

MASTER'S THESIS

DE MOGELIJKE PROBLEMEN VAN DE GEMENGDE GROTE KAMER IN DE STRUCTUUR VAN HET HVJ-EU

Popal, J.

Award date:

2023

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 26. Sep. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Naam: Popal

Voorletter: J.

Studentennummer: 851732516

Cursus: Scriptie

Cursuscode: RM9906212244

Opdracht: Scriptie

Aantal woorden: 13353

Begeleider: Dhr. mr. J. Claassen

Examinator: Dhr. prof. dr. J.W. Sap

Datum: 27-02-2023

Titel

DE MOGELIJKE PROBLEMEN VAN DE GEMENGDE GROTE KAMER IN DE STRUCTUUR VAN HET HVJ-EU



Bron: Freepik

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Introductie.....	2
Probleemstelling.....	3
Deelvragen en de opbouw.....	3
Methodologie.....	4
Hoofdstuk 1: Het voorrangsbeginsel.....	6
1. Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond.....	6
1.2 Voorrang.....	7
1.2.2 De zaak <i>Van Gend & Loos</i> (5 februari 1963).....	8
1.2.2.1 De zaak <i>Costa/ E.N.E.L</i> (15 juni 1964).....	9
1.3 Deelconclusie.....	10
Hoofdstuk 2: Het voorrangsbeginsel en de lidstaten.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 De bekende voorbeelden van de zienswijzen omtrent de voorrangsregel.....	12
2.2.1 Duitsland.....	12
2.2.2 Nederland en Estland.....	12
2.2.3 België.....	12
2.2.4 Denemarken.....	14
2.2.5 Italië.....	14
2.2.6 Tsjechië.....	15
2.2.7 Polen.....	15
2.2.7.1 Roemenië.....	16
2.2.7.2 Hongarije.....	16
2.3 Deelconclusie.....	17
Hoofdstuk 3: De Gemengde Grote Kamer.....	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Het concept van de Gemengde Grote Kamer.....	18
3.2.1 Waarom is deze Gemengde Grote Kamer nodig?.....	19
3.3 Deelconclusie.....	20
Hoofdstuk 4: De nodige stappen voor realisatie van de Gemengde Grote Kamer.....	21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Wat moet er veranderd worden in de Verdragen?.....	21
4.2.1 Veranderingen.....	21
4.3 Regels omtrent verdragswijziging.....	22
4.3.1 Inleiding.....	22
4.3.2 De gewone herzieningsprocedure.....	22
4.3.3 Vereenvoudigde herzieningsprocedure intern beleid.....	23
4.3.4 Analyse.....	23
4.4 Deelconclusie.....	24
Hoofdstuk 5: De mogelijke problemen van de nieuwe Kamer.....	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Constitutioneel pluralisme.....	25
5.3 De mogelijke (juridische) problemen van het concept.....	26
5.4 Deelconclusie.....	29
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	31
6.1 Introductie.....	31
6.2 De mogelijke problemen.....	31
Bronnenlijst.....	33

Inleiding

Introductie

De aloude spanning tussen de Europese Unie (hierna: de Unie) en de individuele lidstaten: wie heeft het laatste woord? De nationale (constitutionele) rechters van bepaalde lidstaten en het Hof van Justitie (hierna: het Hof) zijn al jaren verschillende meningen toegedaan als het gaat om de aard van de Europese rechtsorde. Het Hof heeft in de zaak *Les Verts/Europees Parlement* bepaald dat de Europese Gemeenschap (oud) gebaseerd is op een 'constitutioneel' Handvest (de Verdragen); de lidstaten en haar instellingen kunnen niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het 'constitutionele' Handvest. De Europese Gemeenschap is hierop gegrond.¹ De Europese regelgeving voorziet echter niet in een expliciete bepaling, die de voorrang van het Unierecht reguleert wanneer EU-recht in conflict komt met het nationale recht van de lidstaten. Het Hof heeft om die reden een tweetal beginselen geïntroduceerd, die de wisselwerking tussen beide rechtssystemen reguleert. Op basis van de arresten *Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL* werkt het EU-recht rechtstreeks en autonoom door in de rechtsstelsels van de lidstaten. Het EU-recht heeft voorrang op het nationale recht van de lidstaten.²

De spanning omtrent 'wie het laatste woord heeft' is ondanks de uitspraken van het Hof niet weggenomen. De nationale (constitutionele) rechters van bepaalde lidstaten zien bijvoorbeeld hun eigen grondwet als de hoogste rechtsbron. De Europese Verdragen worden om die reden niet als de hoogste rechtsbronnen gezien. Te denken valt bijvoorbeeld aan Duitsland, Tsjechië, Italië, Denemarken en Polen.³ De individuele lidstaten kunnen hierin verschillen.

Deze spanning is binnen de rechtsliteratuur niet onopgemerkt gebleven. Er is veel over dit onderwerp geschreven.⁴ De discussie over deze spanning is weer aangewakkerd door de *PSPP*-uitspraak van het Bundesverfassungsgericht (hierna: BVerfG) op 5 mei 2020.⁵ Het BVerfG vindt in de *PSPP*-uitspraak het opkopen van staatsobligaties door het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) disproportioneel. In deze zaak weigert het BVerfG EU-recht toe te passen, omdat het Hof onbevoegd (*ultra vires*) heeft gehandeld. In een eerdere uitspraak van het Hof is geoordeeld dat het opkopen van de staatsobligaties rechtmatig is.⁶ Hierdoor is de verhouding met het Hof op scherp gezet. Bepaalde landen hebben eerder het

¹ HvJ EU 23 april 1986, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts/Europees Parlement*), r.o. 23; Van der Burg & Voermans 2015, p. 12.

² HvJ EU 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*); HvJ EU 15 juli 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*).

³ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 30 juni 2009, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 (*Lissabon*); Ústavní soud České republiky 8 (= constitutioneel Hof, Tsjechië) maart 2006, ECLI:CZ:US:2006:PI.ÚS.50.04 (*Cukerné kvóty III*); Conseil d'Etat (= constitutioneel Hof, Frankrijk) 3 december 2001, nr. 226514, ECLI:FR:CESSR:2001:226514.20011203; Corte cost. (= constitutioneel Hof, Italië) 18 december 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183 (*Frontini*); Trybunał Konstytucyjny (=constitutioneel hof, Polen) 11 mei 2005, K 18/04.

⁴ Zie bijvoorbeeld Rossem 2014, p. 131-163; Bouzora & Lindeboom 2021, p. 258-267; De Boer 2021, p. 1-18; Van Alkemade & Uzman 2011, p. 1-17; Van der Burg & Voermans, 2015, p. 1-35 en 63-72; Herzog & Gerken, 2008; Morijn 2020; Davies 2018, p. 358; Timmermans 2020, 1791-1795.

⁵ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 5 mei 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*).

⁶ HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss*).

voorbeeld van het BVerfG, om het voorrangsbeginsel slechts onder voorbehoud te aanvaarden, gevolgd. Polen heeft bijvoorbeeld gedreigd om het bevel van het Hof omtrent de hervorming van de rechterlijke macht naast zich te leggen met de verwijzing naar de Duitse uitspraak.⁷ Orban heeft ook dezelfde dreiging geuit, maar niet doorgezet.⁸ Er bestaat een reële kans dat andere lidstaten dit voorbeeld ook zullen volgen (sneeuwbaaleffect).⁹

Om deze conflicten te ontzenuwen, is door Sarmiento & Weiler een voorstel gedaan. Zij stellen een Gemengde Grote Kamer van het Hof voor.¹⁰ Het is bedoeld om de rechterlijke dialoog te organiseren en op den duur dergelijke dilemma's van jurisdictieconflicten op te lossen. Zij stellen voor om serieus na te denken over de instelling van een nieuwe bevoegdheid voor hoger beroep binnen het Europese Hof van Justitie. Dit hogere beroep zal alleen 'Weiss-achtige' zaken behandelen. Hierbij gaat het om de afbakening van de bevoegdheidsgrens tussen de Unie en de lidstaten.

Zij stellen de samenstelling van een zogenaamde Gemengde Kamer als volgt voor: de zittende leden van het Hof zullen naast de zittende leden van constitutionele of gelijkwaardige hoogste rechters van de lidstaten plaatsnemen. Door deze samenstelling zal de legitimiteit en de autoriteit toenemen. Als een dergelijke samenstelling in de Verdragen wordt vastgelegd, dan zullen de lidstaten een stuk moeilijker de beslissingen van een dergelijke Kamer en de uitspraken van het Hof betwisten.

Deze conceptuele Gemengde Grote Kamer is problematisch in de volgende zin. Sommige nationale (constitutionele) rechters beschouwen hun eigen grondwet als de hoogste rechtsbron. Domweg omdat de grondwet hen verplicht op deze kijk. De auteurs stellen een verdragswijziging voor. Als de samenstelling van deze Gemengde Grote Kamer in de Verdragen is vastgesteld, dan zullen deze nationale rechters minder vaak 'tegenstribbelen'. In hoeverre is dit realistisch op basis van de mogelijke obstakels vanuit de nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten?

Probleemstelling

In hoeverre is het voorstel voor een Gemengde Grote Kamer binnen het Hof van Justitie van de EU een realistische oplossing voor de spanning tussen het Hof en de nationale (constitutionele) rechters betreffende het voorrangsbeginsel?

Deelvragen en de opbouw

Hoofdstuk 1: *'Wat houdt het voorrangsbeginsel in vanuit het perspectief van het Hof?'*

Hoofdstuk 2: *'Hoe wordt tegen het voorrangsbeginsel aangekeken door verschillende nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten?'*

Hoofdstuk 3: *'Wat houdt het idee van de Gemengde Grote Kamer in?'*

Hoofdstuk 4: *'Welke stappen moeten er genomen worden om de Gemengde Grote Kamer te realiseren?'*

Hoofdstuk 5: *'Wat zijn de mogelijke (juridische) problemen van de conceptuele Gemengde Grote Kamer als het gaat om de oplossing van de voornoemde spanning?'*

⁷ HvJ EU 8 april 2020, C-791/19R, ECLI:EU:C:2020:277 (*Commissie/Polen*).

⁸ HvJ EU 14 mei 2020, C-924/19PPU en C-925/19PPU, ECLI:EU:C:2020:367 (*FMS e.a.*).

⁹ Timmermans 2020, 1791-1795.

¹⁰ Sarmiento & Weiler 2020a.

Hoofdstuk 6: Conclusie.

Methodologie

In dit onderzoek wordt het voorrangsbeginsel *top down* benaderd. Dit Europese beginsel beïnvloedt de nationale wetgeving van de lidstaten. Om die reden zullen de leerstukken en de jurisprudentie die daarmee samenhangen in dit onderzoek centraal staan.

Het onderzoek heeft tot doel:

- De kijk op het voorrangsbeginsel van zowel het Hof als van de nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten te onderzoeken;
- wanneer deze inzichten (zoveel mogelijk) in kaart zijn gebracht, worden de stappen uiteengezet die nodig zijn voor de incorporatie van de Gemengde Kamer in de Europese wetgeving;
- de bevindingen van dit onderzoek worden bijeengebracht om de mogelijke problemen van het idee Gemengde kamer te conceptualiseren.

Het eerste hoofdstuk is een inleidend stuk. Om de deelvraag van dit hoofdstuk te beantwoorden, wordt ten eerste de ontstaansgeschiedenis van de Unie kort besproken. Dit is nodig om vat te krijgen op het begrip 'voorrangsbeginsel'. De gegevens worden verzameld middels een (historische) literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Voor dit onderzoek worden (o.a.) het boek van Van der Burg & Voermans, het academische proefschrift van Van Middelaar en de jurisprudentie van het Hof geraadpleegd (bijv. *Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL*). In dit hoofdstuk is het van belang om te bezien hoe het Hof zich verhoudt tot de voorrangsregel. Om dit verder uit te diepen, wordt gezocht in de wetenschappelijke artikelen via (bijv.) Google Scholar en Kluwer Navigator.¹¹

Het tweede hoofdstuk is eveneens inleidend. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te krijgen in de zienswijzen (zoveel mogelijk) van de nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten ten aanzien van de voorrangsregel. Hiertoe wordt in beginsel een jurisprudentieonderzoek gedaan. De uitspraken van de nationale (constitutionele) rechters worden geanalyseerd die samenhangen met de voorrangsregel. Aan de hand van literatuuronderzoek worden deze uitspraken in perspectief geplaatst.¹² Dit onderzoek wordt gebaseerd op een aantal (bekende) zienswijzen van de lidstaten. Het voert te ver om bij zienswijzen van alle lidstaten stil te staan. Derhalve worden er met name de wat recentelijke uitspraken bestudeerd (bijv. de Duitse uitspraak van 2020). Voor het benodigde studiemateriaal wordt in dit hoofdstuk eveneens in de wetenschappelijke artikelen via (bijv.) Google Scholar en Kluwer Navigator gezocht.

Om een antwoord in hoofdstuk drie te kunnen formuleren, wordt in dat hoofdstuk een beschrijvend onderzoek uitgevoerd. Dat houdt in dat de stukken omtrent de conceptuele Gemengde Grote Kamer uitvoerig worden besproken. Deze stukken zijn online beschikbaar.

In hoofdstuk vier worden de stappen uiteengezet, die voor de realisatie van de Gemengde Grote Kamer nodig zijn op basis van de stukken van Sarmiento & Weiler. Voor de mogelijke verwerkelijking van dit idee moet een aantal stappen worden gezet die in de EU-Verdragen zijn vastgesteld. Dit zal op basis van de Europese wetgeving onderzocht worden.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Bouzora & Lindeboom 2021, p. 258-267.

¹² Zie bijvoorbeeld Timmermans 2020, 1791-1795.

In hoofdstuk vijf wordt een vergelijkend onderzoek uitgevoerd. De zienswijzen (resultaten) van het Hof en de verschillende nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten ten aanzien van de voorrangregel worden in dit hoofdstuk geanalyseerd. Het doel van dit hoofdstuk is om te bezien welke mogelijke problemen er kunnen zijn met de Gemengde Grote Kamer vanuit de nationale (constitutionele) rechters.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theorie van het voorrangsbeginsel, dat door het Hof is ontwikkeld, besproken. Voordat dit beginsel inhoudelijk wordt behandeld, zal in paragraaf 1.1 eerst de achtergrondinformatie die uiteindelijk tot dit beginsel heeft geleid uiteengezet. Na deze bespreking wordt in paragraaf 1.2 het voorrangsbeginsel behandeld. In deze paragraaf worden verschillende arresten van het Hof toegelicht. Hieromtrent wordt ook de literatuur geraadpleegd. Ten slotte komt de deelconclusie in paragraaf 1.3 ter zake.

