

Interpretatie van EU recht

1. Inleiding en begripsafbakening

Interpretatie, ook wel aangeduid als uitlegging of uitleg, moet worden onderscheiden van toepassing.¹ In conceptuele zin volgt toepassing op uitleg. Maar in de praktijk is interpretatie van Europees recht soms niet goed te onderscheiden van toepassing, ze hangen nauw met elkaar samen.² In prejudiciële zaken beperkt het Hof van Justitie EU zich tot de interpretatie van het EU recht. Alleen het Hof is daartoe bevoegd. En in directe zaken³ zal het Hof naast interpreteren meestal ook toepassen. Immers, in die zaken stappen de partijen zelf rechtstreeks naar het Hof die het geschil zal moeten beslechten. Volgens artikel 19, lid 1, VEU verzekert het Hof van Justitie “de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.” Nationale rechters leggen in de praktijk het Europese recht uit maar passen dat vooral ook toe. Zij moeten de ‘volle werking’ van het Europese recht verzekeren. Maar het Hof draagt zorg voor rechtseenheid in de lidstaten door in het kader van de prejudiciële procedure⁴ vragen van nationale rechters te beantwoorden. Als de rechter twijfelt over de uitleg van Europese regels⁵ dan kan hij prejudiciële vragen daarover stellen aan het Hof. De hoogste nationale rechters zijn daartoe zelfs verplicht wanneer beantwoording van die vraag over de interpretatie van Europees recht noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil.⁶

Bij de uitleg van Europese regels houdt het Hof rekening met verschillende aspecten. Dat de wetgeving vaak het resultaat is van langdurige, complexe en politieke onderhandelingen tussen meer dan 20 landen en het Europees Parlement. Dat de lidstaten verschillende visies hebben hoe maatschappelijke vraagstukken moeten worden benaderd. Dat zij ieder hun eigen, historische gegroeide nationale

¹ Toepassing: het vaststellen van de betekenis van een rechtsregel in een concrete situatie.

² Verg. H.J. van Harten, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht* (2011), p. 13-14, 34, 36-40.

³ Zaken inzake directe beroepen betreffen procedures tussen EU instellingen en/of lidstaten.

⁴ Artikel 267 VWEU.

⁵ Dit moet breed worden opgevat, het bestrijkt ook niet-bindende regelgeving zoals Aanbevelingen, en ongeschreven rechtsbeginselen.

⁶ Artikel 267 VWEU; HvJ EU 6 oktober 1982, zaak 283/81, *Cilfit* 1, ECLI:EU:C:1982:335, pt. 5-20.

rechtstelsels hebben. Dat alle Europese regelgeving vastgesteld wordt in de 24 officiële talen van de EU en dat alle talen in beginsel dezelfde authentieke rechtskracht hebben.⁷ Het is tegen deze achtergrond dat nationale rechters niet te snel mogen oordelen dat sprake is van een *acte clair* en dat zij dus geen prejudiciële vragen moeten te stellen.⁸

Het Hof van Justitie heeft op basis van de steeds opnieuw wijzigende oprichtingsverdragen en secundaire regelgeving, in de loop van meer dan zeven decennia een grote bijdrage geleverd aan het EU recht zoals wij dat nu kennen. De Europese rechtsorde is continu in ontwikkeling, soms sneller, soms langzamer. Het Hof heeft zijn gezag als hoogste EU rechter gevestigd door bij de interpretatie van het EU recht rekening te houden met zowel de rechtstelsels van de lidstaten als met de Europese ‘context’ van de regels. Het is zich altijd bewust geweest van het belang van de acceptatie van zijn gezag in de lidstaten (door nationale rechters, burgers en bestuursorganen).

