelijkbaar met een nationale grondwet of formele wetgevingsbesluiten. Deze vereisen vaak een handeling van de uitvoerende macht om effectief te zijn. Aan dit kader wordt invulling gegeven door regels die hun bestaan danken aan de algemene doelstellingen (en de bijbehorende bevoegdheden) van de Unie zoals die in de Verdragen zijn neergelegd.²³

Het niveau onder secundaire wetgeving wordt ingenomen door tertiaire wetgeving, die gedelegeerde en uitvoeringshandelingen omvat die zijn aangenomen op basis van secundaire wetgeving.²⁴ Tertiaire wetgeving moet derhalve verenigbaar zijn met de Verdragen en met de specifieke handeling van afgeleid recht waarop zij is gebaseerd. De gelaagde structuur van de EU-wetgeving is hier duidelijk zichtbaar. Secundaire en tertiaire EU-wetgeving worden soms samen gedelegeerde EU-wetgeving genoemd, omdat zij uit de Verdragen voortvloeien en tot stand zijn geko-

20 Dit is zeer nuttig omdat bijvoorbeeld in het arrest *Dassonville* wordt verwezen naar art. 30 EEG en het zal enig puzzelen vergen om erachter te komen dat dit het huidige art. 34 VWEU is.

21 Zie verder randnummer III-2.

22 Zie respectievelijk randnummer IV-10 en randnummer VI-16.

23 Art. 3 VEU bevat de in grote lijnen geformuleerde doelstellingen van de EU.

24 Vermeldenswaard is dat sommige commentatoren de term 'uitvoeringshandelingen' reserveren voor beleidsregels (*soft law*) die – gewoonlijk door de Commissie – worden uitgevaardigd als richtsnoeren voor de interpretatie van primair recht en afgeleide wetgeving. Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie betreffende het begrip staatssteun als bedoeld in art. 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_state_aid_financial_instruments_nl.pdf.

men op grond van een bevoegdheid die bij de Verdragen was gedelegeerd. Dit is echter verwarrend, aangezien het EU-recht een speciale categorie gedelegeerde handelingen kent; daarom wordt in dit hoofdstuk verwezen naar afgeleide of secundaire wetgeving.²⁵

- I-13 Secundaire wetgeving kan verschillende vormen aannemen, waaronder verordeningen, richtlijnen en besluiten.²⁶ Elk besluit wordt geïdentificeerd aan de hand van het jaar van aanneming, een volgnummer en een code die het gebied van het primaire recht aangeeft op basis waarvan het is aangenomen. Voorbeelden zijn:

Besluit (GBVB) 2019/1340 van de Raad	Besluit (GBVB) 2019/1340 van de Raad van 8 augustus 2019 houdende benoeming van de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie in Bosnië en Herzegovina (vastgesteld op basis van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, GBVB)
Gemeenschappelijk Standpunt 2004/179/GBVB	Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 23 februari 2004 inzake beperkende maatregelen tegen de leiders van de regio Transnistrië in de Republiek Moldavië (aangenomen op basis van het GBVB)
Verordening (EU) nr. 2016/794	Verordening (EU) nr. 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (nota bene dat deze verordening is vastgesteld op grond van artikel 88 VWEU, maar in de plaats komt van besluiten van de Raad die zijn vastgesteld op grond van de bepalingen inzake Justitie en Binnenlandse Zaken, (JBZ).
Verordening (EEG) nr. 1612/68	Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (vastgesteld op grond van het (toenmalige) EEG-Verdrag) Op 1 november 1993 werd de Europese Economische Gemeenschap (EEG) omgedoopt tot de Europese Gemeenschap (EG). Sinds 1999 wordt het jaar van goedkeuring voluit geschreven. Een voorbeeld van een meer recente verordening is Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, die in de plaats is gekomen van Verordening (EEG) nr. 1612/68.
Richtlijn 2003/122/Euratom	Richtlijn 2003/122/Euratom van de Raad van 22 december 2003 inzake de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen en weesbronnen (aangenomen op basis van het Euratom-Verdrag)
Beschikking 2004/138/EG	Besluit van de Commissie van 11 juni 2002 inzake een procedure op grond van artikel 81 van het EG-Verdrag (vastgesteld op grond van de bepalingen inzake het mededingingsbeleid in het EG-Verdrag, thans artikel 101 VWEU)

