

JURISPRUDENTIE

HOF VAN JUSTITIE

71 Zaak C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad

Arrest van 3 oktober 2013 (Grote kamer), n.n.g.

Hogere voorziening – Verordening (EG) 1007/2009 – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Beroepsrecht van natuurlijke of rechtspersonen – Artikel 263 vierde alinea VWEU – Begrip ‘regelgevingshandeling’ – Effectieve rechtsbescherming

I. Inleiding

Zoals inmiddels genoegzaam bekend, werd met het Verdrag van Lissabon het beroepsrecht van particulieren onder artikel 263 vierde alinea VWEU versoepeld ten aanzien van ‘regelgevingshandelingen die geen verdere uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen’. Voor het verkrijgen van *locus standi* om tegen dergelijke handelingen een vernietigingsberoep in te stellen, volstaat het sindsdien dat men er rechtstreeks door wordt geraakt. Nochtans was de vraag hoe de term ‘regelgevingshandeling’ precies zou moeten worden verstaan. Het heeft niet lang geduurd voordat het Gerecht eraan toekwam dit begrip van een nadere invulling te voorzien.¹ In de onderhavige appèlzaak geeft het Hof zijn zegen aan de eerdere interpretatie van het Gerecht, waarmee er op dit punt aan alle resterende twijfel en speculatie een einde komt.² Ten aanzien van de invulling van het klassieke *Plaumann*-criterium voor individueel geraakt zijn, geeft het evenwel geen duimbreed toe.

II. Achtergrond

De afgelopen jaren zijn er, mede onder druk van een steeds kritischer publieke opinie, diverse maatregelen getroffen om de handel in zeehondproducten, en daarmee indirect de jacht op zeehonden, te beteugelen. In aansluiting op de diverse lidstatelijke regelingen, en om divergentie te voorkomen, stelden in september 2009 het Parlement en de Raad Verordening (EG) 1007/2009 vast.³ Deze Verordening verbiedt het op de markt brengen van zeehondproducten, maar maakt een uitzondering voor de goederen

die afkomstig zijn van Inuit of andere inheemse gemeenschappen, en die ‘door de traditionele voor hun levensonderhoud beoefende jacht’ werden verkregen.⁴ Van mening dat de strekking van deze uitzondering onvoldoende duidelijk was, besloot begin 2010 een bont gezelschap jagers en belangorganisaties ex artikel 263 VWEU beroep in te stellen tegen de Verordening bij het Gerecht. Daar liep de zaak in eerste aanleg stuk op de ontvankelijkheid, aangezien de verzoekers door de Verordening niet rechtstreeks en individueel werden geraakt, en aangezien dat instrument volgens het Gerecht evenmin kon worden gerubriceerd onder de regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.⁵ Van dat type zou namelijk enkel sprake zijn in geval van ‘handelingen van algemene strekking, met uitzondering van wetgevingshandelingen’ – quod (in casu) non. Verordening (EG) 1007/2009, vastgesteld op basis van de medebeslissingsprocedure (het equivalent van de hedendaagse gewone wetgevingsprocedure), valt immers aan te merken als een wetgevingshandeling.

In de onderhavige zaak appelleren de verzoekers het oordeel van het Gerecht, waarbij ze zich met name keren tegen de uitleg van de term ‘regelgevingshandeling’, en de strikte toepassing van het criterium van rechtstreekse en individuele geraaktheid. Naar hun mening zou daarmee het beginsel van effectieve rechtsbescherming, dat inmiddels een fundamentele status bezit, geschonden zijn.⁶