Alleen voor het Handvest grondrechten bestaat er een officieel document dat richtsnoeren biedt aan het Hof bij de uitleg daarvan.⁹ Dat document heet ‘Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten’ en artikel 52, lid 7, Handvest bepaalt dat zowel het Hof als de nationale rechterlijke instanties deze toelichting dienen toe te passen.¹⁰

Het Hof hanteert verschillende interpretatiemethoden. Het Hof van Justitie repte al in 1963 in het arrest Van Gend en Loos¹¹ over “de geest, de inhoud en de bewoordingen”¹² waarop gelet moest worden bij de uitlegging van de Verdragen. De meest gebruikte methoden zijn de grammaticale (de bewoordingen), de systematische (de context) en de teleologische (de doelstellingen).¹³ Deze methoden sluiten elkaar niet uit, integendeel, het Hof zal ze vaak naast elkaar gebruiken om

⁷ ‘In beginsel’ want het is nl. mogelijk dat sommige secundaire of tertiaire EU regelgeving expliciet bepaalt dat slechts een taal authentiek is, zie Gerecht 6 oktober 2021, T-827/17, Aeris Invest, ECLI:NL:EU:T:2021:660, pt. 80-81.

⁸ Het belangrijke Cilfit leerstuk (zie voetnoot 2) is door het Hof aangevuld met de kanttekening dat van de nationale rechter niet wordt verwacht dat hij alle bestaande taalversies van EU regelgeving raadpleegt maar dat hij wel voor ogen heeft mogelijke verschillen in taalversies waar hij zich van bewust is, in het bijzonder wanneer partijen dat hebben opgemerkt, zie HvJ EU 6 oktober 2021, zaak C-561/19, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, pt. 42-44.

⁹ Artikel 52, lid 7, Handvest grondrechten.

¹⁰ Pb.EU 2007, C 303, blz. 17. Dit document is ook op EUR-Lex te vinden.

¹¹ HvJ EU 5 februari 1963, zaak 26/63, Van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1.

¹² ‘de inhoud’ is in het Engels vertaald als “*the general scheme*”. Later werden de volgorde en de termen gewijzigd in ‘de bewoordingen, de context en de doelstellingen’ en ‘de letterlijke, de systematische en de teleologische’.

¹³ HvJ EU 20 januari 2021, zaak C-420/19, Heavyinstall, ECLI:EU:C:2021:33, pt. 27 en 46.

daarmee zijn argumentatie te versterken.¹⁴ Wij onderscheiden hier dan ook drie uitleggingsmethoden maar het Hof is niet altijd even duidelijk en consistent in dat onderscheid.¹⁵ Veelal past het Hof in arresten eenvoudigweg alle drie methoden toe.¹⁶

Ook moet hier genoemd worden het Weens Verdragenrechtverdrag van 1969.¹⁷ In de artikelen 31-33 zijn interpretatieregels te vinden die gelden in het internationaal publiekrecht (het volkenrecht). Deze regels zijn niet wezenlijk verschillend van degene die in het Europese recht gelden. De uitleg moet te goeder trouw plaats vinden volgens het adagium '*pacta sunt servanda*'.¹⁸ Volgens dit verdrag moeten bij interpretatie worden betrokken de in het betrokken verdrag gebruikte termen, de context, het voorwerp en het doel, de bedoeling van de partijen.¹⁹ Het Hof verwijst zelden naar het Verdragenrechtverdrag. Wel bijvoorbeeld in arresten die betrekking hebben op verdragen tussen de EU of een van haar rechtsvoorgangers en derde landen²⁰ waardoor veelal het toepasselijk EU-rechtelijke kader naar een internationaal verdrag verwijst²¹ of wanneer WTO recht een rol speelt in het geschil.²²

Wat hierna volgt heeft evenzeer betrekking op interpretatie van primair recht als van secundair recht hoewel de grammaticale methode meer bij secundaire dan bij primaire regelgeving wordt gebruikt. De uitleg van het Hof geldt '*hic tunc*', de betekenis van de betrokken term of bepaling wordt geacht te hebben gegolden sinds zij in werking trad.²³ De interpretatie heeft met andere woorden, terugwerkende kracht. Hoewel partijen er om kunnen verzoeken, beslist het Hof zelden dat de

¹⁴ HvJ EU 5 mei 2022, zaak C-179/21, *absoluts -bikes and more- GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2022:353, pt. 27-42; HvJ EU 21 november 2019, zaak C-678/18, *Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (Verordening Gemeenschapsmodellen)*, ECLI:EU:C:2019:998 pt. 31. Bewoordingen, context en doelstellingen vullen elkaar aan, zie HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-202/18 en C-238/18, *Ilmārs Rimšēvičs*, ECB, ECLI:EU:C:2019:139, pt. 66-75; Conclusie A-G Bobek 7 juli 2016, zaak C-220/15, *Commissie/Duitsland (Richtlijn pyrotechnische artikelen)*, ECLI:EU:C:2016:534, pt. 35.