25 Zie art. 290 VWEU en randnummer IV-60.

26 Genoemd in art. 25 VEU en art. 288 VWEU.

Tertiaire wetgeving wordt op dezelfde manier geïdentificeerd als secundaire wetgeving. Zie bijvoorbeeld Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2016/854 van de Commissie van 30 mei 2016 tot verlening van een vergunning voor bepaalde gezondheidsclaims voor levensmiddelen, anders dan gezondheidsclaims over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen. Deze handeling is vastgesteld op basis van Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (afgeleide wetgeving), die op haar beurt is vastgesteld op basis van wat nu artikel 114 VWEU is (primaire wetgeving).

De gelaagde of hiërarchische aanpak is slechts een van de verschillende manieren om het EU-recht in te delen. Zoals een korte blik op de inhoudsopgave van dit boek laat zien, hebben wij ervoor gekozen ons meer op de inhoud te richten door onderwerpen te scheiden op basis van de vorm van de rechtshandeling (bijvoorbeeld beginselen en andere regels) en het onderwerp (bijvoorbeeld marktintegratie, economisch en monetair beleid en flankerend beleid).²⁷ Geen van deze benaderingen biedt op zichzelf een bevredigend overzicht, en een zekere mate van overlapping is dan ook onvermijdelijk. Ter illustratie van dit punt kan een regel van EU-recht worden besproken in zijn hoedanigheid van rechtsbeginsel, maar ook als middel om de werking van de interne markt tot stand te brengen en te verbeteren en tegelijkertijd de consument of het milieu te beschermen. Aangezien elk classificatiesysteem enigszins kunstmatig is, is het van essentieel belang dat de lezer kritisch nadenkt over het systeem dat in een bepaald geval wordt toegepast.²⁸ Alleen op die manier kunnen zij het EU-recht (of een ander rechtstelsel) echt beginnen te begrijpen. I-14

4 Vinden en bestuderen van EU-recht

Inzicht in de *structuur* van het EU-recht is de eerste stap in het proces om het EU-recht te vinden en te begrijpen. Gezien de enorme omvang van het EU-recht is het echter onmogelijk om vertrouwd te raken met elke regel van dat recht. Juristen en beoefenaars van juridische beroepen moeten het dus doen met inzicht in de structuur en de belangrijkste regels van het EU-recht, samen met het vermogen om andere relevante regels te vinden en te interpreteren. Het vinden van deze regels is mogelijk omdat alle EU-wetgeving is gepubliceerd. Alle EU-verdragen en secundaire en tertiaire wetgeving verschijnen in het *Publicatieblad van de Europese Unie* I-15

27 Wat de indeling op basis van het onderwerp van een besluit betreft, biedt het Repertorium op de rechtshandelingen van de EU een overzicht van de EU-wetgeving over een (specifiek) onderwerp. Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>.

28 Zie de Chinese encyclopedie die besproken wordt in J.L. Borges, 'The Analytical Language of John Wilkins', *Other Inquisitions (1937-1952)* (Austin: University of Texas Press, 1964), die het dierenrijk zou indelen in verschillende willekeurige categorieën, waaronder dieren die aan de Keizer toebehoren, fabeldieren en dieren die net een bloemenvaas hebben gebroken. Hoewel dit classificatiesysteem uitputtend was, is het ook volslagen belachelijk.

(*Pb*), dat bijna dagelijks in alle officiële talen van de Unie verschijnt.²⁹ Het *Publicatieblad* bestaat uit verschillende reeksen. De L-reeks bevat de wetgeving³⁰ en de C-reeks alle andere mededelingen, met inbegrip van ontwerpen van wetgevingsbesluiten en aankondigingen. Verwijzingen naar het *Publicatieblad* vermelden het jaar van publicatie, de reeks, het nummer van de uitgave en het paginanummer. Zie bijvoorbeeld *Pb* 2016 L 142/5, waar de eerder genoemde Uitvoeringsverordening (EU) 2016/854 te vinden is.