1.1 Achtergrond

De zoektocht naar de antwoorden van deze scriptie kan niet beginnen zonder een en ander in een historisch perspectief te plaatsen.

Europa is 'geboren' als een 'ongeschreven blad' op 18 april 1951 met het ondertekenen van een mijnbouwverdrag in Parijs door de stichtersstaten Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië, België en Luxemburg. Deze stichtersstaten zetten hun handtekeningen onder het verdrag, waarin veel onduidelijk was. De stichtersstaten committeerden zich aan dit verdrag door het ondertekenen ervan. Voor besluiten, aanvankelijk alleen omtrent kolen en stalen, werd democratisch gestemd. Besluiten werden goedgekeurd op basis van het meerderheidsbeginsel. Indien dit het geval was, dan waren alle landen gebonden. Het verdrag was summier; de verhoudingen tussen de landen en Europa waren niet duidelijk. Deze werden gaandeweg duidelijk middels toeval en strijd.¹³

De bedenker van de mijnbouwgemeenschap, Monnet, wilde een onafhankelijk Europa, althans zoveel mogelijk. Aanvankelijk was het idee dat er een 'supranationale' Hoge Autoriteit in het leven werd geroepen, waaraan de nationale autoriteiten een deel van hun soevereiniteit afstonden. De beslismacht over kolen – en stalenzaken zal bij de Hoge Autoriteit komen te liggen. De Hoge Autoriteit zou als een federatie maatregelen nemen die zij nodig vond. Ook wilde de bedenker van de mijnbouwgemeenschap een beroepsinstantie (thans het Hof) mogelijk maken bij eventuele tegenmachten.¹⁴

Volgens Schuman en Monnet was de gedeelde soevereiniteit omtrent één economische sector de eerste stap naar de Europese Federatie.¹⁵ Dit idee vond niet veel steun van de lidstaten en de landen die later lid werden. De toenmalige premier van Engeland Attlee vond de geplande Hoge Autoriteit 'an irresponsible body appointed by no one and responsible to no one'.¹⁶ Engeland deed niet mee aan de onderhandelingen van 1950 in Parijs. De lidstaten, behalve Duitsland, vreesden dat de Hoge Autoriteit 'een ware dictatuur' over mijnbouw kon uitoefenen.¹⁷ Deze landen hebben echter wel onderhandeld en uiteindelijk het beginsel van 'supranationale beslissingen' aanvaard. Spierenburg, de Nederlandse onderhandelaar, eiste echter een rol voor de regeringen. Hiervoor moest er een oplossing komen. Aanvankelijk

¹³Van Middelaar 2009, p. 44.

¹⁴Van Middelaar 2009, p. 45.

¹⁵Schuman, Verklaring van 9 mei 1950.

¹⁶Van de Meerssche 1971, p. 122.

¹⁷Spierenburg & Poidevin 1993, p. 13.

wilde de bedenker van de mijnbouwgemeenschap, Monnet, de nationale regeringen buiten de Europese economische sector houden. De gedachte was dat de nationale regeringen de regels mochten opstellen en dat de uitvoering en de toepassing daarvan aan de Hoge Autoriteit kon worden overgelaten. Spierenburg was van mening dat de regeltoepassing zonder ‘ruggespraak’ van de nationale regeringen niet verstandig was. De reden daarvoor was dat de regeltoepassing door de Hoge Autoriteit in de mijnbouw invloed had op het verdere economische leven, waarvoor de nationale autoriteiten verantwoordelijk waren.¹⁸ De reactie van Monnet hierop was dat zij gezamenlijk zullen handelen. Op basis van deze voorwaarde kregen de nationale ministers een plek naast de Hoge Autoriteit. Dat hield in dat de ministers een adviesrecht kregen, en de beslissingen van de Hoge Autoriteit goed gingen keuren. Dit betekende dat de nationale regeringen meer grip kregen op de zaak. Dit betekende echter ook, dat zij anderzijds gebonden waren aan de gezamenlijke besluiten. Dit was de vondst voor de Europese Raad van ministers. Dit was de eerste vorm van de Europese samenwerkingsverband: een raad, een supranationale autoriteit en parlementaire – en juridische controle. De ‘Federatie’ bleef uit de verdragsteksten. De verdragsondertekenaars hoopten in plaats daarvan op een hechtere gemeenschap tussen hun volkeren.¹⁹

Tussen 1955 en 1957 veranderde er veel in het Europese samenwerkingsverband. Vanaf 1955 waren de stichters bezig met het ontwikkelen van een verdrag omtrent één Europese markt. In 1957 werd de Europese Economische Gemeenschap opgericht (het Verdrag van Rome: EEG), die later over is gegaan in de Europese Unie (de Unie). Het Verdrag van Rome trad in werking op 1 januari 1958.²⁰ Dit verdrag beperkte zich niet alleen tot de kolen- en stalensector. De gemaakte afspraken door de stichtersstaten in dit verdrag beïnvloedden het hele nationale economische leven.

Het Verdrag van Rome was in vergelijking met het mijnbouwverdrag ‘bescheidener’. Het beperkte zich alleen tot de economie. De politieke doelstellingen werden uit de preambule gehouden, behalve de zin: ‘een steeds hechter verbond tussen de volkeren’.²¹ De institutionele vormgeving van het Europese samenwerkingsverband veranderde ook ‘iets’ door de EEG. Zo werd de ‘Hoge Autoriteit’ veranderd in een ‘Commissie’. Deze benaming had een neutrale uitstraling. De taak van deze Commissie was om op de regels te letten en voorstellen te doen. De Raad van de ministers had de beslissingsmacht.²²

Met het intreden van het Verdrag van Rome doken er vragen op: hoe waren de verhoudingen tussen gezamenlijk en individueel besluiten; kon de minister in de Raad van de ministers in Brussel ‘A’ afspreken met de stichtersstaten en met de eigen nationale regering ‘B’ besluiten? Dit is de juridische slag om de voorrang.²³

1.2 Voorrang

De oorspronkelijke stichtersstaten hadden niet nagedacht over de mogelijke conflicten tussen het gemeenschappelijke en nationale recht. Er was niets bekend over de beslechting van deze mogelijke conflicten; hoe zou men handelen als een individuele

¹⁸ Van Middelaar 2009, p. 45.

¹⁹ Van Middelaar 2009, p. 45.

²⁰ Van der Burg & Voermans 2015, p.1.

²¹ Preambule EGKS.

²² Van Middelaar 2009, p. 46-47.

²³ Van Middelaar 2009, p. 48.

minister de Europese afspraken nationaal niet naleeft én deze zelfs ondermijnd? Het is een plausibel scenario: de individuele minister kan in Brussel een Europese regel accorderen, en nationaal deze regel niet toepassen. Een dergelijk geval is goed denkbaar. In dat geval kon de betreffende nationale regering voor het Hof 'geslept' worden. De casus kon ook fundamenteel zijn als de nationale regering de schending van de Europese regel zal rechtvaardigen met een nationale regel (bijv. de Grondwet).²⁴ Het probleem dat zich hier voordeed was dat het recht tegenover het recht stond.

In de jaren 60 van de twintigste eeuw konden de stichters van de EEG tegen een lidstaat een proces aanspannen die het EU-recht niet naleefde. Indien de andere lidstaten van het Luxemburgse Hof gelijk kregen, dan werd de niet-nakomende lidstaat van het Europese verdrag verplicht om de wetgeving aan te passen. Een probleem van dit stelsel was dat de Commissie enorm belast werd met dit soort zaken. Het was tijdrovend. Hierdoor werd de gemeenschappelijke markt voor een lange tijd verstoord. Om die reden kon men een rechtstreeks beroep doen op de toepassing van het EU-recht bij de nationale rechters. Dit had tot het gevolg dat ook particulieren zich op het EU-recht konden beroepen tegen hun eigen of een andere lidstaat.²⁵

Voor een goed begrip zal in de volgende deelparagraaf eerst het arrest *Van Gend & Loos* besproken worden. Voortbouwend op deze uitspraak zal in deelparagraaf 1.2.2.1 het arrest *Costa/ENEL* betreffende de voorrangsregel behandeld worden.

1.2.2 De zaak *Van Gend & Loos* (5 februari 1963)

Het Nederlandse bedrijf *Van Gend & Loos* vervoerde (onder andere) kunsthars van Duitsland naar Nederland. Op dit soort producten paste de Nederlandse belastingdienst een invoerrecht van 8% toe. Deze firma kwam op tegen dit invoerrecht, omdat dit in strijd zou zijn met het Verdrag van Rome (artikel 12 EEG-verdrag). Dit verdrag verbiedt de lidstaten om invoerheffing in de handelsbetrekking onder elkaar toe te passen. De Nederlandse belastingdienst was op zijn beurt van mening dat op basis van een andere nationale regel geen onrechtmatige tariefsverhoging had plaatsgevonden. De nationale rechter stelde hierop een prejudiciële vraag aan het Hof in Luxemburg. De nationale rechter vroeg aan het Hof het volgende: kunnen particulieren, naast de lidstaten, zich ook beroepen op het Europese verdrag bij de nationale rechter? Men verwachtte dat het antwoord "nee" zal zijn, maar het verliep anders. Het Hof oordeelde in 1963 dat het Europese verdrag meer inhoudt dan alleen een overeenkomst tussen de lidstaten. Deze uitspraak is niet alleen een ijkpunt voor de juridische verhoudingen maar ook voor de politieke en gezamenlijke relaties van de lidstaten. Met dit (revolutionaire) arrest bracht het Hof een hele nieuwe rechtsorde tot stand. Het Hof betoogde dat het Europese verdrag de ingezetenen van de Gemeenschap rechtstreeks raakte (deze opvatting was afgeleid uit de preambule van het betreffende verdrag). Deze ingezetenen zijn geroepen om mee te werken door middel van het Europese Parlement. Hierdoor is een nieuwe rechtsorde gevormd, waarin niet alleen de lidstaten zelf gerechtigd zijn maar ook hun volk.²⁶

In het proces van *Van Gend & Loos* vonden de regeringen van Nederland, Duitsland en België dat het verdrag hen alleen internationaalrechtelijk bond. Zij wilden niet dat hun burgers hen voor het Luxemburgse Hof gingen uitdagen. Deze regeringen

²⁴ Van Middelaar 2009, p. 49.

²⁵ Van Middelaar 2009, p. 49.

²⁶ HvJ EU 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).

wilden graag 'baas' blijven in eigen land. De Commissie vond daarentegen dat particulieren ook beschermd moesten worden in een Europese markt.²⁷

Dit arrest betekende niet dat de toegang tot het Gemeenschapsrecht voor de burgers van de lidstaten openstond. De nationale rechters moesten de naleving van het EU-recht garanderen. In de zaak *Van Gend & Loos* moest de Nederlandse rechter oordelen volgens het Europese verdrag. Het Hof heeft in deze zaak nog niets gezegd over de 'voorrangsregel', maar over de 'rechtstreekse werking'. De 'voorrangsregel' kwam een jaar later na dit arrest in een andere zaak aan de orde (*Costa/ENEL*). In deze zaak bepaalde het Hof dat het EU-recht autonoom doorwerkt in het nationale recht. Met andere woorden: de doorwerking van het EU-recht is niet afhankelijk van de constitutie.²⁸ Het EU-recht heeft altijd voorrang op het nationale recht. Het beginsel van de 'rechtstreekse doorwerking' in het arrest *Van Gend & Loos* is enorm van belang geweest voor de ontwikkeling van de voorrangsregel in de zaak *Costa/ENEL*. Immers, de nationale rechter in dit geschil stelde een prejudiciële vraag omtrent de 'rechtstreekse werking'. Dit heeft uiteindelijk tot de voorrangsregel geleid in de zaak *Costa/ENEL* (zie hieronder).

1.2.2.1 De zaak *Costa/E.N.E. L* (5 juni 1964)

Tussen een Italiaanse consument en het staatselektriciteitsbedrijf ontstond er een onenigheid. Deze zaak werd voorgelegd aan de nationale rechter. De nationale rechter legde een prejudiciële vraag aan het Hof voor. De Italiaanse rechter wilde weten of een betreffende verdragsbepaling rechtstreekse werking had. Dit in verband met de strijdigheid van het nationale besluit omtrent de elektriciteitsvoorziening met het Europese verdrag. De Italiaanse regering betwijfelde de rechtmatigheid van dit verzoek. Dit leidde uiteindelijk tot de rechtspraak in de zaak *Costa/ENEL*.²⁹

Voortbouwend op de zaak *Van Gend & Loos* overweegt het Hof het volgende. Door het Europese verdrag (EEG) is een eigen rechtsorde in het leven geroepen. De EEG is voorzien van eigen organen, die rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid hebben. Deze organen hebben hun eigen 'soevereine' rechten op een begrensde vlak. De lidstaten hebben wederkerigheid aanvaard. Hierdoor kunnen de lidstaten de (later) eigen afgekondigde wetten niet boven de rechtsorde van de Gemeenschap plaatsen. De 'voorrang' van het gemeenschapsrecht vloeit autonoom uit het verdragsrecht. Door dit bijzondere karakter van het verdragsrecht kan het nationale recht opzij worden gezet, zonder dat de rechtsgrond van de Gemeenschap wordt aangetast.³⁰ In het Verdrag van Lissabon wordt naar deze voorrangsregel van het arrest *Costa/ENEL* verwezen.³¹

Het voorrangsbeginsel houdt specifiek in dat wanneer de EU-norm in conflict komt met de nationale regel, het EU-recht voorgaat. Deze regel geldt ook in het geval van een constitutionele norm.³² De lidstaten hebben de plicht om geen nationale bepalingen aan te nemen die in strijd zijn met het EU-recht. Deze plicht houdt ook in

²⁷Van Middelaar 2009, p. 50.

²⁸HvJ EU 17 december 1970, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

²⁹HvJ EU 5 juli 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/E.N.E.L*).

³⁰HvJ EU 5 juli 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/E.N.E.L*).

³¹Artikel 17 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, Pb. C. 306, van 17 december 2007.