III. Oordeel van het Hof

In reactie op het betoog van de verzoekers dat de term ‘regelgevingshandeling’ door het Gerecht op onjuiste wijze (want te restrictief) is ingevuld, beklemtoont het Hof allereerst dat bepalingen van EU-recht dienen te worden uitgelegd in het licht van hun bewoordingen, doelstellingen, context, en het Unierecht in het algemeen. De ontstaansgeschiedenis kan eveneens relevante aanknopingspunten bieden.⁷ Het wijst er vervolgens op dat de eerste alinea van artikel 263 VWEU een onderscheid maakt tussen wetgevingshandelingen en andere handelingen die rechtsgevolgen beogen. Die andere handelingen kunnen opgedeeld worden in individuele handelingen en handelingen van algemene strekking. De vierde alinea van artikel 263 maakt onderscheid tussen drie soorten

situaties waarin een individu *locus standi* heeft. Aangezien de eerste twee situaties van handelingen in het algemeen spreken, moet volgens het Hof de term ‘regelgevingshandeling’, *a contrario*, beperkter worden opgevat.⁸ Het vult deze taalkundige interpretatie aan met een historische, verwijzend naar de *travaux préparatoires* van het Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waaraan de nieuwe formulering van de vierde alinea van 263 VWEU een-op-een werd ontleend; ook daaruit blijkt dat het niet de bedoeling was om de bestaande ontvankelijkheidsvoorwaarden te versoepelen ten aanzien van wetgevingshandelingen.⁹ Volgens het Hof was derhalve de uitleg van het Gerecht volkomen correct dat als ‘regelgevingshandelingen’ zijn te beschouwen ‘alle handelingen van algemene strekking met uitzondering van wetgevingshandelingen’. Als gezegd richtten de klagers hun pijlen tevens op de heersende benadering van het criterium van individuele geraaktheid. Te dien aanzien paste het Gerecht de klassieke *Plaumann*-test toe.¹⁰ De appellanten verzochten het Hof om het roer om te gooien, en als kerncriterium te introduceren het al dan niet ondervinden van een ‘aanzienlijk nadelig gevolg’ (zoals eerder bepleit door A-G Jacobs).¹¹ Het Hof gaat hier niet in mee, en houdt om een drietal redenen vast aan het traditionele, strikte ontvankelijkheidsvereiste: ten eerste is de tekst van artikel 263 VWEU op dit punt ongewijzigd gebleven; ten tweede is er geen enkele aanwijzing dat de auteurs van het Verdrag van Lissabon in dit opzicht een andere benadering wilden introduceren, en tot slot valt uit de *travaux préparatoires* van het Grondwettelijk Verdrag op te maken dat het bestaande criterium juist geen aanpassing behoefde.¹² Het antwoord op de door de verzoekers ingebrachte grief dat het in stand laten van een restrictieve uitleg van de termen ‘regelgevingshandeling’ en ‘individuele geraaktheid’ een schending zou opleveren van het recht op effectieve rechtsbescherming, zoals o.a. neergelegd in artikel 47 Handvest van de grondrechten, luidt allereerst dat er in de EU in dit opzicht een gedeelde verantwoordelijkheid rust op zowel het Hof van Justitie als nationale rechters. Er is sprake van een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures, waarbij de wettigheid van handelingen kan worden nagegaan in een rechtstreek-

se procedure voor het Hof, of indirect via nationale rechters, door middel van het stellen van prejudiciële vragen.¹³ Uit artikel 47 Handvest van de grondrechten volgt niet dat dit stelsel in enig opzicht dient te worden bijgesteld of verruimd. Nochtans zijn de lidstaten op grond van artikel 19 VEU tegenwoordig wel verplicht om op nationaal niveau te voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren op door het Unierecht bestreken terreinen.¹⁴ Noch uit die bepaling, noch uit artikel 47 Handvest, vloeit echter voort dat particulieren voortaan het recht zou moeten toekomen om direct en onvoorwaardelijk tegen EU-wetgevingshandelingen een vernietigingsberoep in te stellen.¹⁵

IV. Commentaar

De EU-basisverordening inzake de handel in zeehondproducten, die onlangs eveneens in WTO-context de toets der kritiek kon doorstaan, blijft aldus overeind.¹⁶ Eerder in 2013 mislukte overigens ook de poging om de Uitvoeringsverordening (EG) 1007/2009 vernietigd te krijgen, en werd tegelijk de daaraan gekoppelde exceptie van onwettigheid opgeworpen tegen de basisverordening afgewezen.¹⁷ In de voorliggende casus zou het Hof sowieso niet zijn toegekomen aan een eventuele (hernieuwde) beoordeling ten gronde; het maximale haalbare resultaat voor de eisers was dat hun eerdere directe beroep tegen de basisverordening, dat per beschikking was afgewezen door het Gerecht, alsnog ontvankelijk zou worden verklaard. Het Hof bevestigde daarentegen de juistheid van de lezing van de term ‘regelgevingshandeling’, en wees de hogere voorziening af.