¹⁵ Zie bijv. HvJ EU 17 juni 2021, zaak C-862/19 P, *Tsjechië/Europese Commissie (ESF en EFRO)*, ECLI:EU:C:2021:493. Hierin werkt het Hof achtereenvolgens de grammaticale methode (pt. 30 e.v.), de historische methode (p. 37 e.v.), de teleologische methode (pt. 44 e.v.) en de systematische methode (pt. 50 e.v.) af.

¹⁶ Hof van Justitie 1 augustus 2025, zaak C-92/24, *Banca Mediolanum*, ECLI:EU:C:2025:599, pt. 31; Hof van Justitie 20 juni 2024, zaak 35/23, *Greiszel*, ECLI:EU:C:2024:532, pt. 76.

¹⁷ Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 trad voor Nederland in werking op 9 mei 1985.

¹⁸ Art. 26 Weens Verdragenrechtverdrag van 1969.

¹⁹ HvJ EU 20 oktober 2022, zaak C-111/21, *Laudamotion*, ECLI:EU:C:2022:808, pt. 22.

²⁰ Bijv. HvJ 30 mei 2024, zaak C-627/22, *AB/Finanzamt Köln-Süd*, ECLI:EU:C:2024:431, pt. 47-48; HvJ EU 20 november 2001, zaak C-298/99, *Jany*, ECLI:EU:C:2001:616, pt. 35.

²¹ HvJ EU 5 juni 2025, C-292/24, *AD/Iberia*, ECLI:EU:C:2025:402. De zaak betrof Verordening (EG) 2027/97 (aansprakelijkheid luchtvervoerders) die verwees naar het Verdrag van Montreal.

²² Gerecht 21 februari 2024, zaak T-762/20, *Sinopec Chongqing SVW Chemical*, ECLI:EU:T:2024:113, pt. 20-24; Gerecht 21 december 2022, zaak EOC Belgium/Commissie. ECLI:EU:T:2022:837. pt 173-176; HvJ EU 14 juli 2022, C-500/20, *ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft*, ECLI:EU:C:2022:563, pt. 56.

²³ HvJ EU arrest 22 april 2021, C-485/19, *Profi Credit Slovakia*, ECLI:EU:C:2021:313, pt. 71-74; HvJ EU 5 september 2019, zaak C-331/18, *Pohotovost*, ECLI:EU:C:2019:665, pt. 53.

werking van zijn arrest in de tijd wordt beperkt. Voor inwilliging van het verzoek moet sprake zijn van goede trouw aan de kant van de belanghebbende kringen en moet er risico zijn op ernstige economische gevolgen.²⁴ Verder, wanneer een EU bepaling voor verschillende interpretaties vatbaar is, dan moet gekozen worden voor degene die overeenstemt met de EU Verdragen en die niet in strijd komt met de grondrechten en de algemene beginselen van EU recht.²⁵

Een ander beginsel dat het Hof hanteert, is dat afgeleide bepalingen van EU recht “zoveel mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de geldigheid ervan” en dat die overeenstemmen met het primaire EU recht.²⁶ Ook is een interpretatie *contra legem* uit den boze.²⁷

Hieronder worden de uitleggingsmethodes behandeld. Deze hebben betrekking op zowel primair als op secundair EU recht.²⁸ Deze zijn achtereenvolgens de grammaticale, de contextuele en de teleologische methode. Dat is veelal ook de volgorde die het Hof gebruikt in het geval het die methodes expliciet benoemt.²⁹ Het Hof past echter veelal de wijzen van uitlegging slechts impliciet toe en ook beperkt zij zich daarbij tot slechts een of twee wijzen van uitlegging.³⁰

²⁴ HvJ EU 18 november 2021, C-413/20, Belgische Staat/LO e.a., ECLI:EU:C:2021:938, pt. 53-59; HvJ EU 28 oktober 2020, C-321/19, BY, CZ/Duitsland, ECLI:EU:C:2020:866, pt. 51-60; HvJ EU 23 april 2020, zaak C-401/18, Herst s.r.o., ECLI:EU:C:2020:295, pt. 56-58. Een voorbeeld van een arrest waarvan de gevolgen wel in de tijd werden beperkt, is HvJ EU 15 december 1995, zaak C-415/93, Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, pt. 77 en 143-144. Daarmee is het Bosman arrest een uitzondering die de regele bevestigt.

