

## HC 5A, 09-12-19, Bevoegdheden en besluitvorming

### Autonome rechtsorde

**Van Gend en Loos arrest**, dit arrest is nauw verbonden met het arrest soevereiniteit. Soevereiniteit is een ongrijpbaar begrip. Soevereiniteit is het recht dat elke staat heeft om binnen zijn grenzen te doen wat hij wil. Een autonome rechtsorde is dan een klein deeltje van het begrip soevereiniteit. Een staat maakt dan zelf wetten, etc. Nederland is een autonome rechtsorde want wij kunnen zelf verdragen sluiten, zelf besluiten nemen en zelf wetten maken, etc. De VN is bijvoorbeeld geen autonome rechtsorde, het is een overlegorgaan. De VN kan dus niet zelf dwingende besluiten nemen, alleen in het geval van bijvoorbeeld een noodsituatie. De Duitse deelstaten zijn geen autonome rechtsordes want zij kunnen niet zomaar zelf besluiten nemen. De Amerikaanse staten vinden zelf wel dat ze een autonome rechtsorde zijn. Een lidstaat of een staat is logischerwijs volledig autonoom. Nederland mag binnen zijn grondgebied doen wat hij wil, zelf beschikken over de burger. Iedereen zal inzien dat dat in de EU niet helemaal hetzelfde is. In **Van Gend en Loos** wordt gezegd: **de EU heeft een autonome rechtsorde in die lidstaten die een deel van hun soevereiniteit hebben overgedragen**. Er moet verder gekeken worden naar art. 4 en 5 VEU en dan blijkt dat de EU alleen mag optreden in die lidstaten als het binnen hun bevoegdheden valt die zij hebben gekregen. Dit noemen we het **attributiebeginsel**.

### Wat zijn die bevoegdheden?

Er zijn drie verschillende soorten bevoegdheden voor de EU. **De exclusieve bevoegdheden** uit art. 3 VWEU. Op dit vlak hebben de lidstaten alle bevoegdheden overgedragen aan de EU. Alles wordt dan geregeld door de EU en zij heeft dan dus de exclusieve bevoegdheid om dit te doen. Er zijn ook nog de **gedeelde bevoegdheden** uit art. 4 VWEU. Deze zijn er als de lidstaten het zelf kunnen regelen tot er zich een probleem voordoet en dan treedt de EU op. Als laatste zijn er ook nog de **ondersteunende bevoegdheden** uit art. 6 VWEU. Als hier sprake van is dan is de EU in beginsel niet nodig, maar treedt hier ondersteunend op. Het lastige bij de bevoegdheden is dat er een strijd kan ontstaan, denk aan de tabaksreclamerichtlijn. Gaat het hier om de interne markt of is dit het gebied van gezondheid? Dit laatste valt niet binnen de bevoegdheden van de Europese Unie en daarom kunnen de verschillende bevoegdheden voor moeilijkheden zorgen.

### Hoe ver kan de EU gaan met zijn bevoegdheden?

Voordat er een wetsvoorstel kan worden opgesteld, moet er worden gekeken naar twee beginselen. Die beperken hoe ver de EU kan gaan in zijn bemoeienis met de bevoegdheden van lidstaten. Het eerste beginsel is het **subsidiariteitsbeginsel**. Hier wordt de vraag gesteld of de EU het meest geschikte orgaan is om dit probleem op te lossen. De gedachte is dat de oplossing zo dicht mogelijk bij de burger gezocht moet worden. Als de lidstaat zelf het probleem kan oplossen, dan is het niet aan de EU om zich hiermee te bemoeien. Voorbeeld hierbij is bijvoorbeeld de **Arbeidstijden-zaak**. Zondag is een vrije dag maar in Engeland en nog een paar landen struikelden ze hierover. Zij vonden het een schending van de contractsvrijheid. Zij wilden zelf regelen wat hun vrije dag zou zijn. De Europese Unie hoefde dit niet te regelen. Het **evenredigheidsbeginsel** ziet op de vraag of de EU het lichtste middel kiest om het probleem op te lossen. De definitie vind je in de **Fedesa Zaak** en in de **Roaming zaak** staat een voorbeeld.