Op de aanvankelijke beslissing van het Gerecht, in het bijzonder op de daarin gebezigde interpretatiemethoden, is in de literatuur reeds de nodige kritiek geleverd.¹⁸ Hierbij verdient het allereerst opmerking dat de term ‘regelgevingshandeling’ nergens anders in de Verdragen voorkomt; daarentegen rept het VWEU op meerdere plaatsen van wetgevingshandelingen,¹⁹ gedelegeerde handelingen²⁰ en uitvoeringshandelingen,²¹ hetgeen nadere duiding van die begrippen vergemakkelijkt. Zo bezien gold de ‘regelgevingshandeling’ van meet af aan als een vreemde eend in de bijt, en was het (conform de taakstelling in artikel 19 VEU) aan de Unierechters om deze wat cryptische term deugdelijk te definiëren. De critici hebben niettemin gelijk dat er op basis van een taalkundige uitleg meerdere conclusies denkbaar waren, zodat de redenering van

het Hof (evenals de eerdere benadering van het Gerecht) niet onaanvechtbaar is, en wat gehaast overkomt. Ons lijkt de opvatting van de Unierechters (zowel in eerste aanleg als in hoger beroep) echter plausibel, dat de term ‘regelgevingshandeling’ bezwaarlijk op iedere handeling betrekking zou kunnen hebben, omdat anders het onderscheid tussen die twee (zichtbaar aanwezig in artikel 263 VWEU) ernstig zou vervagen, en het geheel tot een onontwaarbaar kluwen dreigt te verworden. Uit het element ‘regelgeving’ valt voorts eveneens af te leiden dat de betreffende handelingen van algemene aard zijn. Anderzijds is – althans op louter taalkundige gronden – het uitsluiten van wetgevingshandelingen niet onvermijdelijk; immers, indien enkel niet-wetgevingshandelingen geïsoleerd waren, had de tekst van de bepaling dit duidelijker mogen weerspiegelen, temeer daar deze elders wel expliciet gewag maakt van wetgevingshandelingen. De lezing van het Hof verkrijgt echter een maximale overtuigingskracht door het combineren van een grammaticale uitleggingsmethode met een systematische, teleologische, en zelfs historische (onder verwijzing naar de *travaux préparatoires* van het Grondwettelijk Verdrag, waarin wetgevings- en regelgevingshandelingen nauwlettend van elkaar werden onderscheiden).²² Opmerkelijk is hoe ostentatief het Hof zich probeert te voegen naar de intenties van de auteurs van het vernieuwde artikel 263. Hierdoor lijkt de uitgebreid gemotiveerde oplossing goed te sporen met de bedoelingen die achter de bepaling schuilgaan, waar in vergelijking het Gerecht, qua onderbouwing, misschien nog iets te kort door de bocht ging.²³ Bij het (re)construeren van een ‘oorspronkelijk oogmerk’ is het Hof in het recente verleden wel eens minder secuur te werk gegaan.²⁴ Het slaagt er nu echter in een (aanvankelijk) uit de toon vallend concept een passende plaats te geven. De consequentie van de keuze van zowel het Gerecht als het Hof is dat wetgevingshandelingen zijn uitgesloten van de toepassing van de door het Verdrag van Lissabon versoepelde ontvankelijkheidscriteria. Bijgevolg zijn EU-instrumenten aangenomen op basis van een gewone of bijzondere wetgevingsprocedure slechts door die natuurlijke en rechtspersonen te attaqueren die zich ‘rechtstreeks en individueel geraakt’ weten. Om aan het criterium van ‘rechtstreeks geraaktheid’ te voldoen dient, in lijn met de gevestigde jurisprudentie, een dergelijke handeling directe gevolgen te hebben voor de rechtspositie van de particulier in kwestie, en aan de adressaat ervan geen beoordelings-