²⁵ HvJEU 2 februari 2021, C-481/19, DB/Consob, ECLI:EU:C:2021:84, pt. 50; HvJ EU 14 mei 2019, gevoegde zaken C-391/16, C-77/17 en C-78/17, M tegen Ministerstvo vnitra en X en X tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, ECLI:EU:C:2019:403, pt. 77; HvJ EU 26 juni 2007, zaak C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, ECLI:EU:C:2007:383, pt. 28.

²⁶ HvJ EU 3 juni 2025, C-460/23, Kinsa, ECLI:EU:C:2025:392, pt. 37; HvJEU 2 februari 2021, C-481/19, DB/Consob, ECLI:EU:C:2021:84, pt. 50; HvJ EU 14 mei 2019, gevoegde zaken C-391/16, C-77/17 en C-78/17, M tegen Ministerstvo vnitra en X en X tegen Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, ECLI:EU:C:2019:403, pt. 77.

²⁷ HvJ EU 22 juni 2022, C-267/20, Volvo AB, ECLI:EU:C:2022:494, pt. 52; HvJ EU 1 oktober 2020, zaak C-526/19, Entoma, ECLI:EU:C:2020:769, pt. 43.

²⁸ Zie ook met betrekking tot EU belastingrichtlijnen: J. Korving, *Interpretation of EU (Direct) Tax Directives: The Judges Will Decide*, in: *The Power to Tax in Europe*, Johan Lindholm and Anders Hultqvist (eds.), Oxford: Hart Publishing, 2023, p. 205–232. J.J. van den Broek, Interpretatiemethoden van het Hof van Justitie in belastingzaken. Een kwantitatieve analyse, in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers & J.D.A. den Tonkelaar (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen*, Deventer: Kluwer, 2015, p. 247-260. H. Rösler, *Interpretation of EU Law*, in: *Max Planck Encyclopedia of European Law*, 2012.

²⁹ Gerecht 1 oktober 2025, T-600/23, BnetzA/ACER, ECLI:EU:T:2025:927, pt. 28-64; HvJ EU 11 september 2025, Österreichische Zahnärztekammer, ECLI:EU:C:2025:694, pt. 63-92; T-HvJ EU 4 oktober 2024, C-438/23, Protéines France, ECLI:EU:C:2024:826, pt. 86-93.

³⁰ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 8 oktober 2024, Herbaria Kräuterparadies, ECLI:EU:C:2024:852, pt. 69-70.

2. De grammaticale methode

De grammaticale, letterlijke of taalkundige methode is de meest voor de hand liggende.³¹ Wat je leest, geldt. Het Hof zal nooit uitdrukkelijke bewoordingen omzeilen en zijn eigen uitleg daarvoor in de plaats stellen.³² Dat zou in strijd zijn met artikel 5 VEU (bevoegdheidstoedeling), de scheiding der machten en het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist niet dat enkel de letterlijke uitlegging mag worden toegepast,³³

Door de grote hoeveelheid officiële talen kan het voorkomen dat afhankelijk van de taalversie die men raadpleegt een term verschilt in betekenis en precisie. In het algemeen geldt voor een beoefenaar van het Europese recht dat bij twijfel het altijd raadzaam is om verschillende taalversies te raadplegen, niet alleen bij wetgeving uit Brussel maar ook bij jurisprudentie uit Luxemburg. Wel is er een belangrijk formeel verschil. Bij jurisprudentie is alleen de procestaal authentiek maar bij regelgeving zijn in beginsel alle taalversies authentiek.³⁴ Het Hof zelf betreft dan ook alle taalversies van een regeling want geen enkele heeft voorrang boven een andere.³⁵ De vraag rijst of de nationale rechter verplicht is alle taalversies van een Europese regeling raad te plegen. Uit een arrest van het HvJ EU van oktober 2021 kan worden afgeleid dat dat niet het geval is. Wel moet de nationale rechter zich bewust zijn van mogelijke verschillen tussen verschillende taalversies en in het bijzonder daarmee rekening houden als partijen dat onderbouwd naar voren hebben gebracht.³⁶

³¹ Zie voor een illustratie van de letterlijke uitlegging HvJ EU 3 september 2024, C-261/22 P, Illumina/Commissie, pt. 121-128. In dit arrest past het Hof expliciet achtereenvolgens de letterlijke, de historische, de contextuele en de teleologische uitlegging.