³²HvJ EU 17 december 1970, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*); HvJ EU 7 februari 1973, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13 (*Commissie/Italië*); HvJ EU 11 januari 2000, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2 (*Kreil*).

dat de lidstaten geen maatregelen mogen nemen ter verlenging van een nationale norm die in strijd is met het EU-recht.³³ In het arrest *Simmenthal* heeft het Hof bepaald dat zolang de norm van een lidstaat niet is gewijzigd, elke strijdige bepaling met het EU-recht buiten toepassing moet worden verklaard.³⁴ De nationale rechter moet ook de strijdige nationale norm buiten toepassing laten en het EU-recht toepassen.³⁵ Deze plicht rust niet alleen op de nationale rechter, maar ook op de lagere overheidsinstanties (bijv. bestuursorganen).³⁶ Het Hof heeft in verschillende uitspraken duidelijk gemaakt dat het voorrangsbeginsel op elk Europees en nationaal voorschrift van toepassing is.³⁷ Al met al moeten de nationale instellingen (de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht) deze voorrangsregel in acht nemen.

Volgens Barents heeft de voorrangsregel een absoluut karakter.³⁸ Binnen de Unie zijn er verschillende (constitutionele) rechters die hun eigen kijk hebben omtrent de verhouding tussen de nationale (Grond)wet en het EU-recht. De (constitutionele) rechters accepteren de voorrangsregel van het Hof niet zomaar (zie hoofdstuk 2). Als de lidstaten het EU-recht slechts toepassen wanneer dit verenigbaar is met hun eigen (Grond)wet, dan zal dat niet ten goede komen van de Europese eenheid. Het zal betekenen dat de toepassing van het EU-recht per lidstaat verschillend is.³⁹ Volgens Lenaerts e.a. kan de 'absoluutheid' van de voorrangsregel teweeg worden gebracht indien alle (constitutionele) rechters de voorrang van het EU-recht zouden aanvaarden (wat niet altijd duidelijk is).⁴⁰ Een bijkomend gevaar van verschillende toepassing van het EU-recht is dat de lidstaten mogelijk elkaar zullen nadoen; een 'sneeuwbaaleffect' zoals Timmermans dat omschrijft.⁴¹ Mijns inziens is het derhalve belangrijk voor de eenheid van het EU-recht dat het Hof in verschillende uitspraken omtrent de voorrangsregel een duidelijke lijn trekt. Aan de andere kant kan er de volgende vraag gesteld worden: hoe zit het met de nationale (constitutionele) tradities zoals democratie, grondrechten en de rechtstaat. In het EU-recht zijn er beginselen die dit soort tradities eerbiedigen (bijv. art. 2 VEU).

1.3 Deelconclusie

In het prille begin van het Europese samenwerkingsverband was het niet duidelijk hoe de mogelijke conflicten in de toekomst tussen de lidstaten zouden worden beslecht. Met het intreden van het Verdrag van Rome trad deze vraag op de voorgrond: heeft het EU-recht voorrang op het nationale recht? Het Hof heeft in de zaken *Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL* hierover als volgt geoordeeld.

In de zaak *Van Gend & Loos* was de vraag of een particulier ook rechtstreeks beroep kon doen op het EU-recht bij de nationale rechter. Het Hof is in deze zaak van mening dat de ingezetenen van de Gemeenschap die 'rechtstreeks geraakt' worden ook gerechtigd zijn om beroep te doen op de betreffende verdragsbepaling bij de nationale rechter. Dit leidde het Hof af uit de preambule van het Verdrag. De

³³ HvJ EU 7 februari 1973, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13 (*Commissie/Italië*).

³⁴ HvJ EU 9 maart 1978, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*Simmenthal*).

³⁵ HvJ EU 4 juli 2019, C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562 (*Commissie/Duitsland*).

³⁶ HvJ EU 22 juni 1998, HvJ 103/88, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*).

³⁷ HvJ EU 21 mei 1987, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245 (*Albako*); HvJ EU 26 september 2000, C-262/97, EU:C:2000:492 (*Engelbrecht*); HvJ EU 16 juli 2015, C-115/08, EU:C:2009:660 (*ČEZ*); HvJ EU 55 juni 2018, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392 (*Kolev*).

³⁸ Barents 2005, p. 215.

³⁹ Barents 2008, p. 113.

⁴⁰ Lenaerts 2007, p. 254-257.

⁴¹ Timmermans 2020, 1791-1795 .

voorrangsvraag kwam in de zaak *Costa/ENEL* aan de orde. Aanhakend op de zaak *Van Gend & Loos* zegt het Hof in deze zaak dat de lidstaten een nieuwe rechtsorde in het leven hebben geroepen. De voorrang van EU-recht vloeit voort uit het Verdrag. Hierdoor moeten de nationale bepalingen opzij worden gezet als deze in strijd zijn met het EU-recht. In verschillende uitspraken heeft het Hof het voorrangsbeginsel verduidelijkt. Ook wordt in het Verdrag van Lissabon naar dit beginsel verwezen. In de literatuur wordt het voorrangsbeginsel omschreven als een 'absoluutheid'. Het EU-recht kan niet verschillend worden toegepast door de lidstaten. Die 'absoluutheid' kan alleen teweeg worden gebracht als alle lidstaten de voorrang van het EU-recht zouden aanvaarden, wat niet altijd evident is (zie hierover hoofdstuk 2).

2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, heeft het Hof in verschillende uitspraken verduidelijkt dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht van de lidstaten. Ondanks dit alles is er toch veel frictie tussen het Hof en verschillende nationale (constitutionele) rechters van de lidstaten omtrent de voorrang van EU-recht op de nationale wet. Sommige nationale (constitutionele) rechters zijn van mening dat de voorrang van het EU-recht voortvloeit uit hun eigen nationale wet (bijv. de Grondwet). Het Hof vindt dat EU-recht op een autonome bron is gebaseerd. Hierdoor heeft het EU-recht voorrang op de nationale wet. Deze discussie wordt decennialang gevoerd. Er is recentelijk (2020) een uitspraak van de Duitse rechter bij gekomen.⁴² Deze en andere (met name de wat recentelijke) uitspraken van de nationale (constitutionele) rechters worden in dit hoofdstuk in het licht van het voorrangsbeginsel behandeld. De doelstelling is om inzicht te krijgen in de zienswijzen van de lidstaten omtrent de voorrangsregel. Het voert te ver voor dit onderzoek om stil te staan bij de zienswijzen van alle lidstaten. Daarom worden de uitspraken (zoveel mogelijk) van de nationale (constitutionele) rechters besproken die binnen de (Nederlandse) rechtsliteratuur zijn behandeld. In paragraaf 2.2 worden de zienswijzen van de verschillende lidstaten onder de loep genomen. De doelstelling van dit hoofdstuk is ook om te bezien hoe ‘hardnekkig’ de zienswijzen van de verschillende rechters ten aanzien van de voorrangsregel zijn. In paragraaf 2.3 komt de deelconclusie aan de orde.

2.2 De bekende voorbeelden van de zienswijzen omtrent de voorrangsregel

2.2.1 Duitsland

Het BVerfG voert al decennialang strijd tegen het Hof. In 1974 oordeelde het BVerfG in de uitspraak *Solange I* dat het EU-recht getoetst wordt aan de Duitse Grondwet. Deze toetsing zal plaatsvinden als het EU-recht niet verenigbaar is met de fundamentele rechten uit de Duitse Grondwet.⁴³ In de uitspraak *Solange II* draait het BVerfG zijn eerder oordeel om: de bescherming van de fundamentele rechten uit de Duitse Grondwet is voldoende effectief op Europees niveau. Hierdoor zal het BVerfG de verenigbaarheid van het EU-recht met de fundamentele rechten op individueel niveau niet meer toetsen.⁴⁴

Doorgaans wordt deze *Solange*-jurisprudentie in de literatuur positief benaderd als het gaat om de ontwikkeling van de Unie.⁴⁵ Deze uitspraken zijn in de kern pro-Europese Unie; de bescherming van fundamentele rechten uit de Duitse Grondwet moest en kon ook op EU-niveau gerealiseerd worden. De zaak veranderde echter met het Maastricht-Urteil uit 1993.⁴⁶ Bij de Duitse toetreding tot het Verdrag van Maastricht was de vraag of het Maastricht-Urteil in overeenstemming was met het Duitse

⁴²Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 5 mei 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*).

⁴³Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 29 mei 1974, 2 BvL 52/71 (*Solange I*).

⁴⁴ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 22 oktober 1986, 2 BvR 197/83 (*Solange II*).

⁴⁵ Zie voor een historische bespreking Davies 2012.

⁴⁶ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 12 oktober 1993, 2 BvR 2134/92 (*Maastricht*).

democratiebeginsel en het stemrecht. Anders dan in de Solange-uitspraken, oordeelde het BVerfG nationaalgericht: het Duitse parlement (Bondsdag) moet de substantiële bevoegdheden behouden. Het BVerfG twijfelde of de Unie ooit een succesvolle democratie zal worden vanwege de gedeelde Europese identiteit, een ontbrekende gemeenschappelijke taal en publieke sfeer. Om deze reden zal de Bondsdag de democratische legitimiteit van machtsoverdracht van de Unie goed moeten keuren.⁴⁷

De basis hiervan ligt in de uitspraak van de zaak *PSPP*. De problematiek die zich hier afspeelt is, dat Duitsland de voorrang van het EU-recht niet volledig aanvaardt. Dit alles is begonnen met een andere zaak. In de zaak *Weiss* is Hof van mening dat de ECB onafhankelijk is, en daarom moet de rechter een terughoudende rol aannemen.⁴⁸ Het BVerfG is hier niet mee eens, en vindt het volgende: omdat de ECB onafhankelijk is, moet de rechter de grenzen van haar bevoegdheden streng controleren.⁴⁹ De opvatting in Duitsland is dat het volk bij de Grondwet een aantal machten in het leven heeft geroepen. Deze machten zijn gebonden aan de Duitse Grondwet. De machten die meewerken aan de totstandkoming en functionering van internationale organisaties (zoals de Unie) zijn ook gebonden aan de Grondwet. Om deze reden zijn internationale organisaties (gedeeltelijk) gebaseerd op de Duitse Grondwet en soevereiniteit. Deze instellingen ontleen hun bevoegdheid aan de Duitse Grondwet. Hierdoor zijn de internationale instellingen ook aan de Duitse Grondwet gebonden.⁵⁰ Volgens het BVerfG mag (en moet) Duitsland meewerken aan de Europese integratie. Duitsland blijft echter baas in eigen land.⁵¹

2.2.2 Nederland en Estland

Nederland heeft geen constitutionele rechter. Wel heeft de Hoge Raad in 2004 voor het eerst ten aanzien van de doorwerking van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde een duidelijk oordeel gegeven. In de zaak *Verplichte rusttijden* heeft de Hoge Raad bepaald dat de doorwerking van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde niet via de Nederlandse Grondwet loopt. De reden van de doorwerking van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde is de Europese rechtsorde zelf.⁵² De hoogste rechter van Estland is dezelfde mening toegedaan.⁵³ Deze rechters zitten op dezelfde lijn als het Hof.

2.2.3 België

In België wordt het Grondwettelijk Hof erkend als de ultieme hoeder van de Grondwet.⁵⁴ België is een federale staat. In 1980 werd in de Belgische Grondwet het Arbitragehof opgenomen om op te treden bij de eventuele bevoegdheidsoverschrijding van de deelstaten. In 1988 werd de bevoegdheid van het Arbitragehof uitgebreid tot die van een grondwettelijk hof. In 2007 werd dit hof een 'volwaardig' constitutioneel hof

⁴⁷ De Waele 2010-2, p. 52 en 53.

⁴⁸ HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss*), r.o. 53-70.

⁴⁹ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel hof, Duitsland) 5 mei 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*), r.o. 143.

⁵⁰ Van der Burg & Voermans 2015, p. 30.

⁵¹ Van der Burg & Voermans 2015, p. 35.

⁵² HR 2 november 2004, ECLI: NL: HR: 2004: AR1797 (*Verplichte rusttijden*).

⁵³ Riigikohus (=hooggerechtshof, Estland) 11 mei 2006, 3-4-1-3-06, opinie r.o. 16: '[...] only that part of the Constitution is applicable, which is in conformity with the European Union law or which regulates the relationships that are not regulated by the European Union law'.

⁵⁴ Claes 2021, p. 18.

en kreeg de naam: het Grondwettelijk Hof.⁵⁵ De voorrang van het verdragsrecht in België is absoluut. Dit recht werkt door op basis van het Verdrag zelf. De Grondwet staat dit toe. Hierdoor hebben alle rechters deze toetsingsbevoegdheid. De voorrang geldt vooral voor het EU-recht.⁵⁶ Ook de Belgische jurisprudentie vertoont grote gelijkenis met die van het Hof.

2.2.4 Denemarken

In Denemarken volgt de constitutionele toetsing niet uit de Grondwet. Het Hooggerechtshof kan echter wel een wet tegenhouden als het indruist tegen de Grondwet. Sinds de jaren 90 is er tussen juristen en academici een debat ontstaan ten aanzien van de EU-rechtelijke positie van Denemarken. Men is daar van mening dat de constitutionele toetsing actiever aan moet sluiten bij de positie van Denemarken in de Europese Raad en de Unie.⁵⁷ In de praktijk accepteert de rechter de voorrang van het EU-recht, maar herleidt de geldigheid hiervan tot zijn eigen Grondwet.⁵⁸ De voorrang van het EU-recht wordt door de Deense rechter dienvolgens niet onvoorwaardelijk erkend. Dit is goed te zien in de zaak *Ajos*. Het Hof oordeelt in deze zaak dat de Deense rechter het EU-recht niet opzij kan zetten vanwege het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen op nationaal niveau.⁵⁹ Het Hof hield vast aan zijn eerder gedane uitspraken in de zaken *Mangold* en *Kücükdeveci* over de horizontale rechtstreekse werking van het algemene beginsel dat discriminatie op grond van leeftijd verbiedt.⁶⁰ Het Deens Hooggerechtshof heeft het voorgaande algemene EU-beginsel nietig verklaard, omdat dit een inbreuk maakt op de Grondwet.⁶¹

2.2.5 Italië

Ook de Italiaanse rechter heeft in verschillende uitspraken aangegeven dat de Italiaanse Grondwet voorrang heeft op het EU-recht wanneer de fundamentele constitutionele beginselen in het geding zijn.⁶² De zaken *Taricco I* en *Taricco II* laten goed zien dat de Italiaanse rechter de voorrang van het EU-recht niet onvoorwaardelijk aanvaardt. In 2015 heeft het Hof in de zaak *Taricco I* naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing van de Italiaanse rechter geoordeeld dat de EU-Verdragen vereisen dat de nationale verjaringstermijnen omtrent strafzaken buiten toepassing moeten worden gelaten.⁶³ Deze zaak heeft geleid tot een nieuwe prejudiciële verwijzing van het Italiaanse Hof. In de zaak *Taricco II* heeft het Hof de regels omtrent de verjaring genuanceerd: *'het is in de eerste plaats aan de nationale wetgever om*

⁵⁵ Claes 2021, p. 10.