## Rechtsgrondslagen

Bevoegdheden zijn juridisch theoretische afbakeningen. Rechtsgrondslagen zijn wetgevingsbevoegdheden die zijn overgedragen. **Een rechtsgrondslag geeft aan wie wat mag en op welke wijze dit mag.** Als voorbeeld is dit toegepast op art. 114 VWEU:

**Art. 114 VWEU:** Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

1. Wie? Het Europees Parlement
2. Mag wat? Maatregelen vaststellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.
3. Op welke wijze? Volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité.

### **Mogelijke problemen**

Met rechtsgrondslagen wordt geregeld welke instelling welke mogelijkheden heeft. De keuze voor de rechtsgrondslag kan een effect hebben op welke rol het parlement hierin speelt. Er kan worden gezegd dat er een verkeerde rechtsgrondslag is gekozen, dit was bijvoorbeeld het geval bij het **Chernobyl-arrest**. Verschillende grondslagen geven andere bevoegdheden aan instellingen. De oplossing hiervan kan de **zwaartepunttest** zijn. Zie r.o. 10 t/m 13 van het **Titaandioxyde-arrest**: “Derhalve heeft de richtlijn naar haar **doel en inhoud zoals deze uit de tekst naar voren komen**, tegelijkertijd en onlosmakelijk betrekking op zowel de bescherming van het milieu als de opheffing van dispariteiten in de concurrentievoorwaarden.”

### **Procedures**

Art. 289 VWEU: de gewone wetgevingsprocedure behelst de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie. **Deze procedure wordt beschreven in art. 294.** In de bij de verdragen bepaalde specifieke gevallen bestaat een bijzondere wetgevingsprocedure in de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement. De bijzondere wetgevingsprocedure komt tegenwoordig nog vrij weinig voor, het gaat meestal volgens art. 294 VWEU.

Art. 192 lid 2 VWEU is milieuharmonisatie. Zoals je zult zien in lid 2 gaat in principe de harmonisatie via de gewone stemprocedure. Echter, wanneer het gaat om fiscale maatregelen op Europees niveau, dan heeft het parlement een adviserende rol en geen instemming meer, wat ze onder art. 294 wel hebben. De raad heeft dan eenparigheid van stemmen en moeten alle lidstaten voor het nemen van zo'n belastingmaatregel zijn.

Een lidstaat hoeft geen gebruik te maken van rechtsgrondslagen, zij kunnen wetgeving aannemen die zij zelf willen omdat ze een autonome rechtsorde zijn, de meeste lidstaten kiezen ervoor om het instrument leidend te laten zijn. Het onderwerp bepaald waar de gevoeligheid ligt en daarom kan het zijn dat voor sommige onderwerpen de lidstaat meer invloed wil uitoefenen.

### **Stemverhoudingen**

Afhankelijk van het onderwerp neemt de Raad besluiten met een **gewone meerderheid**, vijftien lidstaten stemmen dan voor, of een **gekwalificeerde meerderheid**, dat betekent 55% van de lidstaten die ten

minste 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen. Als de raad stemt met een **eenparigheid van stemmen** dan zijn alle lidstaten voor. Er kan soms sprake zijn van een **blokkerende minderheid**. Een blokkerende minderheid vereist dat ten minsten vier landen (of het minimum aantal landen dat meer dan 35% van de bevolking van de deelnemende landen vertegenwoordigt) stemmen tegen het voorstel en dan gaat het niet door. Dit behoudt de balans tussen de lidstaten en zorgt ervoor dat niet alleen de sterkste landen uit de EU aan zet zijn.

### **Noodremprocedure**

De **noodremprocedure** is een procedure waarbij een lidstaat verzoekt om bij een wetsontwerp de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad van ministers te schorsen en het wetsontwerp aan de Europese Raad voor te leggen. Een lidstaat kan door toepassing van deze procedure ervoor zorgen dat de besluitvorming wordt tegengehouden. Art. 6 Protocol II: Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. In bepaalde gevallen als er een zekere meerderheid is van nationale parlementen die zegt dat zij dit echt niet wil dan moet het voorstel worden ingetrokken, dit heet ook wel de **orange card-procedure**. Dit is moeilijk omdat dit zich afspeelt op verschillende niveau's. Het gaat namelijk over de commissie die een voorstel indient, daarna wordt het naar de grote instellingen gestuurd, die hebben al veel meer belangen dan alleen die van de tweede kamer en dan moet er ook nog van 28 landen een signaal van goedkeuring komen binnen 8 weken. Dus van al die landen is dat binnen die korte periode nodig en dat is vrij lastig als het om deze complexe materie gaat. De parlementen hebben toch een manier gevonden om zo goed met elkaar te communiceren en zo begint deze procedure toch wel langzaam te werken.