Naast de L- en C-reeks van het *Publicatieblad* zijn er nog verschillende andere reeksen. Zo worden voorbereidende besluiten in wetgevingsprocedures, notulen van vergaderingen van het Europees Parlement en schriftelijke vragen van het Europees Parlement aan de Commissie (altijd goed voor een paar juweeltjes!)³¹ alleen elektronisch gepubliceerd in de E-reeks, die dient als aanvulling op de C-reeks.³² Het *Publicatieblad* wordt elke werkdag gepubliceerd op EUR-Lex, een officiële website van de EU, die nu het enige authentieke formaat voor de publicatie van EU-wetgeving is.³³ In de praktijk wordt alle EU-wetgeving gepubliceerd op EUR-Lex, dat toegankelijk is op <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>. EUR-Lex biedt verschillende manieren om snel EU-wetgeving te vinden, bijvoorbeeld aan de hand van woorden in de titel of de tekst of de combinatie van jaartal, volgnummer en het soort wetgevingsbesluit. Een zeer nuttig kenmerk van EUR-Lex is de mogelijkheid om te klikken op ‘documentinformatie’, waardoor alle documenten kunnen worden geïdentificeerd die gebaseerd zijn op of verwijzen naar het desbetreffende document. Dit is een gemakkelijke manier om bijvoorbeeld alle rechtszaken te vinden die betrekking hebben op een bepaalde rechtshandeling.

Zoals verderop in dit boek wordt uitgelegd, kunnen Europese besluitvormingsprocedures vrij ingewikkeld zijn.³⁴ In de meeste gevallen zijn er drie verschillende par-

29 Zie Verordening (EG) nr. 930/2004 van de Raad van 1 mei 2004 houdende tijdelijke afwijkingsmaatregelen met betrekking tot de redactie van de besluiten van de instellingen van de Europese Unie in het Maltees. Deze uitzondering op de verplichting om alle besluiten in alle officiële EU-talen te vertalen, gold tot 1 mei 2007.

30 Binnen de L-reeks wordt thans een onderscheid gemaakt tussen wetgevingsbesluiten (L-I) en niet-wetgevingsbesluiten (L-II). Zie in verband hiermee ook randnummer IV-58.

31 Zoals schriftelijke vraag E-2881/03 over fietsendiefstal, *Pb* 2004 C 65E/253, schriftelijke verklaring 0010/2012 over de instelling van de Europese Dag van het Ambachtelijke Gelato, *Pb* 2012 C 316E/157 of de vraag voor schriftelijk antwoord P-001882-18 over de indeling van zwerfkatten en verwilderde katten.

32 Er zij op gewezen dat er ook een S-reeks is voor aanbestedingen en bepaalde andere aankondigingen en dat de C-reeks wordt aangevuld met supplementen. Voor meer informatie zie: <http://publications.europa.eu/code/nl/nl-110100.htm>.

33 Alleen wetgeving die vóór 1 juli 2013 in gedrukte vorm is bekendgemaakt wordt als authentiek beschouwd en heeft rechtsgevolgen, zie Verordening (EU) nr. 216/2013 van de Raad van 7 maart 2013 betreffende de elektronische publicatie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

34 Zie hoofdstuk IV.

tijen bij betrokken, en hun mate van invloed op het uiteindelijke besluit verschilt van procedure tot procedure. Het tijdschema en de inhoud van het standpunt dat elke instelling over een bepaald onderwerp inneemt, kunnen gemakkelijk worden gevolgd in de afdeling ‘wetgevingsprocedures’ van de EUR-Lex databank.³⁵