⁵⁶ Hof van Cassatie (=constitutioneel hof, België) 9 november 2004, nr. P.04.0849.N/20; Hof van Cassatie (=constitutioneel hof, België) 16 november 2004, nr. P.04.0644.N/3 en Hof van Cassatie (=constitutioneel hof, België) 16 november 2004, nr. P.04.1127.N/3.

⁵⁷ Claes 2021, p. 49.

⁵⁸ Bouzora & Lindeboom 2021, p. 260.

⁵⁹ HvJ EU 19 april 2016, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278 (*Ajos*), punt 43.

⁶⁰ HvJ EU 22 november 2005, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709 (*Mangold*) ; HvJ EU 19 Januari 2010, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21 (*Kücükdeveci*) en HvJ EU 16 april 2016, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278 (*Ajos*).

⁶¹ Højesteret (=Hooggerechtshof, Denemarken) 6 december 2016, Ufr 2017.824H (*Ajos*).

⁶² Corte cost. (=constitutioneel hof, Italië) 18 december 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183 (*Frontini*); Corte cost. (=constitutioneel hof, Italië) 5 juni 1984, n. 170, ECLI:IT:COST:1984:170 (*Granital*) en Corte cost. (=constitutioneel hof, Italië) 13 april 1989, n. 232, ECLI:IT:COST:1989:232 (*FRAGD*).

⁶³ HvJ EU 8 september 2015, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555 (*Taricco I*), punt 47.

*verjaringsregels vast te stellen die de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de Taricco-regel mogelijk maken.*⁶⁴

Volgens Meuwese is het niet bekend welke contacten er geweest zijn tussen de Italiaanse rechter en het Hof, of wat zich heeft afgespeeld achter de schermen. Volgens haar is het duidelijk dat de eerste *Taricco* zaak op veel verzet stuitte bij de constitutionele rechter.⁶⁵

2.2.6 Tsjechië

Het Tsjechische Constitutionele Hof is tot 2012 de eerste nationale rechter die de uitspraak van het Hof als *ultra vires* heeft verklaard. Deze zaak ging over het verschil van inzicht omtrent de pensioenregeling tussen het Administratieve Hooggerechtshof en het constitutionele Hof.⁶⁶ Het Administratieve Hooggerechtshof verwees deze zaak naar het Hof. Het Hof stelde het Administratieve Hof in het gelijk.⁶⁷ Het Constitutionele Hof heeft vervolgens de uitspraak van het Hof *ultra vires* verklaard in de zaak *Slovak pensions*.⁶⁸ In deze uitspraak is het oordeel dat het Hof zijn bevoegdheden heeft overschreden die de Tsjechische Grondwet (artikel 10b bis) aan de Europese Unie heeft overgedragen.⁶⁹ Volgens Loth maakt het Constitutionele Hof een einde aan de dialoog met het Hof door meteen te grijpen naar het *ultra vires*-wapen.⁷⁰ De meeste (constitutionele) nationale rechters van andere lidstaten aanvaardden de voorrang van het EU-recht ook niet onvoorwaardelijk.⁷¹ Maar er zijn ook lidstaten die een "hardnekkige" houding hebben omtrent de voorrangsregel van het EU-recht (zie paragraaf 2.2.7).

2.2.7 Polen

De situatie in bijvoorbeeld Polen is een unicum. In het najaar van 2015 haalt de nationaal-conservatieve partij (PiS) in Polen de overwinning. Deze partij pleegt een aanval op het Poolse constitutionele Hof door een wet aan te nemen waarin de regels voor rechters (benoeming, ontslag etc.) worden veranderd. De reden hiervoor is om meer pluraliteit in de politieke samenstelling van het Hof te realiseren.⁷² De rechter verklaarde deze wet aanvankelijk onrechtmatig.⁷³ De nieuwe regering weigerde echter deze uitspraak te publiceren, waardoor het geen juridische status heeft.⁷⁴ Vervolgens werden er rechters vervangen door personen die PiS-gerelateerd zijn. Deze verandering werd als onrechtmatig bestempeld, maar ondanks dit werden ze toch

⁶⁴ HvJ EU 5 december 2017, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936 (*Taricco II*), punt 41.

⁶⁵ HvJ EU 5 december 2017, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, *Ars Aequi* juni 2018, m.nt. Prof.dr. A.C.M. Meuwese.

⁶⁶ Meij 2012, p. 584 - 591.

⁶⁷ HvJ EU 22 juni 2011, C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415 (*Landtová*).

⁶⁸ Ústavní soud České republiky (=constitutioneel hof, Tsjechië) 31 januari 2012, nr. Pl. ÚS 5/12 (*Slovak Pensions*); zie ook Ústavní soud České republiky (=constitutioneel hof, Tsjechië) 8 maart 2006, ECLI:CZ:US:2006:Pl.ÚS.50.04 (*Cukerné kvóty III*).

⁶⁹ Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS. 5/12, with annotation by R. Zbiral. 1475–1492.

⁷⁰ Loth 2015, p. 124-129.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld Conseil d'Etat (=constitutioneel hof, Frankrijk) 3 december 2001, nr. 226514, ECLI:FR:CESSR:2001:226514.20011203.

⁷² European Commission. (2016a). Commission opinion on the rule of law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & answers. Press Release, MEMO/16/2017, 1 June.

⁷³ Niklewicz 2017, p. 281-291.

⁷⁴ Witek, Polska Times 20 april 2016.

doorgezet.⁷⁵ Op 7 oktober 2021 heeft het Poolse constitutionele hof in de zaak K 3/21 bepaald dat EU-regels inconsistent zijn met de Poolse Grondwet.⁷⁶ Daarmee stelt dit Hof de voorrang van het EU-recht in vraag. Deze uitspraak is op 12 oktober in het Poolse staatblad bekendgemaakt. Hiermee krijgt deze uitspraak rechtskracht in het Poolse rechtssysteem.⁷⁷

Volgens Graaf & Riesthuis past de uitspraak van de Poolse rechter binnen de langlopende discussie over de voorrang van het EU-recht tussen de lidstaten en het Hof. Het gaat echter hier om iets anders. De Poolse uitspraak ziet namelijk toe op de rechterlijke onafhankelijkheid, die bepaald is in het artikel 19, lid 1, VEU. Met de uitspraak van het Grondwettelijke Hof wordt de bevoegdheid van de Poolse rechters om de nationale wetgeving aan het EU-Verdrag te toetsen ontnomen.⁷⁸ Mijns inziens heeft dat er alle schijn van, omdat de nieuwe regering de rechterlijke macht aan het beïnvloeden is.

2.2.7.1 Roemenië

De nieuwe regering van Roemenië heeft in de jaren 2017/2019 een justitiële hervorming gelanceerd. Hierdoor worden de rechtsbeginselen van de rechtsstaat ernstig geschonden.⁷⁹ In het arrest van 18 mei 2021 verplicht het Hof Roemenië om deze hervorming te herzien.⁸⁰ Het Roemeense Hof heeft bij arrest nr. 390/2021 van 8 juni 2021 de uitspraak van het Hof ongrondwettig verklaard. De Roemeense rechter erkend in de eerste plaats dat de nationale rechter volgens artikel 148 van de Roemeense Grondwet de nationale wet buiten toepassing kan laten bij strijdigheid met het EU-recht. Echter, deze rechter bepaald ook dat het EU-recht geen voorrang heeft op de Roemeense Grondwet volgens datzelfde artikel.⁸¹ Selejan-Gutan stelt de vraag of dit een machtsspel is of een begin van een 'oorlog' tussen de rechters naar Pools voorbeeld. Hoewel deze vraag niet met zekerheid beantwoord kan worden, stelt zij vast dat er veel kritiek is vanuit (o.a.) de Commissie van Venetië en de Europese Commissie op de nieuwe justitiële hervormingen.⁸²

2.2.7.2 Hongarije

In 2010 kwam in Hongarije Victor Urban aan de macht. Sindsdien zijn er wetten ingetreden die niet stroken met het EU-recht. De Grondwet zou bijvoorbeeld geen rekening houden met de onafhankelijke rechtsspraak.⁸³ Te denken valt bijvoorbeeld aan de instelling van een rechterlijke tuchtkamer of de benoemingsprocedures van rechters die politiek gekleurd zijn.⁸⁴

In de zaak *Commissie/Hongarije* heeft het Hof geoordeeld dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens de EU-wetgeving.⁸⁵ De Hongaarse minister van Justitie heeft vervolgens het Grondwettelijke

⁷⁵ Niklewicz 2017, p. 281-291.

⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny (=constitutioneel hof, Polen) 7 oktober 2021, K 3/21.

⁷⁷ DZIENNIK USTAW 2021 R. POZ. 1852.

⁷⁸ Graaf & Riesthuis 2021, p. 3111.

⁷⁹ Dumbrava 2020, p. 439.

⁸⁰ HvJ EU 18 mei 2021, C-437/19, ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România e.a.*).

⁸¹ Curtea Constituțională (=constitutioneel hof, Roemenië) 8 juni 2021, nr. 390/2021.

⁸² Bianca 2021.

⁸³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary. Geraadpleegd via [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) op 16-08-2022.

⁸⁴ Morijn 2021, p. 200-206.

⁸⁵ HvJ EU 17 december 2020, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029 (*Commissie/Hongarije*).

hof verzocht om de uitlegging van de Grondwet (artikelen E, lid 2, en XIV, lid 4). In deze zaak heeft het Grondwettelijke hof geoordeeld dat Hongarije het recht heeft om zijn territoriale eenheid, bevolking, staatsvorm en staatsstructuur te beschermen.⁸⁶ Met deze uitspraak zet het Grondwettelijke hof een 'streep' op het arrest van het Hof.

2.3 Deelconclusie

De meeste nationale constitutionele rechters herleiden de voorrang van het EU-recht vanuit hun eigen Grondwet. Zo is in dit hoofdstuk verschillende uitspraken van nationale (constitutionele) rechters besproken. Hieruit blijkt dat zij de voorrangsregel niet onvoorwaardelijk aanvaarden. In sommige lidstaten zoals Nederland en Estland werkt de voorrang van het EU-recht los van hun eigen Grondwet. De voorrangsdoctrine van het Hof, dat er een eigen Europese rechtsorde is ontstaan met de Verdragen, wordt door deze landen geaccepteerd. In Polen en Hongarije wordt door het politieke klimaat anders gekeken naar het EU-recht.

⁸⁶ Alkotmánybíróság (=constitutioneel hof, Hongarije) 17 december 2020, x/00477/2021.

3.1 Inleiding

Uit de eerder besproken stof blijkt dat sommige lidstaten de voorrangsregel anders benaderen dan het Hof. De nationale constitutionele rechters van bijvoorbeeld Duitsland en Tsjechië beschouwen domweg hun eigen Grondwet als de hoogste rechtsbron. Zij herleiden de geldigheid en voorrang van het EU-recht via de nationale Grondwet. Het Hof denkt hier anders over. Zijn standpunt is dat door de Verdragen een Europese rechtsorde is ontstaan. Dat houdt in dat de geldigheid en de voorrang van het EU-recht in de nationale rechtsorde loswerkt van de wet – en regelgeving van de lidstaten (*Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL*). De discussie hieromtrent wordt al jaren gevoerd. Door de *PSPP*-uitspraak van het BVerfG op 5 mei 2020 is deze discussie weer op gang gekomen. In de zaak *Weiss* oordeelde het Hof in 2018 dat opkopen van staatsobligaties door de Europese Centrale Bank (ECB) rechtmatig is.⁸⁷ Hierover heeft het BVerfG anders geoordeeld. Het BVerfG vindt het opkopen van staatsobligaties door de ECB disproportioneel.⁸⁸ Volgens het BVerfG trad de ECB buiten zijn bevoegdheid (*ultra vires*), omdat het besluit onvoldoende gemotiveerd was. Het BVerfG vraagt om nadere motivatie voordat het *PSPP*-besluit in Duitsland ingevoerd wordt. In het besluit van 29 april 2021 gaf het BVerfG vervolgens aan dat aan deze eis is voldaan.⁸⁹

Om deze discussie tussen de lidstaten en het Hof enigszins uit de wereld te helpen, is er een Gemengde Grote Kamer van het Hof voorgesteld. Dit is gedaan door Sarmiento & Weiler. Wat hun voorstel van een Gemengde Grote Kamer inhoudt, zal in paragraaf 3.2 behandeld worden. In paragraaf 3.3 worden de argumenten van Sarmiento & Weiler voor de invoering van deze Kamer besproken. In paragraaf 3.4 komt de deelconclusie aan de orde.

3.2 Het concept van de Gemengde Grote Kamer

Anders dan in het EVRM-systeem bijvoorbeeld, is het bij Hof niet mogelijk om tegen zijn beslissing bij een hogere rechtbank in beroep te gaan. Volgens Sarmiento & Weiler is dit een ongemakkelijke juridische situatie. Ondanks de belangrijke bijdrage van het Hof aan de Europese integratie, is er niet gebleken dat er een garantie is bij het bewaken van de grenzen aan de bevoegdheden en jurisdictie van de Unie. In een aantal gevallen, zoals we eerder zagen, is er frictie tussen het Hof en de nationale constitutionele rechters van de lidstaten. Zij pleiten ervoor om serieus na te denken over de instelling van een nieuwe beroepsinstantie binnen het Hof. De beroepsmogelijkheid zal alleen bedoeld zijn voor de '*Weiss*-achtige' zaken. Deze beroepsinstantie zal dan de afbakening van de bevoegdheidslijn tussen de lidstaten en de Unie beoordelen. Dit zal in de laatste aanleg gebeuren, nadat het Hof zich heeft uitgesproken over een betwiste EU-handeling.⁹⁰ De hogere beroepsinstantie kan worden gevormd door de zittende leden van het Hof en de leden van constitutionele

⁸⁷ HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss*).