³² HvJ EU 23 maart 2000, gevoegde zaken C-310/98 en C-406/98, Babis en Sagpol, ECLI:EU:C:2000:154, pt. 32.

³³ HvJ EU 11 september 2025, zaak C-764/23, Cairo Network, ECLI:EU:C:2025:691, pt. 76-78.

³⁴ ‘In beginsel’ want het is nl. mogelijk dat sommige secundaire of tertiaire EU regelgeving expliciet bepaalt dat slechts een taal authentiek is, zie Gerecht 6 oktober 2021, T-827/17, Aeris Invest, ECLI:NL:EU:T:2021:660, pt. 80-81.

³⁵ Zie bijv. HvJ EU 11 maart 2020, zaak 192/19, Rensen Shipbuilding, ECLI:EU:C:2020:194, pt. 31; HvJ EU 27 juni 2019, zaak C-348/19, Barausse Antonio e Gabriele, ECLI:EU:C:2019:545, pt. 39.

³⁶ HvJ EU 6 oktober 2021, zaak C-561/19, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, pt. 42-44. In dit arrest komt aan de orde de vraag wanneer heeft de nationale rechter voldoende zekerheid om af te zien van het stellen van prejudiciële vragen.

De grammaticale methode is de methode die het Hof als uitgangspunt neemt³⁷ en het vaakst toepast, vaker bij secundair EU recht dan bij primair. Zij is meestal niet of niet als enige bruikbaar en wordt dan toegepast samen met de andere methoden.³⁸

Rechtsvergelijking is daarbij een nuttig hulpmiddel. Het uitgangspunt is dan dat voor de uitleg van begrippen uit het EU recht niet mag worden aangeknoopt bij nationale rechtstelsels (tenzij dat uitdrukkelijk is bepaald). Het Hof overweegt daarom vaak dat een bepaald begrip zoals gebruikt in een EU regeling moet worden beschouwd als een “autonoom begrip van het Unierecht dat op het grondgebied van die Unie uniform moet worden uitgelegd”.³⁹ Door middel van een uniforme uitleg beoogt het Hof een uniforme toepassing in de lidstaten. Het kan zowel gaan om fundamentele (rechts)begrippen als om technische begrippen. Het Hof onderzoekt de verschillende rechtstelsels om uit te komen op een Europeesrechtelijke invulling van het betrokken begrip. Ook hier geldt dat dat gebeurt in samenhang met de andere interpretatiemethoden.

Met *a contrario* redeneringen is het Hof voorzichtig. Voor zover het gebeurt, is dat veelal in samenhang met een andere uitleggingsmethode om tot een antwoord te komen.⁴⁰ Verder legt het Hof de fundamentele van de interne markt zoals de vrijheden van verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal breed uit en uitzonderingen daarop, strikt uit. Deze benadering wordt zowel bij primaire als secundaire regelgeving gebruikt.⁴¹

3. De contextuele methode

³⁷ HvJ EU 29 juli 2024, zaak C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers, ECLI:EU:C:2024:639, pt. 97; Gerecht 5 oktober 2022, zaak T-761/20, European Dynamics Luxembourg/ECB, ECLI:EU:T:2022:606, pt. 58.

³⁸ HvJ EU 23 november 2023, zaak C-260/22, Seven One Entertainment Group, ECLI:EU:C:2023:900, pt. 22, 26; HvJ EU 10 juli 2019, zaak C-649/17, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, ECLI:EU:C:2019:576, pt. 35-37; HvJ EU 23 januari 2020, zaak C-29/19, ZP tegen Bundesagentur für Arbeit, ECLI:EU:C:2020:36, pt. 47-48.

³⁹ HvJ EU 30 april 2025, zaak C-63/24, Galte, ECLI:EU:C:2025:292, pt. 28. Zie bijv. Met betrekking tot het begrip ‘openbaardienstverplichtingen’ in Richtlijn 2009/72, HvJ EU 19 december 2019, zaak C-523/18, Engie Cartagena, ECLI:EU:C:2019:1129, pt. 34.