vrijheid te laten.²⁵ Om individueel geraakt te zijn, dient een dergelijke handeling natuurlijke personen en rechtspersonen te ‘treffen uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat’.²⁶ In de *Inuit*-zaken weigert zowel Gerecht als Hof af te wijken van deze roemruchte formules, die volgens de Unierechters onherroepelijk besloten liggen in de tekst van de Verdragen, en zich alleen door middel van amendering door de *Herren der Verträge* laten bijstellen.²⁷ Verdragswijziging heeft inmiddels plaatsgevonden, maar de lidstaten hebben het criterium van individueel geraaktheid gehandhaafd, en enkel ten aanzien van ‘regelgevingshandelingen’ de last (enigszins) willen verlichten. De definitie van die laatste term als ‘alle niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking’ leidt er echter toe dat de strenge ontvankelijkheidsvoorwaarden van rechtstreekse en individuele geraaktheid formidabele hindernissen blijven opwerpen bij pogingen tot vernietiging van EU-wetgevingshandelingen, maar óók wanneer niet-wetgevingshandelingen die niet van algemene strekking zijn, of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen, ter discussie worden gesteld. Anders dan men op grond van artikel 290 en 291 VWEU zou vermoeden, gaat het hierbij niet slechts om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, maar tevens om andere (waaronder instrumenten die kunnen worden aangenomen op basis van een specifieke Verdragsbepaling, die evenwel het karakter van die instrumenten in het midden laten).²⁸ De hoeveelheid handelingen die niet worden bestreken door de *Inuit*-definitie zou kortom een stuk omvangrijker kunnen zijn dan men op het eerste gezicht misschien denkt. Aangezien de EU-instellingen en lidstaten niet aan rigide *locus-standi*-vereisten zijn onderworpen, is vanuit macroperspectief dan denkbaar de hamvraag of de Unie vandaag de dag beschikt over een systeem dat een effectieve rechtsbescherming voor particulieren garandeert. Conform artikel 47 Handvest van de grondrechten heeft effectieve rechtsbescherming inmiddels de status van een fundamenteel recht. Conform artikel 51 Handvest dient dit recht gewaarborgd te worden door de EU-instellingen, en de lidstaten wanneer zij Unierecht ten uitvoer brengen. In het laatste deel van zijn arrest benadrukt het Hof de mogelijkheid voor individuen om tegen Europese regels ofwel