### **HC 5B, 10-12-19, Fundamentele rechten**

#### **Wat is de rol van fundamentele rechten?**

Fundamentele rechten beheersen de relatie tussen de burger en de overheid. Het is een opsomming van plichten voor de overheid en rechten voor de burger. De overheid heeft de taak om ieders belang te beschermen en de burger heeft alleen zijn eigen belang te beschermen. Dit is natuurlijk niet onbegrensd. De burger heeft bijvoorbeeld wel vrijheid van betoging, maar dit houdt niet in dat hij dit recht ook op vrijdagmiddag om 17:00 in de spits op de A7 mag gaan uitoefenen.

#### **Fundamentele rechten in de EU**

**Defrenne vs Sabena:** dit arrest was een goede weergave van hoe lidstaten dachten over het enige artikel waar het ging over de gelijke beloning tussen man en vrouw uit art. 157 VWEU. Defrenne was een stewardess bij Sabena en haar positie werd veranderd binnen een bedrijf omdat ze te oud werd en het werd tijd dat ze niet meer in het zicht liep van de gasten. Aan boord van het vliegtuig hoorden alleen maar jonge mooie vrouwen te werken en Defrenne moest als groundstaff gaan werken. Deze zaak speelde in de jaren '60/ '70 en was toen niet gek. In het verdrag staat dat mannen en vrouwen gelijk beloond te dienen worden. De advocate wilde een zaak starten of het recht op gelijke beloning een mensenrecht was voor de bescherming van de positie van de vrouw. In deze zaak bleek duidelijk dat dit artikel niet als een ideaal gezien werd maar stond erin omdat eind jaren '50 de deelnemende landen bang waren dat er een land was dat eventueel gebruik ging maken van slechte bescherming van werknemers om goedkoop te produceren om vrouwen als hele goedkope arbeidskrachten in ging zetten en dus hun concurrentie zo ging versterken. De lidstaten probeerden met behulp van dit artikel het misbruik van vrouwen onmogelijk te maken om zo economisch voordeel te verkrijgen. Art. 157

VWEU was meer een economisch recht dan een mensenrecht. Men dacht ook een tijdje dat het niet eens nodig was om mensenrechten in het VWEU op te nemen, want het EVRM bestond al.

**Stauder:** in 1969 heel veel landen waren de oorlogsproblemen nog niet opgelost (qua economie en eten, etc). Op een gegeven moment stelde de Duitse overheid voor dat boter aan minima te verstrekken. De EU-commissie wilde niet dat de boter doorverkocht zou worden, was toen een enorme zwarte markt voor boter. De commissie vond het goed dat de Duitse overheid dit gratis ging uitgeven maar ze moesten het wel op bon zetten anders dan kon het doorverkocht worden aan andere lidstaten. De zaak speelde in Duitsland na de oorlog en de nieuwe grondwet was nogal streng over de bescherming over de privacy van burgers. Mensen gingen naar de Duitse rechter en vragen hoe de commissie dit kon goedkeuren, want de staat krijgt dan de naam en weet dat die persoon een minimum inkomen heeft. In deze zaak begint het Hof over algemene beginselen maar het is nog onduidelijk wat dat nou precies zijn. Meer duidelijkheid komt hierover in de **Nold-zaak**.

**Nold:** de EU zegt dat de kolenhandel zoals die nu plaatsvindt wel efficiënter kan, bijvoorbeeld door het stellen van minimumeisen aan bepaalde handelscontracten. Een bedrijf moet een bepaalde hoeveelheid kolen wegzetten, dan mag het meedoen aan bepaalde contracten anders is het te klein. Maar als een bedrijf niet aan die massa kan voldoen wordt dan wordt de vrijheid voor bedrijfsvoering aangetast. Het Hof komt met een creatieve oplossing in paragraaf 13.