⁴⁰ Bijv. HvJ EU 28 februari 2008, zaak C-2/07, Paul Abraham, ECLI:EU:C:2008:133, pt. 34; HvJ EU 10 september 2009, zaak C-446/07, Severi, ECLI:EU:C:2009:530, pt. 46-48; HvJ EU 11 maart 2020, zaak 192/19, Rensen Shipbuilding, ECLI:EU:C:2020:194, pt. 33.

⁴¹ Zie bijv. inzake consumentenbescherming HvJ EU 14 mei 2020, zaak C-208/19, NK tegen MS, AS, ECLI:EU:C:2020:382, pt. 40.

De tweede uitleggingsmethode van het Hof is de contextuele of systematische methode. Zij kent verschillende verschijningsvormen. Een daarvan is te focussen op de locatie van de bepaling. Valt er iets over de betekenis af te leiden uit waar de bepaling zich bevindt in de betrokken regeling of ten opzichte van andere regelingen?⁴²

Onder de contextuele methode vat ik ook **de historische methode**, die door het Hof sinds 2021 als separate, vierde interpretatiemethode wordt beschouwd.⁴³ Zij is verwant aan zowel de contextuele als aan de teleologische uitlegging. Hierbij neemt het Hof in beschouwing de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling in kwestie.⁴⁴ Wij behandelen vooralsnog deze methode onder de contextuele omdat de ontstaansgeschiedenis ons inziens een deel van de context vormt. Je zou echter evengoed de historische methode onder de teleologische kunnen brengen. Het Hof gebruikt namelijk de historische methode om te doorgronden welk bedoelingen de wetgever indertijd had.⁴⁵

Voor een contextuele uitlegging van een EU bepaling zijn de *travaux préparatoires* ervan, van groot belang. Van Verdragen zijn deze niet openbaar maar van secundaire regelgeving wel.⁴⁶ Ook niet-EU rechtelijke internationale regelgeving kan in het kader van de context door het Hof betrokken worden bij zijn oordeelsvorming.⁴⁷

⁴² HvJ EU 30 januari 2019, zaak 220/17, *Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann*, ECLI:EU:C:2019:76, pt. 60-65. Zie voor een goede en uitgebreide illustratie van de contextuele uitlegging HvJ EU 3 september 2024, C-261/22 P, *Illumina/Commissie*, pt.

⁴³ HvJ EU 3 september 2024, C-611/22 P, *Illumina/Commissie*, pt. 129-150; HvJ EU 20 april 2023, zaak C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2023:301, pt. 40; HvJ EU 14 juli 2022, zaak C-743/19, *Parlement/Raad, Vestigingsplaats Europese Arbeidsorganisatie (ELA)*, ECLI:EU:C:2022:569, pt. 43; *Gerecht 27 januari 2021, T-699/17, Polen Commissie (...)*, ECLI:EU:T:2021:44, pt. 34.

⁴⁴ HvJ EU 14 juli 2022, zaak C-743/19, *Parlement/Raad, Vestigingsplaats Europese Arbeidsorganisatie (ELA)*, ECLI:EU:C:2022:569, pt. 43; HvJ EU 27 februari 2020, zaak C-803/18, *AAS 'Balta'*, ECLI:EU:C:2020:123, pt. 32 en 34; HvJ EU 10 december 2018, C-621/18, *Andy Wightman e.a.*, ECLI:EU:C:2018:999, pt. 47 en 68.

⁴⁵ *Gerecht 27 januari 2021, zaak T-699/17, Polen/Commissie (grote stookinstallaties, best beschibare technieken)*, ECLI:EU:T:2021:44, pt 34-37. Zie ook HvJ EU 17 juni 2021, zaak C-862/19 P, *Tsjechië/Europese Commissie (ESF en EFRO)*, ECLI:EU:C:2021:493, pt. 37-43; HvJ EU 11 november 2020, zaak C- 809/18P, *EUIPO/John Mills*, ECLI:EU:C:2020:902, pt 55; *Conclusie A-G 26 maart 2020, zaak C-249/19, JE/KF*, ECLI:EU:C:2020:231, pt. 44-50.