De rechtspraak van de verschillende rechterlijke instanties van de Unie, het Hof van Justitie en het Gerecht, is ook elektronisch beschikbaar.³⁶ Alle arresten en beschikkingen kunnen worden geraadpleegd op de website van het Hof van Justitie van de Europese Unie en – meer recentelijk – via de CVRIA-app.³⁷ Zoeken is mogelijk op basis van een zaaknummer, de namen van de partijen en verschillende andere criteria. Zaaknummers zijn volgens ons het eenvoudigste middel om vonnissen en arresten eenduidig te identificeren, en daarom maken we er in de voetnoten in dit boek ook veelvuldig gebruik van. Om de gedachtewisselingen over het Europees recht te vereenvoudigen, krijgen sommige belangrijke zaken ook een korte bijnaam, die naast de officiële naam wordt gebruikt wanneer die niet nuttig is om een bepaalde zaak te identificeren. Dit gebeurt het vaakst in gerechtelijke procedures tussen de EU-instellingen en in procedures tussen een EU-instelling en een lidstaat. Zo zal een student Europees recht wellicht niet veel te zeggen hebben over *Commissie v. Denemarken*, terwijl elke vermelding van *Deense Flessen* tot een interessante gedachtewisseling zal leiden.³⁸ Daarom gebruiken we in dit boek een combinatie van zaaknummers en bijnamen om naar zaken te verwijzen.

Sinds de oprichting van het Gerecht (tot het Verdrag van Lissabon van 2007 bekend als het Gerecht van eerste aanleg) in 1989 wordt een onderscheid gemaakt tussen de zaken die door het Hof en het Gerecht worden behandeld. De zaaknummers van eerstgenoemde zaken worden voorafgegaan door de letter C (voor het Franse *Court* (Hof)), terwijl die van laatstgenoemde zaken worden voorafgegaan door de letter T (voor het Franse *Tribunal* (Gerecht)). Bovendien worden de zaaknummers van zaken die worden behandeld door het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie, dat in 2016 is opgeheven, voorafgegaan door de letter F (voor het Franse *Tribunal de la fonction publique*). De zaaknummers zelf bestaan uit een volgnummer gevolgd door de laatste twee cijfers van het jaar waarin de zaak aan de Europese rechter is voorgelegd. De arresten en beschikkingen van het Hof van Justitie en het Gerecht worden gepubliceerd in de *Jurisprudentie* en hebben ook Europese zaaknummers (*European Case Law Identifiers* of ECLI-nummers) gekre-

35 Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html?locale=nl>.

36 Over dit onderwerp, zie hoofdstuk V.

37 Beschikbaar voor iOS en Android.

38 Opgemerkt zij dat het Hof van Justitie heeft besloten om de namen van natuurlijke personen anoniem te maken in alle prejudiciële verwijzingen die na 1 juli 2018 zijn ingediend, zie randnummer V-103. Een nieuwe *Dassonville*- of *Defrenne*-zaak zal voortaan alleen bekend zijn door middel van twee initialen van de verzoeker, tenzij die partij uitdrukkelijk verzoekt om zijn volledige naam te gebruiken. Zie persmededeling 96/18 van het Hof, beschikbaar op: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_1168572/en/.

gen.³⁹ Sinds 2012 worden deze verslagen alleen nog elektronisch gepubliceerd op EUR-Lex en de website van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Uit de zaaknummers kan ook worden afgeleid of een speciale procedure is toegepast. Zaaknummers eindigend op de letter P (voor het Franse *pourvoi*) wijzen bijvoorbeeld op een beroep tegen een arrest van het Gerecht, terwijl de letter R (voor het Franse *reféré*) wijst op een verzoek om voorlopige maatregelen en de letters PPU (voor het Franse *Procédure préliminaire d'urgence*) wijzen op een prejudiciële spoedprocedure op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