⁸⁸ Bundesverfassungsgericht (=constitutioneel Hof, Duitsland) 5 mei 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*).

⁸⁹ Bundesverfassungsgericht, Besluit van de Tweede Senaat van 29 april 2021 - 2 BvR 1651/15 -, punten 1-111.

⁹⁰ Sarmiento and Weiler 2020a.

rechters van de lidstaten. Indien een lidstaat geen constitutionele rechter heeft, dan kan de hoogste rechter voor deze functie gekozen worden.⁹¹

De Gemengde Grote Kamer zal bestaan uit zes rechters van het Hof en zes rechters van verschillende lidstaten. Deze Kamer zal worden voorgezeten door de president van het Hof. Deze rechter mag niet als de voorzitter optreden indien hij betrokken is bij een beslissing waartegen een beroep is ingesteld. Indien dit het geval is, dan moet hij vervangen worden door een andere rechter van het Hof. De Gemengde Grote Kamer zal alleen moeten oordelen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten op basis van het zogeheten bevoegdheidstoedelingsbeginsel dat in de Verdragen is bepaald. Als het beginsel van de bevoegdheidstoedeling door het Hof 'ernstig' geschonden is, dan wordt zijn eerdere beslissing nietig verklaard. Als er een besluit wordt genomen, dan moet dit door ten minste acht of negen rechters gesteund worden.⁹²

Sarmiento & Weiler hebben in dit voorstel ook de formele regels ten aanzien van de beroepsmogelijkheid bij de Gemengde Grote Kamer geformuleerd. Een beroep tegen het besluit van het Hof kan binnen een jaar na de uitspraak worden ingediend bij de Gemengde Grote Kamer. Deze Kamer kan door de constitutionele rechters (of hooggerechtshoven) en regeringen/parlementen van de lidstaten worden aangezocht. De deelname van de rechters van de lidstaten in de Gemengde Grote Kamer wordt afhankelijk gesteld van een roulatiesysteem. Binnen deze beroepsmogelijkheid moet de tussenkomst van de EU-instellingen mogelijk zijn om hun voorstel te verdedigen. Deze Kamer moet transparant zijn. Dat houdt in dat de hoorzittingen live gestreamd moeten worden. De gang van zaken moet openbaar zijn.⁹³ In hoofdstuk 4 wordt het voorstel nader besproken.

3.2.1 Waarom is deze Gemengde Grote Kamer nodig?

Het belangrijkste argument dat door Sarmiento & Weiler wordt aangedragen voor de Gemengde Grote kamer, is dat door de samenstelling van de rechters (zie hierboven) de autoriteit en legitimiteit zal toenemen. Hierdoor zal het een stuk moeilijker worden om de besluiten van deze Kamer te betwisten. Hoewel sommige nationale rechters van de lidstaten alsnog de hakken in het zand zullen zetten, kan de drempel voor dergelijke actie verhoogd worden door een verdragswijziging. Dat houdt in dat de samenstelling van deze Kamer in de Verdragen vastgesteld wordt.⁹⁴ Een ander argument dat de auteurs voor dit voorstel aandragen, is dat men een stuk tevredener is als de uitspraken van een rechter door een hogere instantie bevestigd wordt.⁹⁵

Zij plaatsen echter bij dit voorstel de volgende opmerking. Het gaat om een concept dat uitwerking nodig heeft. Het is vooral bedoeld om over dit concept na te denken en vruchtbare discussie opgang te brengen. In het vervolg van deze scriptie zal dit concept centraal staan. Met andere woorden: is dit voorstel een realistische oplossing voor de spanning tussen de lidstaten en de Unie op basis van de eerder behandelde stof? In het volgende hoofdstuk wordt eerst de stappen voor een verdragswijziging behandeld.

3.3 Deelconclusie

⁹¹ Sarmiento & Weiler, 2020b, p. 3.

⁹² Sarmiento & Weiler, 2020b, p. 4.

⁹³ Sarmiento & Weiler, 2020b, p. 4.

⁹⁴ Sarmiento And Weiler, 2020b, p. 3-4.

⁹⁵ Sarmiento And Weiler, 2020b, p. 3.

Om de spanning tussen de lidstaten en de Unie omtrent wie het laatste woord heeft enigszins weg te nemen, stellen Sarmiento & Weiler een Gemengde Grote Kamer van het Hof voor. Deze Kamer zal voor een hoger beroep dienen. De Kamer zal gevormd worden door de zittende leden van het Hof en de leden van constitutionele rechters van de lidstaten. In het geval dat een lidstaat geen constitutionele rechter heeft, dan kan de hoogste rechter voor deze functie gekozen worden. De president van het hof zal deze Kamer voorzitten. De Gemengde Grote Kamer zal alleen oordelen over de verdeling van de bevoegdheden die in de Verdragen zijn bepaald in het geval van ernstige schending hiervan. Indien er een besluit wordt genomen door de Kamer, dan moet dit door ten minste acht of negen rechters gesteund worden. De procedure verloopt transparant.

De samenstelling van de Kamer zal verdragsrechtelijk vastgesteld worden. Hierdoor zal de autoriteit en integriteit van deze Kamer toenemen, en de nationale (constitutionele) rechters zullen minder vaak geneigd zijn om het EU-besluit van tafel te vegen.

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is het concept van de Gemengde Grote Kamer besproken. Voor de oprichting van deze Kamer bij het Hof van Justitie stellen de auteurs van dit concept een verdragswijziging voor. Voor de mogelijke verwerkelijking van dit idee moet een aantal stappen worden gezet die in de EU-Verdragen zijn vastgesteld. Deze eisen voor de verdragswijziging worden in dit hoofdstuk behandeld. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de nodige veranderingen in de Verdragen voor de oprichting van de Gemengde Grote Kamer besproken. Met andere woorden: welke normen bestaan al in de Verdragen, en welke mogelijke normen moeten nog in de Verdragen vastgesteld worden? In paragraaf 4.2 wordt dit uiteengezet. Vervolgens worden de eisen van de Verdragswijziging in paragraaf 4.3 behandeld. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie in paragraaf 4.4.

4.2 Wat moet er veranderd worden in de Verdragen?

Wat willen Sarmiento & Weiler in de stukken omtrent het concept van de Gemengde Grote Kamer precies in de Verdragen veranderen? Hieronder zal deze mogelijke veranderingen besproken worden.

4.2.1 Veranderingen

De essentie van dit alles is dat er een nieuwe instantie in het leven wordt geroepen binnen het Hof van Justitie, die in de laatste aanleg 'nog eens' kijkt naar de afbakening van de bevoegdheidslijn tussen de Unie en de lidstaten. Daarvoor is (mogelijk) nodig dat een dergelijke beroepsinstantie wordt 'ingebouwd' in de Verdragen. Praktisch gezien zal er in artikel 19, lid 1, VEU moeten worden vastgesteld dat het Hof ook uit de Gemengde Grote Kamer bestaat. De samenstelling van deze Kamer kan geregeld worden in het tweede lid van dat artikel. Dat zal betekenen dat aan dit lid ter illustratie het volgende wordt toegevoegd: "de Gemengde Grote Kamer telt ten minste zes verschillende nationale (constitutionele) rechters, zes zittende rechters van het Hof en een voorzitter." De huidige regels in datzelfde lid omtrent de waarborgen en benoeming kan ook gelden voor deze Kamer. De 'roulatieregel' die Sarmiento & Weiler voorstellen kan in dit lid ook worden opgenomen.

De competentie van deze Kamer kan in artikel 19 VEU geregeld worden. In het derde lid van dat artikel is de competentie van het Hof als geheel geregeld. Omdat de nieuwe Kamer ook deel uitmaakt van het Hof, doet zij uitspraken overeenkomstig de Verdragen. Ten principale hoeft deze regel niet aangepast te worden. Echter, volgens de auteurs van het voorstel moet de mogelijke EU-norm de tussenkomst van de EU-instellingen mogelijk maken om hun voorstellen te kunnen verdedigen. Na de uitspraak van het Hof kunnen EU-instellingen een rechtstreeks beroep instellen (dat geldt ook voor de nationale instellingen zoals de regering en het parlement). De nationale rechter kan dit via een prejudiciële procedure doen na de uitspraak van het Hof (een tweede prejudiciële verwijzing). Deze tweede prejudiciële procedure is bedoeld voor een aanvullende dialoog tussen de nationale rechter en de EU-rechter.⁹⁶

⁹⁶ Sarmiento and Weiler 2020a.

Hoe moet dit zich vertalen in artikel 19, lid 3, VEU? Volgens het derde lid van het artikel 19 VEU kunnen lidstaten, instellingen, natuurlijke of rechtspersonen een beroep instellen (sub a). De nationale rechter kan een prejudiciële vraag stellen (sub b). In de overige gevallen is dat bij de Verdragen bepaald (sub c). Een mogelijkheid is om de verdere regeling van de mogelijke nieuwe Kamer onder sub c te laten vallen. In artikel 256, lid 1, VWEU is de hogere voorziening geregeld. Aan dit lid kan nog het volgende toegevoegd worden: 'De Gemengde Grote Kamer is bevoegd om de eerdere beslissingen van het Hof omtrent de EU-handelingen nietig te verklaren als er sprake is van een 'ernstige schending' van de bevoegdheidstoedeling (artikel 5, lid 1, VEU).⁹⁷ Voorts kan in dat lid vast worden gesteld dat de Gemengde Grote Kamer binnen een jaar na het oordeel van het Hof kan worden verzocht om een uitspraak te doen. Dit verzoek kan door de nationale constitutionele rechter (of het hooggerechtshof) en nationale regering en/of het parlement worden ingediend. In de norm voor deze procedure moet bepaald zijn dat de hoorzittingen live gestreamd worden. De eventuele schriftelijke stukken moeten openbaar worden gemaakt.

Sarmiento & Weiler geven ook aan dat de nietigverklaring door de mogelijke Gemengde Grote Kamer grote gevolgen kan hebben voor de rechtszekerheid van het Unierecht. Deze Kamer moet de bevoegdheid krijgen om het eventuele 'betwiste gedeelte' van het betreffende arrest van het Hof te vernietigen, en het deel waar geen discussie over bestaat te bevestigen. Hierdoor kunnen de gevolgen van de arresten van deze Kamer beperkt worden indien de nietigverklaring ernstige risico's voor de rechtszekerheid vormt. Thans is een dergelijke norm in artikel 264 VWEU bepaald. Dit zou ook de basis voor de Gemengde Grote Kamer kunnen vormen. Ook zal dezelfde regel omtrent de beraadslaging van het Hof van toepassing kunnen zijn voor deze Kamer.⁹⁸ Hoe deze mogelijke veranderingen in de Verdragen zal plaatsvinden wordt hieronder besproken.

4.3 Regels omtrent verdragswijziging

4.3.1 Inleiding

In de Europese Verdragen zijn regels neergezet om herziening hiervan te bewerkstelligen. Deze regels zijn te vinden in artikel 48 VEU. Om de Verdragen aan te passen moet men de gewone herzieningsprocedure volgen (paragraaf 4.3.2). De zogeheten vereenvoudigde herzieningsprocedure kan ook gevolgd worden om de Verdragen te wijzigen. Dit is bepaald in artikel 48, zesde lid, VEU (paragraaf 4.3.3). Deze procedures worden achtereenvolgens kort besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 uiteengezet welke procedure kan worden gevolgd om de wijzigingen in de Verdragen voor de mogelijke Gemengde Grote Kamer te bewerkstelligen.

4.3.2 De gewone herzieningsprocedure

Om de bevoegdheden van de Unie uit te breiden of te beperken moet de gewone herzieningsprocedure worden gevolgd. Dit is bepaald in artikel 48, lid 2, VEU. Volgens dit artikel kunnen de nationale regeringen, de Europese Commissie en het Europees Parlement ontwerpen tot herziening van de Verdragen aan de Raad voorleggen. Deze ontwerpen worden vervolgens naar de Europese Raad en de nationale parlementen gestuurd. Hierna beslist de Europese Raad over de verdere procedure. In beginsel wordt er een Conventie bijeengeroepen, die uit de vertegenwoordigers van de

⁹⁷ Sarmiento and Weiler 2020a.

⁹⁸ Sarmiento and Weiler 2020a.

ationale parlementen, staatshoofden of regeringsleiders, Europees Parlement en de Europese Commissie bestaat (artikel 48, lid 3, VEU). Hiervoor is echter vereist dat in de Europese Raad met een gewone meerderheid wordt besloten om de voorgestelde herzieningen te willen bespreken. Voor de gewone meerderheid is vereist dat er ten minste veertien leden van de Europese Raad voor stemmen.

De bijeengeroepen Conventie beoordeeld de voorgestelde herzieningen van de Verdragen. Als er een consensus is ten aanzien van deze voorstellen, dan doet de Conventie een aanbeveling aan de intergouvernementele conferentie (IGC). De conferentie is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de regeringen van lidstaten.

Het is echter op basis van artikel 48, lid 2, tweede alinea, VEU ook mogelijk dat de Europese Raad geen Conventie bijeenroept. In dit geval kan de Europese Raad de voorstellen meteen aan de IGC voorleggen. In een dergelijk geval moeten de voorgestelde aanpassingen in de Verdragen gering zijn. Bovendien moet het Europees Parlement hiermee akkoord zijn.

Mocht de IGC overeenstemming omtrent de voorgestelde herzieningen van de Verdragen bereiken, dan moeten deze verdragswijzigingen door alle lidstaten worden geratificeerd.

4.3.3 Vereenvoudigde herzieningsprocedure intern beleid

In artikel 48, lid 6, VEU is bepaald dat de Unie het interne beleid en haar optreden kan wijzigen. Deze wijzigingen kunnen betrekkingen hebben op de interne markt, het economische en monetaire beleid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Volgens dit artikel moeten de eventuele aanpassingen in het interne beleid op het optreden van de Unie niet tot het gevolg hebben dat de EU-bevoegdheden worden uitgebreid; de aanpassingen moeten binnen de EU-bevoegdheden en de doelstellingen van de Unie vallen.

De lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kunnen een herzieningsvoorstel aan de Europese Raad voorleggen om de EU-bepalingen te wijzigen. De Europese Raad overlegt in beginsel met het Europees Parlement en de Commissie. Hierna wordt over de voorgestelde aanpassingen in de Verdragen unaniem besloten. Een dergelijke procedure heeft als voordeel dat het niet nodig is om een IGC in te stellen. Net als bij de gewone herzieningsprocedure treedt een besluit in als alle lidstaten dit hebben goedgekeurd.

4.3.4 Analyse

In paragraaf 4.2 is uiteengezet welke verdragswijzigingen er nodig zijn om de mogelijke Gemengde Grote Kamer op te richten. Met deze (mogelijke) verdragswijzigingen moet het rechtssysteem van het Hof geherstructureerd worden, inhoudende dat de Unie haar bevoegdheden uitbreidt. Immers, er komt een 'extra' Kamer bij, bestaande uit twaalf rechters met nieuwe bevoegdheden. De huidige, althans sommige (paragraaf 4.2.2), verdragsbepalingen kunnen betrekking hebben op de mogelijke regels voor de Gemengde Grote Kamer. Als deze verdragsbepaling mogelijk zal gelden voor deze Kamer, dan houdt dat eveneens in dat de Unie haar bevoegdheden uitbreidt. Voor de verdragswijziging omtrent de uitbreidingen van de bevoegdheden van de Unie moet de gewone herzieningsprocedure worden gevolgd (paragraaf 4.3.2). De vereenvoudigde herzieningsprocedure intern beleid is in het onderhavige geval niet van toepassing. De mogelijke aanpassingen voor de Gemengde Grote Kamer vallen thans niet onder de bevoegdheden van de Unie.

Voor aanpassing van de verdragsbepalingen krachtens artikel 48, lid 2, VEU (de gewone herzieningsprocedure) is een meerderheid in de Europese Raad nodig om de mogelijke wijzigingen te behandelen middels een bijeengeroepen Conventie (behalve bij een geringe wijziging). In de Conventie moet er een consensus bestaan omtrent de wijzigingen, waarna een aanbeveling wordt gedaan aan de IGC. Aan deze IGC neemt elke lidstaat deel. Over de mogelijke wijzigingen moet overeenstemming zijn in de IGC. Aangenomen dat een dergelijke Kamer in de Verdragen wordt opgenomen, welke (mogelijke) problemen zullen er zijn met deze Kamer op basis van de (nationale) jurisprudentie? Dit zal in hoofdstuk 5 worden onderzocht.

4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de stappen voor de mogelijke verwezenlijking van de Gemengde Grote Kamer besproken die in de Verdragen zijn bepaald. In de eerste instantie is in dit hoofdstuk vastgesteld welke mogelijke verdragswijzigingen nodig zijn voor deze Kamer. In de Verdragen moet in beginsel bepaald worden dat een dergelijke kamer uit twaalf rechters en een voorzitter bestaat (paragraaf 4.2.1). Deze Kamer zal alleen een oordeel kunnen vormen over de verdeling van de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten. In het geval van een 'ernstige schending' van de bevoegdheidstoedeling kan deze Kamer de EU-handeling nietig verklaren. Ook zal er een aantal procedurele regels in de Verdragen bepaald moeten worden (paragraaf 4.2.1). Een (klein) deel hiervan is thans in de Verdragen geregeld. Deze regels kunnen ook voor de Gemengde Grote Kamer gelden.

In dit hoofdstuk is ook besproken welke procedure noodzakelijk is voor de mogelijke wijzigingen van de Verdragen: de gewone herzieningsprocedure en de vereenvoudigde herzieningsprocedure. Na een analyse is vastgesteld dat voor de mogelijke wijzigingen van de Verdragen omtrent de Gemengde Grote Kamer de gewone herzieningsprocedure noodzakelijk is (paragraaf 4.3).

5. 1 Inleiding

In hoofdstuk vier zijn de verdragsrechtelijke stappen voor de mogelijke incorporatie van de Gemengde Grote Kamer behandeld. In dit hoofdstuk worden de mogelijke problemen van het concept van de Gemengde Grote Kamer besproken. Volgens Höpner is de oorzaak van het *PSPP*-conflict de niet-hiërarchische rechtelijke orde van de Unie, waarin zowel het Hof als de nationale (hoogste) rechters het 'laatste woord' over constitutionele conflicten claimen.⁹⁹ Uitgaande van de Europese jurisprudentie hierover kan er volgens het Hof wel gesproken worden over een constitutie. EU-rechterlijk gezien heeft EU-recht voorrang op het nationale recht. Maar de meeste (constitutionele) nationale rechters herleiden de werking van het EU-recht vanuit hun eigen grondwet. Hierdoor zijn in de praktijk verschillende rechtssystemen die naast elkaar bestaan. In de rechtsliteratuur wordt dit fenomeen 'constitutioneel pluralisme' genoemd. Het voorstel van Sarmiento & Weiler moet 'meer' hiërarchie brengen in dit systeem. Er kan echter hieromtrent de volgende vraag worden gesteld: in hoeverre past dit systeem binnen de nationale doctrine ten aanzien van de voorrangsregel? Aan de hand van het eerdere onderzoek worden deze (juridische) 'problemen' in kaart gebracht.

Het voorstel van Sarmiento & Weiler is niet geheel nieuw. Weiler heeft in het verleden een vergelijkbaar voorstel gedaan in de literatuur omtrent het 'constitutionele pluralisme'. Het is van belang om kort stilt te staan bij deze theorie teneinde vat te krijgen op de wisselwerking tussen de verschillende rechtssystemen. Kan er bijvoorbeeld gesproken worden over een hiërarchische verhouding? Het is ook van belang om te bezien hoe de Europese jurisprudentie zich verhoudt tot deze theorie. Als het duidelijk is geworden hoe de lidstaten zich verhouden tot de Europese rechtsorde, worden de mogelijke problemen van het nieuwe voorstel behandeld. Het 'constitutionele pluralisme' komt in paragraaf 5.2 aan de orde. Vervolgens worden de mogelijke problemen van de Gemengde Grote Kamer in paragraaf 5.3 onderzocht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie in paragraaf 5.4.

5.2 Constitutioneel pluralisme

Over de definitie van de (toekomstige) Europese rechtsorde is veel verwarring. Is de Unie bijvoorbeeld een federatie? Of bestaat de Unie uit losse (economisch) onafhankelijke staten? Het is thans lastig om te weerspreken dat de Unie beschikt over een constitutie. Immers, met de uitspraken zoals *Van Gend & Loos* en *Costa/ ENEL* heeft het Hof bewerkstelligd dat het recht van de toenmalige EEG, onafhankelijk van het nationale recht en rechters, direct en met voorrang doorwerkt in de rechtsordes van de lidstaten (zie hoofdstuk 1). Over het karakter van de Europese rechtsorde is echter veel discussie gevoerd.¹⁰⁰ In de rechtsliteratuur wordt voorop gesteld dat de Europese rechtsorde pluralistisch geordend is; er is geen sprake van hiërarchie maar van wederzijds respect tussen nationaal en Unierecht.¹⁰¹ Volgens MacCormick zijn de juridische rechtssystemen van de lidstaten en de Unie interactief in plaats van

⁹⁹ Höpner 2021, p. 4.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Besselink 2009, p. 261- 281 en Van der Burg & Voermans 2015, p. 12- 14.

¹⁰¹ Van Rossem 2014, p. 207.

hiërarchisch. Hierdoor kan niet gezegd worden dat het ene systeem superieur is ten opzichte van het andere systeem; zij werken op elkaar in.¹⁰² MacCormick was de eerste die het concept van constitutioneel pluralisme voor het integratieproces van de Unie gebruikte. De jaren daarna is dit concept vaak gebezigd om de werking van de relatie tussen de lidstaten en de Unie te verklaren.¹⁰³

Deze pluralistische geordendheid van de Unie zorgt ervoor dat er constitutionele conflicten ontstaan, althans als het om de rechtelijke orde gaat. De rechtsspraak binnen de Unie is niet hiërarchisch geregeld. Met andere woorden: zowel de (hoogste) nationale rechters als het Hof claimen ‘het laatste woord’ omtrent de constitutionele conflicten. Hierdoor is bijvoorbeeld het *PSPP*-conflict ontstaan.¹⁰⁴ Het constitutionele pluralisme maakt het mogelijk dat er rechtssystemen (op nationaal en Europees niveau) naast elkaar kunnen bestaan, waarin niet duidelijk is wie de ‘definitieve arbiter’ is.¹⁰⁵ Als er een productieve en innovatieve constitutionele dialoog tot stand wordt gebracht, dan kan het constitutionele pluralisme goed werken.¹⁰⁶ Om deze constitutionele strijd te beslechten hebben verschillende geleerden in de rechtsliteratuur voorstellen gedaan om het Hof te herstructureren. Zo heeft Weiler bijvoorbeeld al in 1999 een Constitutionele Raad voorgesteld.¹⁰⁷ Hij maakte zich toen al zorgen over de mogelijke constitutionele botsingen tussen het Hof en de (hoogste) rechters van de lidstaten. Deze instantie zou alleen de bevoegdheidskwesies beoordelen. Naar aanleiding van het *PSPP*-conflict is dit oorspronkelijke idee door Weiler & Sarmiento ‘geüpdatet’ (de Gemengde Kamer).

In het ‘geüpdatete’ idee stellen de auteurs dat de (toekomstige) uitspraken van het Hof door de nieuwe Gemengde Kamer meer autoriteit en integriteit zullen uitstralen, en de nationale (constitutionele) rechters zullen minder vaak geneigd zijn om het EU-besluit van tafel te vegen (zie hoofdstuk 3). Kan dit standpunt worden aangenomen op basis van de nationale (constitutionele) jurisprudentie? In de volgende paragraaf worden de mogelijke (juridische) problemen van dit voorstel besproken.

5.3 De mogelijke (juridische) problemen van het concept

De hamvraag in deze paragraaf is welke mogelijke problemen de Gemengde Kamer heeft. Zoals in paragraaf 1.1 is te lezen, is het huidige Europa niet ineens ontstaan. Volgens Van Middelaar zijn de verhoudingen (steeds) duidelijker geworden door strijd en toeval.¹⁰⁸ De ‘strijd’ die nu om het ‘laatste woord’ gaande is, zal uiteindelijk op een of andere manier beslecht moeten worden. Is de Gemengde Kamer hierop een antwoord?

Volgens Höpner moet er niet te veel van deze (mogelijke) Gemengde Kamer verwacht worden. Een dergelijke arbitrage-uitkomst zal niet minder ongrondwettelijk zijn. In de betreffende lidstaat zal deze uitkomst niet van toepassing zijn, evenals de Europese maatregel vóór de arbitrage. De duale structuur van de Europese rechtsorde zal niet verdwijnen na de oprichting van deze Kamer; als de conflicten de soevereiniteit van de lidstaten raken, zal de dubbele structuur van de laatste-woordclaims blijven bestaan. Volgens hem is het naïef om aan te nemen dat de nationale controle op het

¹⁰² MacCormick 1995, p. 264.

¹⁰³ Van Rossem 2014, p. 195-205 en 210-225.

¹⁰⁴ Höpner 2021, p. 4.

¹⁰⁵ Kumm 1999, p. 351 - 386.

¹⁰⁶ Barber 2006, p. 306-329.

¹⁰⁷ Weiler 1999, p. 322.

¹⁰⁸ Van Middelaar 2009, p. 44.

EU-recht zal verdwijnen na de oprichting van een dergelijke Kamer.¹⁰⁹ Hij doelt op het 'constitutionele pluralisme'. In dit systeem zal volgens hem de Gemengde Kamer niet effectief (genoeg) zijn. Kan dit standpunt steun vinden in de (nationale) jurisprudentie? In de voorgaande hoofdstukken zijn de zienswijzen van het Hof en de verschillende nationale (constitutionele) rechters ten aanzien van het voorrangregel uiteengezet. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste nationale (constitutionele) rechters een andere kijk hebben op de voorrangregel dan het Hof. Het Hof heeft in verschillende uitspraken bepaald dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht.¹¹⁰ De meeste (constitutionele) rechters herleiden de voorrang van het EU-recht vanuit hun eigen Grondwet.¹¹¹ Domweg omdat de meeste (constitutionele) rechters hun eigen Grondwet als de hoogste rechtsbron beschouwen.¹¹² Op basis van deze jurisprudentie kan er gesproken worden van een duale structuur in de Europese rechtsorde. In de *Solange*-uitspraak heeft de Duitse rechter bijvoorbeeld aangegeven dat het onverenigbare EU-recht getoetst wordt aan de Grondwet.¹¹³ Deze rechter aanvaardt het EU-recht niet onvoorwaardelijk.¹¹⁴ Als het EU-recht in strijd komt met de fundamentele (constitutionele) waarden, vindt er een toetsing plaats. Een dergelijke houding hebben de andere constitutionele rechters ook. De 'gradatie' van deze houding ten aanzien van het EU-recht verschilt echter per lidstaat. In de zaak K 3/21 stelt de Poolse rechter de voorrang van het EU-recht in vraag omdat het inconsistent is met de Grondwet. De Gemengde Kamer zal om die reden de huidige 'juridische situatie' niet wijzigen. Immers, het Hof heeft eerder al aangegeven dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht. Een hogere beroepsinstantie zal de verschillende rechtssystemen niet veranderen. De 'juridische stand' blijft hetzelfde.

De auteurs van de Gemengde Kamer zijn van mening dat wanneer deze Kamer verdragsrechtelijk wordt opgericht, de EU-rechtsspraak in autoriteit en integriteit zal toenemen. Hierdoor zullen de (constitutionele) rechters minder vaak geneigd zijn om de EU-besluiten van tafel te vegen (zie hoofdstuk 3). De veronderstelde oplossing zou betekenen dat de nationale rechters de voorrang van EU-recht niet meer zullen herleiden van hun eigen Grondwet. Zal dat betekenen dat alle (constitutionele) rechters die de voorrang van EU-recht vanuit de Grondwet herleiden niet meer naar hun eigen Grondwet zullen kijken, of gaan deze lidstaten hun Grondwet wijzigen? Volgens Höpner is het opmerkelijk naïef om dat te veronderstellen.¹¹⁵ Het is onwaarschijnlijk dat de Grondwettelijke controle op het EU-recht door sommige lidstaten in de nabije toekomst zal veranderen. In het verleden zijn er een aantal vergelijkende onderzoeken verricht naar Grondwettelijke controle op het EU-recht. Zo is bijvoorbeeld begin 2000 een onderzoek gedaan naar de Grondwettelijke controle in de uitspraken van zes lidstaten: België, Frankrijk, Italië, Duitsland, Nederland en het

¹⁰⁹ Höpner 2021, p. 17.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 5 juli 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/E.N.E.L*) en HvJ EU 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld Corte cost. (=constitutioneel hof, Italië) 18 december 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183 (Frontini); HvJ EU 16 april 2016, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278 (Ajos); Ústavní soud České republiky (=constitutioneel hof, Tsjechië) 31 januari 2012, nr. Pl. ÚS 5/12 (Slovak Pensions); Curtea Constituțională (= constitutioneel Hof, Roemenië) 8 juni 2021, nr. 390/2021 en Alkotmánybíróság (= constitutioneel Hof, Hongarije) 17 december 2020, x/00477/2021.