**MANGOLD/Küçükdeveci:** dit arrest ging over de gelijke behandeling op de werkvloer. Er zijn nog steeds heel veel (sociale regelingen) waarin op leeftijd en geslacht wordt gediscrimineerd. Er bestaan nog veel oude regelingen die erg discriminerend zijn. Als een persoon zegt dat hij wordt benadeeld omdat hij jonger is en begint pas pensioen op te bouwen wanneer je 21 bent, terwijl je al werkte vanaf je 18<sup>e</sup>, zegt Duitsland dat dat gewoon is hoe het systeem werkt. Mangold zegt dat hij het hier niet mee eens is. Zijn Europese recht wordt volgens hem geschonden. Dan gaat het Hof best wel ver. Want in principe heeft een richtlijn alleen een opdracht voor een lidstaat. Het Hof heeft daarom altijd gezegd dat zij alleen kunnen zeggen dat zij het doel niet hebben bereikt en dat het niet gelukt is. Je kunt niet tegen je werkgever zeggen dat hij iets heeft geschonden.

Het Hof gaat hier echter ver want wanneer het gaat om de algemene beginselen dan is het anders. **Het verbod van discriminatie is een algemeen beginsel.** De richtlijn beoogt alleen een bepaald kader te vormen. Het is een algemeen beginsel, dus vinden we dit in alle grondwetten en ook in het EVRM en dus kan meneer dit inroepen tegenover zijn werkgever. Lidstaten beginnen te stuiten: als jij zover ingrijpend in onze nationale wetgeving gaat omdat de implementatie niet goed is en de vage algemene beginselen, dan vinden wij dit te ver gaan want dit treedt in onze soevereiniteit. Dit komt ook omdat het Hof altijd heeft gezegd dat de algemene beginselen alleen voor wat zekerheid moeten zorgen, en dat zij verder geen Mensenrechtenhof is. Een van de redenen dat dit een grondwet moest worden was een vorm van een contract tussen de burger en de overheid. Men moet erkennen dat EU misschien niet een staat is, maar er wel een contract moet komen met de burgers. Dit project is mislukt.

### **Is het mogelijk voor de EU om bij het EVRM te horen?**

Dat is erg lastig volgens HvJ. Daarnaast is het ook voor onze kant erg moeilijk, kijk naar Van Gend en Loos: wat hebben lidstaten overgedragen? Nergens fundamentele rechten voor hen gaan harmoniseren. Die soevereiniteit hebben ze niet overgedragen. Het is moeilijk want we hebben de autonome rechtsorde en die moet voor iedereen hetzelfde gelden en het recht moet hetzelfde zijn en één autoriteit. Het Hof is dat. Zij zien het niet zitten dat er een tweede Hof bij komt die gaat over de mensenrechten. Er komen steeds meer botsingen tussen verkeersrechten en fundamentele rechten.

= opinie 2/94

**Als de EU niet tot het EVRM kan toetreden, kan het dan niet zelf iets maken?**

Handvest (EP 2000). Het Handvest is bedoeld als regels die we in alle lidstaten terugzien. Het kan niet als wetgeving doorkomen. Probleem is ook dat het dan secundaire wetgeving zou worden en geen effect heeft op de wetgeving zelf. Als de discussie over de grondwet gaat en wat over wordt genomen in het verdrag van Lissabon: het Handvest geeft dezelfde status als verdragen. Als er een uitwerking wordt gegeven aan het vrij verkeer van goederen moet dat in overeenstemming zijn met de regels van het Handvest. Art. 6 VEU: bevoegdheid voor toetreding van het EVRM komt in het verdrag. Het Verdrag van Lissabon treedt in werking wat prettig was voor de lidstaten want zo ontstond er duidelijkheid. Lidstaten en burgers onderling hebben nu meer duidelijkheid over welke rechten zij kunnen inroepen tegen elkaar.

**Akerberg Fransson:** deze zaak ging over een Zweedse visser die BTW-fraude pleegde en hiervoor veroordeeld werd. Hij werd geconfronteerd met het feit dat hij eigenlijk een strafrechtelijke veroordeling kreeg en een bestuurlijke boete. Dit was een schending van het **ne bis in idem-beginsel**, iemand mag niet twee keer veroordeeld worden voor hetzelfde feit. Dat is ook wat er in het Handvest staat. Dus moeten er gekeken worden naar de BTW-wetgeving. Is de BTW-wetgeving niet te danken aan de EU? Het Hof zegt dat hiermee wel Europees recht wordt uitgevoerd en dat meneer niet twee keer vervolgd mag worden.

**Siragusa:** Niet alles is terug te leiden naar een Europese richtlijn maar alles is terug te herleiden naar Europees recht. Om te bepalen of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van art. 51 Handvest moet er onder meer worden nagegaan of zij **de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt**, wat de **aard van deze regeling** is en of zij **niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet**.