een direct beroep in te stellen bij de rechtscolleges in Luxemburg, ofwel een geding te starten voor de nationale rechter, die eventueel een prejudiciële vraag zal kunnen stellen. Eens te meer wordt verkondigd dat er derhalve sprake is van een ‘volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures’.²⁹ Indien er onverhoopt toch een lacune zou opduiken, kan desgevallend uit artikel 19 VEU volgen dat daarvoor op nationaal niveau een oplossing moet worden geboden. Bij het ontbreken van *locus standi* dient kortom de lidstaat het eventuele deficit te remediëren. Een restrictieve uitleg van het criterium ‘individuele geraaktheid’ leidt zodoende per definitie tot een recht op toegang bij de nationale rechter voor de particulier in kwestie. De simultane verwijzing naar het arrest *Unibet* op dit punt is enigszins curieus. Uit dat arrest komt immers naar voren dat wanneer een individu zich ‘zou moeten blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures en aan de daaruit voortvloeiende sancties, als enig rechtsmiddel om de verenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen met het Gemeenschapsrecht aan te vechten, [dat niet zou] volstaan om haar een dergelijke effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren’.³⁰ Ook in het post-Lissabon tijdperk blijven dergelijke situaties zich voordoen, aangezien lang niet alle EU-instrumenten nadere uitvoering in lidstatelijke regelingen behoeven; en in die gevallen is het zich ‘blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures’, door een opzettelijke schending van het recht, de enige manier om zich tot de nationale rechter te kunnen wenden. Wanneer het daarbij gaat om wetgevingshandelingen is, door de rigide en onverkort toepasselijke *locus-standi*-vereisten, de drempel om een vernietigingsactie in Luxemburg in te stellen nagenoeg onneembaar. Aan de andere kant valt te sterk betwijfelen of het recht op effectieve rechtsbescherming wel met zich meebrengt dat particulieren met relatief gemak de geldigheid van wetgeving ter discussie moeten kunnen stellen. In veel nationale stelsels bestaan hiervoor vergelijkbare hindernissen of uitsluitingen, mede gebaseerd op de overweging dat democratische wetgeving een aanzienlijke mate van onaantastbaarheid in rechte toekomt. Wat de EU betreft is het weliswaar zo dat niet alle wetgeving *per se* voldoende democratische legitimatie bezit – speciaal wanneer die op grond van een bijzondere wetgevingsprocedure werd aangenomen waarin het Parlement geen waardige rol speelt.³¹ Toch voldoet ook de Unie in dit opzicht aan het fundamenteel-

rechtelijke minimum, zoals tevens blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; en evenmin dwingt enige EVRM-bepaling ertoe om een algemene beroepsgang voor de rechtstreekse toetsing van de geldigheid van wetgeving in te stellen.³² Het zou daarom verbazing hebben gewekt als artikel 47 EU-Handvest daar thans wél toe zou nopen, temeer daar volgens artikel 51 lid 2 het Handvest geen wijzigingen aanbrengt in de ‘in de Verdragen neergelegde bevoegdheden en taken’. Nu in de ogen van het Hof en het Gerecht effectieve rechtsbescherming tegen zowel wetgevings-, niet-wetgevings- en regelgevingshandelingen binnen het huidige systeem afdoende is gegarandeerd, moge duidelijk zijn dat er voor de nabije toekomst geen rechterlijke koerswijziging ten aanzien van de *locus-standi*-voorwaarden in artikel 263 VWEU valt te verwachten. In *UPA* werd de bal teruggespeeld naar de lidstaten, met het discutabele argument dat het toekennen van een ruimer particulier beroepsrecht de rechterlijke bevoegdheid te buiten zou gaan. Op vergelijkbare wijze houdt A-G Kokott in haar Conclusie in de onderhavige zaak vol dat voor het gemakkelijker aanvechtbaar maken van wetgevingshandelingen onder de vierde alinea van artikel 263 een verdragswijziging noodzakelijk is.³³ Deze pretoriaanse nederigheid doet de wenkbrauwen fronsen, mede in het licht van rechtsbeschermingbevorderende oordelen als *Les Verts*,³⁴ *Francovich*,³⁵ of (in een ander verband) de voortvarendheid geëtaleerd in *Sturgeon*.³⁶ Dat de rechterlijke functie meer vermag leed indertijd ook geen twijfel voor A-G Jacobs, die beduidend minder moeite had met het vervangen van de *Plaumann*-formule door een meer genereuze toets. Dat daarvan een gevaarlijke aanzuigende werking zou uitgaan is ongetwijfeld juist – en dat argument overtuigt een stuk meer dan de verwijzing naar de veronderstelde grenzen van de rechterlijke functie. Helaas is het ook een principieel beleidsmatige overweging, die op de Kirchberg ongetwijfeld wel gefigureerd heeft in de beraadslagingen, maar ‘that dare not speak its name’ voor de buitenwereld.