¹¹² Bouzora en Lindeboom 2021, p. 260.

¹¹³ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 29 mei 1974, 2 BvL 52/71 (*Solange I*) en Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 22 oktober 1986, 2 BvR 197/83 (*Solange II*).

¹¹⁴ Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 5 mei 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*).

¹¹⁵ Höpner 2021, p. 3.

Verenigd Koninkrijk (thans uitgetreden). In dit onderzoek werd er geconcludeerd dat in alle landen een vorm van Grondwettelijke controle op het EU-recht aanwezig is.¹¹⁶ In een wat groter (15 landen) onderzoek is hetzelfde beeld bevestigd. Hoewel bepaalde landen, zoals Luxemburg, niet duidelijk de grenzen van de Grondwettelijke controle aangeven, is in alle landen één vorm hiervan vast te stellen.¹¹⁷ In een iets recenter vergelijkend (negen landen) onderzoek (2015) is dat beeld weer bevestigd.¹¹⁸

Hatje pleit ook voor een vergelijkbaar idee: een Gezamenlijke Raad van Hoogrechtshoven van de Europese Unie. Deze organisatie zal geschillen oplossen die ontstaan op het raakvlak tussen de bevoegdheden van de Unie en de nationale soevereiniteit. In Duitsland bestaat een dergelijk systeem al: een Gezamenlijk Senaat van de Hoogrechtshoven. Hij vindt dat een dergelijk systeem er ook voor de Unie moet komen. In zo'n systeem moeten de leden van het Hof gelijk zijn aan het aantal nationale rechters. Hierdoor zal er meer evenwicht komen in het nationale en Europese perspectief. Door de gelijke deelname komt er een echte dialoog tot stand tussen de nationale en Europese rechtbanken. Tegelijkertijd beschrijft hij ook een probleem van een dergelijke organisatie: de Gezamenlijke Raad zal dan uit 27 leden van het Hof en 27 nationale rechters moeten bestaan. Door deze omvang zal deze organisatie niet goed functioneren. Daarom pleit hij voor een roulatiesysteem.¹¹⁹ Niet lang daarna hebben Sarmiento & Weiler het voorstel van de Gemengde Kamer gedaan: een kleine organisatie met een roulatiesysteem. Zal dit systeem wel goed functioneren? Sarmiento & Weiler geven aan dat het voorstel niet helemaal 'waterdicht' is. Er moet nog over een en ander nagedacht worden. In paragraaf 2.2.7 (e.v.) is de politieke omstandigheden uiteengezet in een aantal lidstaten. Deze omstandigheden beïnvloeden de nationale jurisprudentie, waardoor de onafhankelijkheid van de betreffende (constitutionele) rechters betwijfeld kan worden.¹²⁰ In Polen zijn bijvoorbeeld rechters vervangen door personen die PiS-gerelateerd zijn.¹²¹ In Hongarije wordt geen rekening gehouden met onafhankelijke rechtsspraak. Zo is bijvoorbeeld een rechtelijke tuchtkamer ingesteld die politiek gekleurd is.¹²² In dit soort lidstaten worden de uitspraken van het Hof onwettig verklaard.¹²³ Het is echter de vraag of deze problematiek ondervangen kan worden door de nieuwe Gemengde Kamer. Er bestaat een reële kans dat de (constitutionele) rechters door de wetgeving en de regering van de betreffende lidstaten beïnvloed kunnen worden (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.2.7). Derhalve is het niet aannemelijk dat een dergelijke Kamer binnen de systemen van deze lidstaten past.

Een oprichting van een hogerberoepsinstantie, zoals de Gemengde Kamer, in de structuur van het Hof zal niet geheel nutteloos zijn. Simpelweg omdat er weer een tweede mogelijkheid zal zijn om naar de zaak te kijken. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld bepaalde fouten (mogelijk) gecorrigeerd worden. Wij hebben echter hier met iets anders te maken: de verschillende 'juridische waarheden'. Zoals eerder gezegd, kijken de meeste (constitutionele) rechters ook naar hun eigen Grondwet. De oprichting van de Gemengde kamer zal suggereren dat aan de (constitutionele) rechters wordt

¹¹⁶ Slaughter 2000.

¹¹⁷ Mayer 2000.

¹¹⁸ Lindner 2015.

¹¹⁹ Hatje 2020.

¹²⁰ Graaf & Riesthuis 2021 (afl.37) p. 3111.

¹²¹ Niklewicz 2017, p. 281-291.

¹²² Morijn 2021/203, afl. 3, p. 200-206.

¹²³ Zie bijvoorbeeld Alkotmánybíróság (= constitutioneel Hof, Hongarije) 17 december 2020, x/00477/2021 en Curtea Constituțională (= constitutioneel Hof, Roemenië) 8 juni 2021, nr. 390/2021.

gevraagd om de suprematie van de Unie te aanvaarden. Op basis van de huidige (constitutionele) jurisprudentie zal dat niet onvoorwaardelijk gebeuren. Immers, de standpunten van het Hof en de (constitutionele) rechters zijn legitiem binnen hun eigen juridische context.¹²⁴ Het argument van Sarmiento & Weiler, dat na de oprichting van de Gemengde Kamer de autoriteit en de integriteit van de Europese rechtsspraak zal toenemen, is voorbarig. Volgens Davies wordt vaak aangenomen, dat de interpretatie omtrent het EU-recht van het Hof definitief en bindend zijn. Het Hof heeft een interpretatiemonopolie, waardoor de nationale rechters gedwongen worden om in verzet te gaan. Dit komt niet ten goede van het EU-beleid. De interpretatie omtrent het EU-recht moet uiteenlopen, waardoor een brede deelname aan de opbouw van het EU-recht mogelijk wordt (met behoud van de integriteit van het EU-recht).¹²⁵ Als de nationale rechters in de mogelijke Gemengde Kamer alleen de interpretatiemethode van het Hof hanteren, dan is het onwaarschijnlijk dat de betrokken partijen content zullen zijn met uitkomst van deze beroepsmogelijkheid. In dat opzicht zal de Gemengde Kamer de toekomstige geschillen tussen de lidstaten en de Unie niet afdoende kunnen beslechten.

5.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: Wat zijn de mogelijke (juridische) problemen van het concept Gemengde Grote Kamer? Om deze mogelijke problemen in kaart te brengen is er in beginsel de theorie van het ‘constitutionele pluralisme’ besproken. Het doel hiervan is om het karakter van de Europese rechtsorde, althans volgens deze theorie, te verklaren. In deze rechtsliteratuur wordt de Europese rechtsorde beschreven als pluralistisch geordend; er is geen sprake van hiërarchie tussen nationaal en Unierecht. Volgens het Hof werkt het EU-recht direct en rechtstreeks door in de rechtsordes van de lidstaten. Volgens de theorie van constitutionele pluralisme kan er echter niet gezegd worden dat het ene systeem superieur is ten opzichte van het andere systeem. Het constitutionele pluralisme maakt het mogelijk dat er rechtssystemen (op nationaal en Europees niveau) naast elkaar kunnen bestaan, waarin niet duidelijk is wie de ‘definitieve arbiter’ is. De rechtsspraak van het Hof zal door de nieuwe Gemengde Kamer meer autoriteit en integriteit uitstralen, en de nationale (constitutionele) rechters zullen minder vaak geneigd zijn om het EU-besluit van tafel te vegen. Wat zijn echter de (juridische) problemen van een dergelijk voorstel?

Volgens Höpner zal de nieuwe Gemengde Kamer niet effectief zijn in de duale structuur (constitutionele pluralisme) van de Europese rechtsorde. De uitspraak van de mogelijke Gemengde Kamer zal eveneens niet van toepassing zijn als de Europese maatregel vóór de arbitrage. De duale structuur zal blijven bestaan als de conflicten de soevereiniteit van de lidstaten raken. Dit blijkt ook uit de (nationale) jurisprudentie. De meeste nationale (constitutionele) rechters hebben een andere kijk op de voorrangsregel dan het Hof. Het Hof heeft in verschillende uitspraken bepaald dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht. De meeste (constitutionele) rechters herleiden de voorrang van het EU-recht vanuit hun eigen Grondwet, omdat zij deze wet als de hoogste rechtsbron beschouwen. De nationale (constitutionele) rechters hebben in verschillende uitspraken bepaald dat het EU-recht niet onvoorwaardelijk aanvaard wordt. Door de komst van de nieuwe Kamer zal de huidige (nationale)

¹²⁴Höpner 2021, p. 13.

¹²⁵Davies 2018, p. 358-375.

'juridische situatie' niet wijzigen. Immers, het hof heeft eerder al bepaald dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht. De constitutionele spanning blijft echter bestaan.

De nationale controle op het EU-recht zal niet in de nabije toekomst veranderen. Zo zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de nationale controle op het EU-recht. In bijna alle lidstaten is er een vorm van nationale controle aanwezig. De meeste constitutionele rechters herleiden de voorrang van het EU-recht vanuit hun eigen Grondwet. Zal deze kijk veranderen als de Gemengde Kamer wordt opgericht? Hoogstwaarschijnlijk niet.

De politieke omstandigheden in bepaalde lidstaten (bijvoorbeeld Polen) beïnvloeden de nationale jurisprudentie. Het is echter de vraag of deze problematiek ondervangen kan worden door de nieuwe Gemengde Kamer. Er bestaat een reële kans dat de (constitutionele) rechters door de wetgeving en de regering van de betreffende lidstaten beïnvloed kunnen worden. De Kamer zal niet passen in de doctrine van bijvoorbeeld Polen.

Een nieuwe Kamer zal niet geheel nutteloos zijn. Een tweede beroepsmogelijkheid kan zinvol zijn om bijvoorbeeld bepaalde fouten te corrigeren. Echter, er bestaan verschillende 'juridische waarheden' in de Europese rechtsorde. De standpunten van het Hof en de (constitutionele) rechters zijn legitiem binnen hun eigen juridische context. Volgens Davies heeft het Hof de interpretatiemonopolie. Hierdoor worden bepaalde (constitutionele) rechters gedwongen om in verzet te gaan. Als de nieuwe Kamer deze interpretatiemethode hanteert, dan bestaat er de kans dat de nationale rechters alsnog in verzet zullen gaan.

6.1 *Introductie*

Het onderwerp van deze scriptie is het voorstel van de Gemengde Grote Kamer. Al jaren is er spanning tussen het Hof en de (constitutionele) rechters van de lidstaten omtrent het volgende: Wie heeft het laatste woord? Het Hof heeft in verschillende uitspraken (bijv. *Van Gend & Loos* en *Costa/ENEL*) bepaald dat het EU-recht rechtstreeks en autonoom doorwerkt in de rechtsstelsels van de lidstaten. Het EU-recht heeft voorrang op het nationale recht van de lidstaten. Ondanks deze uitspraken is de spanning niet weggenomen. De (constitutionele) rechters hebben een andere kijk op het voorrangsbeginsel van het EU-recht. Derhalve stellen Sarmiento & Weiler voor om een nieuwe bevoegdheid binnen het Hof in te stellen: De Gemengde Grote Kamer. Deze Kamer zal op ten duur ervoor zorgen dat dergelijke jurisdictieconflicten worden opgelost. Naar aanleiding van dit voorstel is in deze scriptie de volgende probleemstelling geformuleerd: *'In hoeverre is het voorstel voor een Gemengde Grote Kamer binnen het Hof van Justitie van de EU een realistische oplossing voor de spanning tussen het Hof en de nationale (constitutionele) rechters betreffende het voorrangsbeginsel?'*

In de vorige hoofdstukken is de kijk op het voorrangsbeginsel van zowel het Hof als van de (constitutionele) rechters (zoveel mogelijk) onderzocht. Vervolgens is onderzocht wat het idee van de Gemengde Grote Kamer inhoudt. Deze bevindingen zijn bijeen gebracht om de mogelijke (juridische) problemen van deze Kamer te formuleren. Dit wordt in paragraaf 6.2 besproken.

6.2 *De mogelijke problemen*

In de rechtsliteratuur wordt gesteld dat de Europese rechtsorde pluralistisch is geordend. Er is geen sprake van hiërarchie maar van een wederzijds respect. De oorzaak van (bijvoorbeeld) het *PSPP*-conflict is deze verhouding volgens Höpner. Hierdoor claimen zowel het Hof als de nationale (constitutionele) rechters het 'laatste woord' over constitutionele conflicten. De Gemengde Kamer zal in deze verhouding niet effectief (genoeg) zijn, omdat een dergelijke uitspraak in de betreffende lidstaat niet van toepassing is als de Europese maatregel vóór de arbitrage. Dit blijkt ook uit de (nationale) jurisprudentie. De meeste (constitutionele) rechters beschouwen hun eigen Grondwet als de hoogste rechtsbron. Om die reden herleiden zij de werking van het EU-recht vanuit hun eigen Grondwet. Deze houding is niet veranderd ondanks de uitspraken van het Hof.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat in bijna alle lidstaten een vorm van Grondwettelijke controle op het EU-recht aanwezig is. Zal de Gemengde Kamer dit veranderen? Er is geen aanleiding om dit te veronderstellen.