- I-18 De officiële website van de Europese Unie (<https://europa.eu>) en de websites van de verschillende instellingen, organen en agentschappen van de EU bieden toegang tot een schat aan juridische en niet-juridische informatie over de Unie. Op de eurostat-website (<https://ec.europa.eu/eurostat>) kan bijvoorbeeld worden nagegaan hoeveel tijd de gemiddelde Europeaan voor de televisie doorbrengt. Op veel van deze sites kunnen gebruikers ook vragen stellen, variërend van algemene verzoeken om informatie tot vragen over de toepassing van het EU-recht in specifieke situaties. Ten slotte kunnen de activiteiten en uitspraken van verschillende belangrijke spelers worden gevolgd op socialemediaplatforms zoals Facebook en Twitter.⁴⁰
- I-19 Een andere belangrijke bron van informatie zijn tijdschriften die zich richten op het EU-recht. Voorbeelden zijn *SEW, tijdschrift voor Europees en economisch recht*, het *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, de *European Law Review*, de *Common Market Law Review*, *Europarecht*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, *Cahiers de droit Européen* en de *Columbia Journal of European Law*. Daarnaast zijn er veel tijdschriften die zich richten op een specifiek deelgebied van het EU-recht, zoals de *European Competition Law Review* en de *Revue européenne de droit de la consommation/European Journal of Consumer Law*. Naast tijdschriften die zich uitsluitend op het EU-recht richten, besteden ook veel algemene en specifieke juridische tijdschriften aandacht aan onderwerpen die verband houden met het EU-recht. Het publicatieproces in tijdschriften kan verscheidene maanden in beslag nemen, zodat vroegtijdige standpunten en snelle analyses kunnen worden gevonden in de vele blogs over EU-recht. Heel wat blogs worden onderhouden en bezocht door hoogleraren en andere academici en er worden vaak levendige discussies gevoerd over de actualiteiten.
- I-20 Dergelijke discussies en (internationale) gedachtewisselingen vormen de kern van het EU-recht. Open vragen, zoals die met betrekking tot de hoogste autoriteit in het EU-recht die hierboven is gesignaleerd, maken het EU-recht tot een dynamisch rechtsgebied. Brexit bijvoorbeeld heeft nieuwe vragen opgeworpen – en doet dat nog steeds – die om een antwoord vragen, niet alleen vanuit de rechtspraktijk, maar ook vanuit de academische wereld. Een andere indicator van het dynamische karakter van het EU-recht is het aantal verdragswijzigingen. Hierboven hebben we de

39 De structuur van de ECLI maakt het ook mogelijk de betrokken instantie te identificeren, alsmede de conclusies van de advocaten-generaal afzonderlijk te identificeren, zie III-117.

40 Zie, bijvoorbeeld, <https://twitter.com/vonderleyen>.

Verdragen vergeleken met de grondwetten van de lidstaten. Een eenvoudige vergelijking van het aantal verdragswijzigingen met het aantal keren dat een lidstaat zijn grondwet heeft gewijzigd, zal waarschijnlijk aan het licht brengen dat de verdragen vaker worden gewijzigd dan de gemiddelde grondwet. Ten slotte dankt het EU-recht veel van zijn dynamische karakter aan het feit dat het resultaat is van een compromis tussen de lidstaten en de verschillende instellingen van de Unie die betrokken zijn bij het aannemen van het EU-recht.⁴¹ Dit compromiskarakter kan resulteren in open bewoordingen en vage begrippen of in de overname van een begrip dat zijn oorsprong vindt in de ene lidstaat, maar vreemd is voor een andere lidstaat. Ook dit zal waarschijnlijk resulteren in juridische vragen die om een antwoord vragen.

Om dergelijke vragen te kunnen identificeren en beantwoorden, moet de student en de beoefenaar van het EU-recht een goed overzicht hebben en in staat zijn kritisch over het recht na te denken. Dit is een van de redenen waarom wij er bewust voor hebben gekozen om verbanden te leggen tussen schijnbaar ongerelateerde gebieden van het EU-recht om zo het grotere geheel zichtbaar te maken.⁴² Het idee is dat deze verbanden nieuwe en betere inzichten zullen verschaffen in de structuur van het EU-recht. Belangrijker nog is dat deze verbanden en het grotere geheel dat zij blootleggen de lezer de “stap terug” geven die nodig is om zaken in perspectief te plaatsen en zo een kritische reflectie mogelijk te maken. De Verdragen mogen dan, volgens artikel 1 VEU, “een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond” markeren, zij markeren ook een stap in de totstandbrenging van een Europese rechtsorde die een grondig begrip van het EU-recht vereist.

41 Zie hoofdstuk IV over de (wetgevings)procedures.

42 Voorbeelden hiervan zijn de aandacht voor markttoegang in de context van zowel het vrije verkeer als het mededingingsbeleid (hoofdstukken VII en VIII), de aandacht voor de doctrine van de volledige doeltreffendheid in de context van zowel de praktische als de procedurele aspecten van de toepassing van richtlijnen op nationaal niveau (hoofdstuk II), en de beschouwingen over de ontwikkeling van de Europese integratie langs de lijnen van economische, juridische en politieke integratie (hoofdstuk XI).