V. Slot

Zijn natuurlijke en rechtspersonen in de EU met de *Inuit*-saga nu heel veel opgeschoten? De onfortuinlijke klagers in de hoofdzaak zagen hun pogingen bij herhaling stranden. Toch heeft de Lissabonhervorming in zijn geheel denklijk de scherpste kantjes van de (in het begin van deze eeuw schijnbaar acute) *Jégo-Quééré*-problematiek afgevlind. Zoals

de uitkomst in *Microban* bijvoorbeeld al illustreerde, hebben de introductie van de notie ‘regelgevingshandeling’, en de wijze waarop die door het Hof en Gerecht gedefinieerd werd, wel degelijk een rechtstreekse en individuele impact ten positieve gehad.

J.M. Veenbrink³⁷ en H.C.F.J.A. de Waele³⁸

Voetnoten

- 1 Gerecht EU 6 september 2011 (beschikking), T-18/10 (*Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*), r.o. 56; Gerecht EU 25 oktober 2011, T-262/10 (*Microban (Europe)/Commissie*), r.o. 21.
- 2 Voor wat betreft de strekking van de zinsnede ‘en die geen verdere uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen’ in de vierde alinea van artikel 263 VWEU, zie het meer recente oordeel van het Hof in HvJ EU 19 december 2013, C-274/12 P (*Telefónica SA/Commissie*).
- 3 Verordening (EG) 1007/2009/EG betreffende de handel in zeehondenproducten, *PbEU* 2009, L 286/36 (hierna: Verordening (EG) 1007/2009).
- 4 Artikel 3 lid 1 Verordening (EG) 1007/2009.
- 5 T-18/10 (*Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*). Een deel van de aangesloten partijen kon volgens het Gerecht niet worden beschouwd als rechtstreeks geraakt, terwijl een kleine groep personen naar zijn oordeel wel rechtstreeks, maar niet individueel geraakt was.
- 6 Ze stellen daarnaast dat het Gerecht verzuimd heeft op een aantal van hun argumenten in te gaan, en dat het enkele daarvan verkeerd heeft geïnterpreteerd. E.e.a. blijft in deze annotatie verder buiten beschouwing, aangezien het belang van ‘s Hof’s arrest vooral is gelegen in zijn beoordeling van de eerdergenoemde punten.
- 7 R.o. 50.
- 8 R.o. 51-58.
- 9 R.o. 59-60.
- 10 25/62 (*Plaumann & Co./Commissie*).
- 11 Conclusie A-G F.G. Jacobs van 21 maart 2002 in C-50/00 P (*Unión de Pequeños Agricultores/Raad en Commissie*).
- 12 R.o. 70.
- 13 R.o. 89-96.
- 14 Mede onder verwijzing naar het arrest HvJ EG 13 maart 2007, C-432/05 (*Unibet (London) Ltd en Unibet (International) Ltd/Justitiekanslern*).
- 15 R.o. 97-106.
- 16 WTO Panel Report, *European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products*, WT DS400/R en WT DS401/R, 25 november 2013.
- 17 Gerecht EU 25 april 2013, T-526/10 (*Inuit Tapiriit Katanami e.a./Commissie*).
- 18 Zie o.a. A.C.M. Meuwese, ‘Het onderscheid tussen “wetgeving” en “regelgeving”’: de Europese rechter spreekt zich uit’, *RegelMaat* 2012, p. 113-117; S. Peers & M. Costa, ‘Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon’, *European Constitutional Law Review* 2012, p. 82-104.
- 19 Artikel 289 lid 3 VWEU.
- 20 Artikel 290 lid 3 VWEU.
- 21 Artikel 291 lid 4 VWEU.
- 22 Niettegenstaande enige linguïstische diversiteit. Zo was de Engelse formulering in het Ontwerpverdrag voor een Grondwet voor Europa identiek aan de huidige in het