⁴⁶ HvJ EU 28 oktober 2010, *Volvo Car Germany*, ECLI:EU:C:2010:647, pt. 40. Via EUR-Lex is de wetgevingsgeschiedenis te raadplegen. Deze raadplegen kan ook inzicht geven in de oogmerken van de regeling waardoor de teleologische interpretatie in beeld komt.

⁴⁷ HvJ EU 30 april 2025, zaak C-63/24, *Galte*, ECLI:EU:C:2025:292, pt. 32-33, Zie bijv. Wat betreft modelverdragen van de OESO, HvJ EU 30 april 2020, *HB (C-168/19)*, *IC (C-169/19) tegen Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, ECLI:EU:C:2020:338, *gevoegde zaken C-168/19 en C-169/19*, pt. 14-18.

De preambule,⁴⁸ de considerans en de voorafgaande overwegingen⁴⁹ van secundaire regelgeving zijn teksten die zonder dat zij in formeel opzicht bindend zijn, wel relevant zijn voor de uitleg van die regelgeving. Zij geven nuttige informatie over de context waarin de betrokken EU maatregel tot stand is gekomen.⁵⁰

Gemeenschappelijke verklaringen aangenomen door de lidstaten bij de vaststelling van secundaire regelgeving hebben echter hoogstens een politieke betekenis en geen juridische.⁵¹ Daarentegen moet bijv. een eenzijdige Verklaring van een lidstaat aangenomen bij toetreding tot de EU wel worden betrokken bij de uitleg van bepalingen die daarmee verband houden.⁵²

Soms maakt het Hof gebruik van een analogische toepassing van andere Europese regelgeving om een leemte te vullen in de betrokken regels.⁵³ Soms ook past het Hof bijv. het ‘lex specialis’ beginsel toe.⁵⁴

4. De teleologische methode

De teleologische of functionele methode is de in de juridische literatuur de meest becommentarieerde interpretatiemethode waar het Hof zich van bedient.⁵⁵ Hierbij stelt het Hof bij zijn uitleg de algemene opzet en de doelstellingen van de regelgeving centraal.⁵⁶ Deze methode is kenmerkend voor het EU recht, in nationale rechtstelsels wordt zij veel minder gebruikt. De reden is dat de Europese rechtsorde indertijd van nul moest worden opgebouwd. Vaak was er sprake van open normen die in de (rechts)praktijk verder moesten worden ingevuld om toepasbaar te kunnen zijn. Europese samenwerking is dynamisch en was, in ieder geval in het begin, vooral economisch van aard en gericht op integratie en het afbreken van (geografische)

⁴⁸ De ‘preambule’ is letterlijk genomen alles wat voorafgaat aan het ‘dispositief’ (dat laatste zijn de artikelen, de bepalingen). De preambule omvat meestal de vermelding van de rechtsbasis, een overzicht van de wetgevingsgeschiedenis (o.a. een verwijzing naar bijv. het voorstel van de Commissie) en de ‘considerans’, de overwegingen die de redenen geven van de maatregel en de inhoud soms preciseren.

⁴⁹ De considerans wordt voorafgegaan door de volgende bewoordingen: “Overwegende hetgeen volgt” (of woorden van die strekking).

⁵⁰ HvJ EU 26 maart 2020, gevoegde zaken C-496/18 en C-497/18, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési, ECLI:EU:C:2020:240, pt. 69.

⁵¹ HvJ EU 19 december 2012, zaak C-149/11, Leno Merken, ECLI:EU:C:2012:816, pt. 45-47.

⁵² HvJ EU 20 februari 2001, zaak C-192/99, Manjit Kaur, ECLI:EU:C:2001:106, pt. 22-24.

⁵³ HvJ EU 20 februari 1975, zaak 64/74, Reich, ECLI:EU:C:1975:27, pt. 3; HvJ EU 19 juni 1979, zaak 180/78, Brouwer-Kaune, ECLI:EU:C:1979:156, pt. 8.

⁵⁴ HvJ EU 31 oktober 2019, zaak C-281/18, Repower AG, ECLI:EU:C:2019:916, pt. 26-36.

⁵⁵ Zie voor een goede en uitgebreide illustratie van de teleologische uitlegging HvJ EU 3 september 2024, C-261/22 P, Illumina/Commissie, pt. 186-218.