Een ander (mogelijk) probleem is of deze Kamer de problematiek van de politieke omstandigheden in bepaalde lidstaten kan ondervangen. Een aantal jaar geleden is bijvoorbeeld in Polen de nationale-conservatieve partij aan de macht gekomen. Deze regering heeft een aantal hervormingen in het rechtelijke systeem van Polen doorgevoerd. De Poolse rechters hebben deze hervormingen onregelmatig verklaard. Deze uitspraak is door deze regering niet gepubliceerd, en het rechtelijke systeem is ondanks deze uitspraak hervormd. De rechters zijn vervangen door personen die verwant zijn met de partij. Hoewel de discussie omtrent de voorrang van

het EU-recht langer bestond, heeft de Poolse (constitutionele) rechter op 7 oktober 2021 bepaald dat de voorrang van het EU-recht inconsistent is met de Poolse Grondwet. Met deze uitspraak wordt volgens Graaf en Riesthuis de bevoegdheid van nationale rechters om de Poolse wetten aan het EU-recht te toetsen ontnomen. De rechterlijke onafhankelijkheid staat hier ter discussie. Op basis hiervan is het niet aannemelijk dat het concept van de Gemengde Grote Kamer binnen de Poolse doctrine past.

Het Hof heeft volgens Davies interpretatiemonopolie, waardoor bepaalde nationale rechters gedwongen worden om in verzet te gaan. Hoewel de nieuwe Kamer niet geheel nutteloos zal zijn, is er echter in de Europese rechtsorde iets anders aan de hand: de verschillende 'juridische waarheden'. Het EU-recht wordt, uitgaande van de nationale jurisprudentie, niet onvoorwaardelijk aanvaard. Sterker nog, de werking van het EU-recht wordt in sommige gevallen afgeleid vanuit de nationale wetgeving. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de standpunten van zowel het Hof als die van de nationale (constitutionele) rechters legitiem zijn binnen hun eigen juridische context. Het is te voorbarig om te stellen dat met de nieuwe Kamer de legitimiteit en integriteit van de Europese rechtspraak zal toenemen. Als het Hof de interpretatiemethode (mogelijk ook in de nieuwe Kamer) blijft hanteren waardoor dit in conflict komt met de nationale juridische context, dan bestaat er een reële kans dat de nationale rechters alsnog in verzet zullen gaan.

Literatuurlijst

Besselink 2009

L.F.M Besselink, *The Nature and nature of the European constitution after the Lisbon Treaty*, in: Jan Wouter, Luc Verhey en Phillip Kiiver (red.), *European Constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen 2009, p. 261 – 281.

Barents 2005

R. Barents, *Een grondwet voor Europa: achtergronden en commentaren*, Deventer: Kluwer 2005.

Barents 2008

R. Barents, *'Het verdrag van Lissabon: achtergronden en commentaren,'* Deventer: Kluwer 2008.

Barber 2006

Nicholas W. Barber, 'Legal Pluralism and the European Union', *European Law Journal* 12, no. 3 may 2006, p. 306-329.

Bouzora & Lindeboom 2021

Yasmine Bouzora & Justin Lindeboom, 'De autonomie van de Europese rechtsorde en de voorrang van EU-recht: materiële en institutionele aspecten', *Ars Aequi* maart 2021.

Claes, Heringa, Van der Sluis & Stremler 2021

M. Claes, A. W. Heringa, M. van der Sluis & M. Stremler, *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing*, Maastricht University 2021.

Davies 2012

B. Davies, *Resisting the European Court of Justice. West Germany confrontation with European Law, 1949-1979*, Cambridge: Cambridge University Press 2012.

Davies 2018

G. Davies, 'Does the Court of Justice Own the Treaties? Interpretative Pluralism as a Solution to Over-Constitutionalisation', *European Law Journal* (24) 2018, afl. 6, p. 358-375.

De Waele 2010

H.C.F.J.A. de Waele, 'Karlsruhe über Alles – Europese integratie, constitutionele toetsing en democratie volgens het Duitse Bundesverfassungsgericht', *RMThemis* 2010-2.

Dumbrava 2021

H. Dumbrava, 'The rule of law and the EU's response mechanisms in case of violation: a Romanian Case Study', *ERA Forum* 2021(22) 437–452.

De Boer 2021

N. de Boer, 'Weiss en de toekomst van de Europese democratie, *TvCR* 2021,12(2), 97-117.

Graaf & Riesthuis 2021

N. Graaf & T. Riesthuis, 'Polexit-uitspraak is een aanval op de Europese rechtsorde', *Nederlands Juristenblad* 2021 (afl.37) p. 3111- 3112.

Herzog & Gerken 2008

R. Herzog & L. Gerken, 'Stop the European Court of Justice', *EUobserver* 10 september 2008.

Kumm 1999

M. Kumm, *Who Is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, *Common Market Law Review* Volume 36 Issue 2 1999.

Kiiver 2006

P. Kiiver, 'The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building', The Hague: *Kluwer Law International* 2006.

Loth 2015

M. Loth, 'De hoogste nationale rechter en de Europese hoven: naar een systeem van checks en balances tussen gerechten.' *Tijdschrift voor civiele rechtspleging*, 2015(4), p. 124 – 129.

Lindner 2015

T. Lindner, *Richter der Integration: Eine rechtsvergleichende Studie über die verfassungsrechtlichen Positionen ausgewählter Mitgliedstaaten zur Europäischen Integration* (diss.Hamburg), Universität Hamburg 2015.

Meij 2012

A. Meij, 'Zoeken naar hiërarchie: is rechtseenheid passé?', *Ars Aequi* 2012, p. 584 - 591.

Mayer 2000

F. Mayer, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen*, Beck: München 2000.

Morijn 2021

J. Morijn, 'De EU en de rechtsstatelijke crises in Hongarije en Polen: Urgentie vergt (gedifferentieerde) actie', *NJB* 2021/203, afl. 3, p. 200-206.

MacCormick 1995

N. MacCormick, 'The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now', *European Law Journal* 1995.

Niklewicz 2017

K. Niklewicz, Safeguarding the rule of law within the EU: *lessons from the Polish experience*. *European View* 16, p. 281–291.

Höpner 2021

M. Höpner, *Proportionality and Karlsruhe's ultra vires verdict: Ways out of constitutional pluralism?*, 2021.

Slaughter e.a. 2000

Slaughter, Anne-Marie, Alec Stone Sweet, Weiler, eds., *The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context*, Oxford: Hart Publishing 2000.

Spierenburg & Poidevin 1993

Spierenburg aan het (Nederlands) ministerie van buitenlandse zaken, 29 mei 1950, in: Dirk Spierenburg & Raymond Poidevin, 'Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale', Brussel 1993.

Timmermans 2020

C. Timmermans, 'Wie handelt er ultra vires? Bundesverfassungsgericht vs EU Hof van Justitie', *NJB* 2020, afl. 25, 1791-1795

Van der Burg & Voermans 2015

F.H. van der Burg & W.J.M. Voermans, *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Van Rijn van Alkemade & Uzman 2011

J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman, *Soevereiniteit of Pluralisme? Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil - Preadviezen voor de Jonge Staatsrechtstag 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Van Rossem 2014

Jan van Rossem, *Soevereiniteit en pluralisme*, Groningen: Kluwer 2014.

Van Middelaar 2009

L.J. van Middelaar, *De passage naar Europa: geschiedenis van een begin* (diss. Amsterdam UvA), *UvA-DARE* 2009.

Van Emmerik 2008

M.L. van Emmerik, 'De Nederlandse Grondwet in een veellagige rechtsorde', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2008, 169(4), 145-161.

Van de Meerssche 1971

Attlee, in: 'Paul Van de Meerssche, De Europese integratie', 1945-1970, Leuven 1971.

Weiler 1999

J.H. H Weiler, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor? And Other Essays on European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press 1999.

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 23 april 1986, nr. c-294/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts/Europees Parlement*), r.o. 23.

HvJ EU 11 december 2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (*Weiss*).

HvJ EU 8 april 2020, C-791/19R, ECLI:EU:C:2020:277 (*Commissie/Polen*).

HvJ EU 14 mei 2020, C-924/19PPU en C-925/19PPU, ECLI:EU:C:2020:367 (*FMS e.a.*).

HvJ EU 5 februari 1963, 26-62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*).

HvJ EU 15 juli 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/E.N.E.L.*).

HvJ EU 17 december 1970, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

HvJ EU 7 februari 1973, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13 (*Commissie/Italië*).

HvJ EU 11 januari 2000, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2 (*Kreil*).

HvJ EU 9 maart 1978, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*Simmenthal*).

HvJ EU 4 juli 2019, C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562 (*Commissie/Duitsland*).

HvJ EU 22 juni 1998, HvJ 103/88, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*).

HvJ EU 21 mei 1987, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245 (*Albako*).

HvJ EU 26 september 2000, C-262/97, EU:C:2000:492 (*Engelbrecht*).

HvJ EU 16 juli 2015, C-115/08, EU:C:2009:660 (*ČEZ*).

HvJ EU 55 juni 2018, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392 (*Kolev*).

HvJ EU 16 april 2016, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278 (*Ajos*).

HvJ EU 22 november 2005, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709 (*Mangold*).

HvJ EU 19 Januari 2010, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21 (*Küçükdeveci*).

HvJ EU 8 september 2015, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555 (*Taricco I*).

HvJ EU 5 december 2017, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936 (*Taricco II*).

HvJ EU 22 juni 2011, C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415 (*Landtová*).

HvJ EU 18 mei 2021, C-437/19, ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociaia Forumul Judecătorilor din România e.a.*).

HvJ EU 17 december 2020, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029
(*Commissie/Hongarije*).

Constitutionele gerechtsoven

Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 5 mei 2020,
ECLI:DE:BVerfG:2020:rs2020050.2bvr085915 (*PSPP*).

Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 30 juni 2009,
ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 (*Lissabon*).

Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 29 mei 1974, 2 BvL
52/71 (*Solange I*).

Bundesverfassungsgericht (= constitutioneel Hof, Duitsland) 22 oktober 1986, 2 BvR
197/83 (*Solange II*).

Corte cost. (= constitutioneel Hof, Italië) 18 december 1973, n. 183,
ECLI:IT:COST:1973:183 (*Frontini*).

Corte cost. (= constitutioneel Hof, Italië) 5 juni 1984, n. 170, ECLI:IT:COST:1984:170
(*Granital*).

Corte cost. (= constitutioneel Hof, Italië) 13 april 1989, n. 232,
ECLI:IT:COST:1989:232 (*FRAGD*).

Conseil d'Etat (= constitutioneel Hof, Frankrijk) 3 december 2001, nr. 226514,
ECLI:FR:CESSR:2001:226514.20011203.

Ústavní soud České republiky (= constitutioneel Hof, Tsjechië) 8 maart 2006,
ECLI:CZ:US:2006:PI.ÚS.50.04 (*Cukerné kvóty III*).

Ústavní soud České republiky (= constitutioneel Hof, Tsjechië) 31 januari 2012, nr.
PI. ÚS 5/12 (*Slovak Pensions*).

Trybunał Konstytucyjny (= constitutioneel Hof, Polen) 11 mei 2005, K 18/04.

Trybunał Konstytucyjny (= constitutioneel Hof, Polen) 7 oktober 2021, K 3/21.

Hof van Cassatie (= constitutioneel Hof, België) 9 november 2004, nr.
P.04.0849.N/20.

Hof van Cassatie (= constitutioneel Hof, België) 16 november 2004, nr.
P.04.0644.N/3.

Hof van Cassatie (= constitutioneel Hof, België) 16 november 2004, nr.
P.04.1127.N/3.

Curtea Constituțională (= constitutioneel Hof, Roemenië) 8 juni 2021, nr. 390/2021.
Te raadplegen via https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf

Alkotmánybíróság (= constitutioneel Hof, Hongarije) 17 december 2020, nr.
x/00477/2021. Te raadplegen via https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2021/12/x_477_2021_eng.pdf

Hoge Raad

HR 2 november 2004, ECLI: NL: HR: 2004: AR1797 (*Verplichte rusttijden*).

Uitspraken met annotatie

Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS. 5/12, with annotation by R. Zbiral. 1475 -1492.

HvJ EU 5 december 2017, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, *Ars Aequi* juni 2018, m.nt. Prof.dr. A.C.M. Meuwese.

Regel- en wetgeving

Preambule EGKS.

Bundesverfassungsgericht 12 oktober 1993, 2 BvR 2134/92 (*Maastricht*).

Online**Hatje 2020**

Armin Hatje, "Gemeinsam aus der Ultra-vires-Falle: Plädoyer für einen 'Gemeinsamen Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union.'" *Verfassungsblog*, 4 June 2020. Geraadpleegd via <https://verfassungsblog.de/gemeinsam-aus-der-ultra-vires-falle/> op 3 november 2022.

Samiento & Weiler 2020a

Daniël Sarmiento And Joseph H.H. Weiler, 'The EU Judiciary After Weiss – *Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice*', *Verfassungsblog.de*, 2 februari 2020. Geraadpleegd via <https://verfassungsblog.de/the-eu-judiciary-after-weiss/> op 25-5-2022.

Samiento & Weiler 2020b

Daniël Sarmiento and Joseph H.H. Weiler, 'Op-Ed:*The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. A Reply to Our Critics*', *EU Law Live*, 6 juni 2020. Geraadpleegd via <https://eulawlive.com/the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-a-reply-to-our-critics-by-j-h-h-weiler-and-daniel-sarmiento/> op 25-5-2022.

Morijn 2020

J. Morijn, '*Commission v Poland: What Happened, What it Means, What it Will Take*' *Verfassungsblog.de* 10 Maart 2020.

Bianca 2021

Selejan-Gutan Bianca: 'A Tale of Primacy, deel III: Game of Courts', VerfBlog, 2021/11/17. Te raadplegen via <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/>,

Overige

Verklaringen

Robert Schuman, 'Declaration of 9 May 1950', (9 mei 1950). Geraadpleegd via: www.europa.eu.

Verdragen

Artikel 17 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007 , Pb. C. 306, van 17 december 2007.

Krantartikelen

Witek Polska Times 20 april 2016

D. Witek, Andrzej Rzepliński demands the Constitutional Court ruling is published and the judges are sworn in, in: Polska Times, 20 April 2016.

Officiële publicaties

European Commission. (2016a). Commission opinion on the rule of law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & answers. Press Release, MEMO/16/2017, 1 June.

DZIENNIK USTAW 2021 R. POZ. 1852. Geraadpleegd via <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001852> op 16-18-2022.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary. Geraadpleegd via [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) op 16-08-2022

Besluiten

Bundesverfassungsgericht, Besluit van de Tweede Senaat van 29 april 2021 - 2 BvR 1651/15 -, punten 1-111. Te raadplegen via http://www.bverfg.de/e/rs20210429_2bvr165115en.html.