- Verdrag van Lissabon (nl. 'regulatory act'), terwijl de huidige Nederlandse versie 'regelgevingshandeling' oorspronkelijk nog 'regelgevende handeling' luidde.
- 23 Vgl. bijv. Meuwese, a.w. (*supra* noot 18), p. 116; J. Bast, 'New categories of acts after the Lisbon reform: Dynamics of parliamentarization in EU law', *Common Market Law Review* 2012, p. 905.
- 24 Zie bijv. HvJ EU 27 november 2012, C-370/12 (*Pringle*), r.o. 129-147 (waarin onvoldoende recht wordt gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van het 'bail-out-verbod' in artikel 125 lid 1 VWEU), of HvJ EG 16 juni 2005, C-105/03 (*Pupino*), r.o. 36 (waarbij aan de verdragsauteurs eveneens een hoogst twijfelachtige intentie wordt toegeschreven ten aanzien van de equivalentie van kaderbesluiten en richtlijnen).
- 25 Zie bijv. gevoegde zaken 41/70-44/70 (*International Fruit Company/Commissie*), r.o. 23-29.
- 26 25/62 (*Plaumann & Co./Commissie*).
- 27 Zo bij uitstek C-50/00 P (*Unión de Pequeños Agricultores/Raad en Commissie*), r.o. 44-45.
- 28 Zie bijv. artikel 81 lid 3 VWEU.
- 29 R.o. 92.
- 30 C-432/05 (*Unibet (London) Ltd en Unibet (International) Ltd/Justitiekanslern*), r.o. 64. R. Barents, 'Een midzomernachtroom op de Kirchberg', *SEW* 2003, afl. 1, p. 7, acht deze situatie overigens minder kwestieus: 'Op grond van het beginsel van de onschuldpresumptie staat de inbreuk op de regeling pas vast op het moment dat de strafrechter een uitspraak heeft gedaan. Blijkt uit een gestelde prejudiciële geldheidsvraag het tegendeel, dan heeft er nimmer een inbreuk plaatsgevonden.'
- 31 Vgl. Bast, a.w. (*supra* noot 23), p. 890-893.
- 32 Vgl. bijv. EHRM 20 september 2011, App. Nr. 3989/07 en 38353/07 (*Ullens de Schooten en Rezabek/België*).
- 33 Conclusie A-G J. Kokott van 17 januari 2013 in 583/11 P (*Inuit Tapiriit Katanami e.a./Parlement en Raad*), punt 114.
- 34 HvJ EG 23 april 1986, 294/83 (*Les Verts*) (*praeter legem* gecreëerd passief beroepsrecht t.o.v. handelingen van het Europees Parlement).
- 35 HvJ EG 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90 (*Francoovich*) (schadevergoeding voor schendingen van EU-recht door lidstaten).
- 36 HvJ EG 19 november 2009, gevoegde zaken C-402/07 en C-432/07 (*Sturgeon*) (verbreding recht op compensatie van vertraagde vliegtuigpassagiers).
- 37 Marc Veenbrink is junior-docent Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- 38 Henri de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en gastprofessor Europees institutioneel recht aan de Universiteit Antwerpen.

72 Zaak C-60/12, Marián Baláz

Arrest van 14 november 2013 (Grote kamer)

Wederzijdse erkenning – Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging – Bestuurlijke boetes – Met name in strafzaken bevoegde rechter – Kaderbesluit 2005/214/JBZ

1. Inleiding

Zoals elke praktijkjurist zal weten: gelijk hebben is niet hetzelfde als gelijk krijgen. Hetzelfde geldt bij het van overheidswege opleggen van een boete: de boete opleggen is nog iets heel anders dan het geld krijgen. Dat geldt zeker wanneer de geadresseerde van een boete in een ander land verblijft. Voor een dergelijke situatie is, onder de voormalige derde pijler van de Europese Unie, Kaderbesluit 2005/214/JBZ aangenomen. Het kaderbesluit heeft betrekking op de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties. Mede in het licht van de derde-pijler-achtergrond van dit kaderbesluit is het gedurende lange tijd stevig in de strafrechtelijke hoek geplaatst.¹

Totdat in de zaak *Baláz* de vraag aan de orde kwam of het kaderbesluit ook betekenis kan hebben in de context van het bestuursrecht en dan in het bijzonder bij bestuurlijke boetes. Bestuurlijke boetes onderscheiden zich van andere bestuurlijke sancties door hun bestraffend karakter. Daardoor schurken zij nauw aan tegen de strafrechtelijke sancties, die echter in tegenstelling tot de bestuurlijke boete in eerste instantie door een rechter worden opgelegd en niet door een bestuursorgaan.