⁵⁶ Soms wordt er een onderscheid gemaakt tussen de algemene opzet en de doelstellingen, Conclusie A-G Saugmandsgaard Øe 6 december 2018, zaak C-596/17, Japan Tobacco International, ECLI:EU:C:2018:996, pt. 35-67.

grenzen. Het Hof van Justitie kan worden beschouwd als de motor van de Europese integratie en dat komt voor een belangrijk deel door zijn vroege gebruik van de teleologische interpretatiemethode.

Teleologische interpretatie is net als de contextuele methode, altijd subsidiair ten opzichte van de grammaticale methode.⁵⁷ Vaak vormt zij het sluitstuk dat de uitkomst van de andere twee methodes bevestigt.⁵⁸

Je kunt grofweg drie redenen onderscheiden waarom de teleologische methode wordt gebruikt. Om te beginnen wanneer de letterlijke uitleg niet goed werkbaar is of zelfs het doel van de regeling zou frustreren. Ten tweede om onbedoelde en ongewenste effecten van regelgeving te voorkomen en ten derde om hiaten te vullen in de betrokken regelgeving. In de praktijk wordt zij vaak ook gebruikt ter bevestiging van het resultaat van de andere methodes.

Een EU bepaling die voor verschillende of tegenstrijdige uitleggingen vatbaar is, is in de praktijk natuurlijk niet toepasbaar. Het Hof kiest dan voor die uitlegging “die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren”.⁵⁹ Een nuttige werking is degene die bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de betrokken bepaling.

Soms legt het Hof bij zijn uitleg de nadruk op de noodzaak de effectiviteit van de bepaling in kwestie te waarborgen of het voorkomen van ongewenste of zelfs onaanvaardbare effecten.⁶⁰

Hiaten kunnen zich altijd voordoen maar in een relatief recent en complex bouwwerk als de Europese Unie, zal het geen verrassing zijn dat die vaak worden aangetroffen. Het Hof kan zeer actief zijn in het vullen ervan.⁶¹ Een belangrijk bezwaar tegen teleologische interpretatie is echter dat het rechtsonzekerheid kan creëren aangezien de interpretatie gegeven in arresten terugwerkende kracht heeft vanaf het moment dat de betrokken regeling in werking trad. Een teleologische uitlegging mag niet zover

⁵⁷ HvJ EU 28 oktober 1999, zaak C-6/98, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD), ECLI:EU:C:1999:532, pt. 27.

⁵⁸ HvJ EU 26 februari 2019, gevoegde zaken C-202/18 en C-238/18, Ilmārs Rimšēvičs, ECB, ECLI:EU:C:2019:139, pt 66-76; HvJ EU 2 mei 2019, C-259/18, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, ECLI:EU:C:2019:346, pt. 30-38.

⁵⁹ HvJ EU 21 maart 2019, zaak C-465/17, Falck Rettungsdienste, ECLI:EU:C:2019:234, pt. 32; HvJ EU 14 oktober 1999, zaak C-223/98, Adidas, ECLI:EU:C:1999:500, pt. 24.

⁶⁰ HvJ EU 26 maart 2020, C-66/19, JC tegen Kreissparkasse Saarlouis ECLI:EU:C:2020:242, pt. 38, “...ernstig worden aangetast indien...”; HvJ EU 24 oktober 1973, zaak 10/73, Rewe, ECLI:EU:C:1973:111, pt. 14-15, “...ten einde een ontwrichting (...) te voorkomen...”, “...de ernst van de situatie...”.

⁶¹ Bijv. toen het Hof in 1986 na vaststelling dat het toenmalige art. 173 EEG-Verdrag (nu: art. 263 VWEU) weliswaar geen expliciete grondslag bood om in beroep te gaan tegen een bindend besluit van het EP, overwoog dat de EEG een rechtsgemeenschap was en uit zowel het EEG- als het EGKS-Verdrag impliciet afleidde dat handelingen van het EP niet onttrokken zijn aan een beroep tot nietigverklaring.

gaan dat bijvoorbeeld de werkingssfeer van een EU Verordening zou worden uitgebreid. Alleen de Europese wetgever is daartoe bevoegd.⁶²

⁶² HvJ EU 1 oktober 2020, zaak C-526/19, Entoma, ECLI:EU:C:2020:769 , pt. 42.