In de onderhavige uitspraak van 14 november 2013 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) met zoveel woorden geoordeeld dat de reikwijdte van het kaderbesluit niet volledig kan worden beperkt tot datgene wat in de diverse nationale rechtssystemen tot het strafrecht behoort. Dat schept mogelijkheden, maar ook onzekerheid. Kunnen bestuurlijke boetes nu ook via het 'strafrechtelijke' kaderbesluit in het buitenland worden geïnd? Wat betekent de uitspraak van het Hof precies voor de Nederlandse praktijk en hoever is de reikwijdte van het kaderbesluit daadwerkelijk opgerekt? Hierna wordt op verkennende wijze nader op deze vragen ingegaan.

2. 'Met name in strafzaken bevoegde rechter': een autonome interpretatie

Kaderbesluit 2005/214/JBZ regelt de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Met geldelijke

sanctie wordt, naast enkele varianten, vooral de beslissing bedoeld waarbij een verplichting tot betaling van een geldsom wordt opgelegd in geval van veroordeling wegens een strafbaar feit. Die beslissing kan volgens het kaderbesluit afkomstig zijn van ofwel een rechter ofwel een andere autoriteit van de beslissingsstaat, mits de betrokkene in laatstgenoemd geval de gelegenheid heeft gehad de zaak te doen behandelen door een 'met name in strafzaken bevoegde rechter'. Over dit laatste begrip, neergelegd in artikel 1 onderdeel a onder iii Kaderbesluit, gaat het in de zaak *Baláz*. In deze zaak hebben de Oostenrijkse autoriteiten aan de heer Baláz, een Tsjechische vrachtwagenchauffeur, een boete opgelegd, omdat hij in Oostenrijk een verkeersbord heeft genegeerd. Nadat de boete onherroepelijk is geworden, verzoeken de Oostenrijkse autoriteiten de Tsjechische rechter om de beslissing ten uitvoer te leggen. In de procedure voor de Tsjechische rechter bestrijdt Baláz dat het boetebesluit in Tsjechië op basis van het kaderbesluit ten uitvoer kan worden gelegd. Het besluit is volgens Baláz opgelegd door een Oostenrijkse niet-gerechtigde autoriteit en rechtsbescherming heeft slechts opengestaan bij de Oostenrijkse *Unabhängige Verwaltungssenat*. Dat, aldus Baláz, is geen 'met name in strafzaken bevoegde rechter'. In hoger beroep heeft de Tsjechische verwijzende rechter daarop aan het Hof van Justitie de vraag gesteld of bij de uitleg van dat begrip moet worden aangesloten bij de kwalificatie van de rechter naar nationaal recht of dat het gaat om een autonoom Unierechtelijk begrip. Mocht dat laatste het geval zijn, dan is de vervolgvraag of een orgaan als de Oostenrijkse *Unabhängige Verwaltungssenat* daardoor wordt gedekt.

In een onverwachte, maar wel begrijpelijke, uitspraak heeft het Hof geoordeeld dat de definitie van het begrip 'met name in strafzaken bevoegde rechter' niet aan het oordeel van elke lidstaat mag worden overgelaten (r.o. 25). Weliswaar is stellig juist dat het kaderbesluit is vastgesteld in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken (r.o. 33). De werkingssfeer van het kaderbesluit omvat evenwel ook feiten die in sommige lidstaten strafrechtelijk, maar in andere lidstaten bestuursrechtelijk worden gesancioneerd (r.o. 34). Wanneer de kwalificatie van de strafbare feiten door de lidstaten doorslaggevend zou zijn voor de vraag of een rechter 'met name in strafzaken bevoegd' is, zou dit de nuttige werking van het kaderbesluit doorkruisen (r.o. 35). Het begrip dient dus autonoom te worden uitgelegd.