

mr J.C. van Haersolte (werkzaam bij Haersolte Legal)

Bijgewerkt t/m 1 oktober 2025

1. Inleiding tot voorrang en directe werking

1.1. Europees recht

Onder ‘Europees recht’ wordt hier verstaan het recht van de Europese Unie (EU recht, ook wel Unierecht genoemd). Het gaat ten eerste om het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarnaast speelt ook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest grondrechten) een belangrijke rol. Het EU recht omvat tevens de secundaire EU regelgeving (regelgeving met de hiervoor genoemde twee genoemde verdragen als rechtsbasis, meestal vastgesteld door de Raad van Ministers en het Europees Parlement maar soms zelfstandig door de Europese Commissie) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU (HvJ EU). Ten slotte omvat EU recht ook verdragen en overeenkomsten die gesloten zijn door de Europese Unie (EU) met derde landen. Dat kunnen zijn verdragen waarbij derde landen toetreden tot de EU (Toetredingsverdragen), meest recentelijk Kroatië per 1 juli 2013. Maar ook Associatieverdragen tussen de EU en derde landen, bijv. het in 1963 gesloten Associatieverdrag met Turkije dat op 1 december 1964 in werking trad. Vrijhandelsakkoorden, bijvoorbeeld dat tussen de EEG en Zwitserland dat op 1 januari 1973 in werking trad.¹ Geen EU recht zijn verdragen die tussen twee, soms meer EU lidstaten zijn gesloten waar de EU niet bij betrokken is zoals in het kader van de Benelux of bilaterale belastingverdragen.

In het dagelijkse spraakgebruik wordt met Europees recht vaak ook bedoeld het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (opgesteld in het kader van de Raad van Europa) en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), Inhoudelijk zijn het Handvest grondrechten en het EVRM overigens nauw verwant. Maar het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM wordt hier buiten beschouwing gelaten.

¹ Zie ook bijv. HvJ EU 29 februari 2024, zaak C-549/22, SVB, ECLI:EU:C:2024:184, pt. 34-36. Dit arrest heeft betrekking op de EG-Algerije Associatieovereenkomst van 2002.

1.2. Voorrang en directe werking

Voorrang en directe werking zijn de belangrijkste kenmerken van het Europese recht. Deze twee termen worden vaak in één adem genoemd of door elkaar maar kunnen als volgt worden onderscheiden. Voorrang heeft een abstractere en meer theoretische aard dan directe werking. Voorrang heeft betrekking op de verhouding EU-recht en nationaal recht terwijl directe werking betrekking heeft op de verplichting voor de nationale rechter een bepaling van EU-recht toe te passen in een concreet geval. Anders gezegd, EU recht heeft in algemene zin altijd voorrang boven nationaal recht maar niet iedere bepaling van EU recht heeft directe werking. Het is het beginsel van voorrang van EU recht dat de nationale rechter in staat stelt om eventueel rechtstreekse werkende bepalingen van EU recht toe te passen.²

2. De basis van voorrang en directe werking

2.1. Voorrang

Het EU recht heeft altijd **voorrang** op nationaal recht. Het maakt daarbij niet uit of de nationale bepaling van eerdere of van latere datum is. Het is ook om het even of de lidstaat een monistische benadering volgt ten aanzien van internationale verdragen (zoals Nederland) of een dualistische lijn (zoals Duitsland en Italië). De voorrang is niet uitdrukkelijk vastgelegd in een EU verdrag maar blijkt uit het Costa/Enel arrest van 1964.³ In dat arrest oordeelde het Hof van Justitie dat de (toen nog geheten) Europese Economische Gemeenschap (EEG) bij haar oprichting een autonome, *sui generis* rechtsorde in het leven had geroepen. De nationale rechter is gebonden het Europese recht toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten.⁴ Deze verplichtingen rusten overigens niet alleen op de rechter maar op alle overheidsinstanties.⁵

² HvJ EU 3 juli 2025, zaak C-605/23, Ati-19, ECLI:EU:C:2025:513, pt. 52; HvJ EU 22 februari 2022, zaak C-430/21, RS, ECLI:EU:C:2022:99.

³ HvJ EU 15 juli 1964, zaak 6/64, Costa/ENEL, ECLI:EU:C:1964:66

⁴ HvJ EU 10 maart 2022, zaak C-177/20, 'Grossmania', ECLI:EU:C:2022:175, pt. 43; HvJ EU 9 maart 1978, zaak 106/77, Simmenthal 2, ECLI:EU:C:1978:49, pt. 21.

⁵ HvJ EU 10 maart 2022, zaak C-177/20, 'Grossmania', ECLI:EU:C:2022:175, pt. 43-46; HvJ EU 2 maart 2021, zaak C-824/19, A.B., ECLI:EU:C:2021:153, pt. 148; HvJ EU 24 juni 2019, zaak C-573/17, Poplawski 2, ECLI:EU:C:2019:530, pt. 54.

2.2. Directe werking

Ook de directe werking blijkt uit de jurisprudentie van het Hof, het arrest Van Gend & Loos (1963).⁶ In die zaak oordeelde het Hof dat het Nederlandse bedrijf zich tegenover de fiscus kon beroepen op artikel 12 EEG (nu: artikel 30 VWEU) dat de heffing van invoerrechten tussen lidstaten verbiedt. Wanneer een bepaling van Europees recht directe werking heeft, moet de nationale rechter een beroep daarop door een particulier honoreren.⁷ Van sommige bepalingen is inmiddels al lang bekend dat zij directe werking hebben en hoeft de gang naar de rechter niet meer gemaakt te worden. Een Europese bepaling kan directe werking hebben maar dat is een uitzondering op de regel. Wanneer een particulier een beroep daarop doet, moet de rechter dat van geval tot geval beoordelen. Het is het Hof van Justitie EU dat dat in laatste instantie beoordeelt. Ook gedecentraliseerde instanties zijn gehouden bepalingen met directe werking toe te passen.⁸ Geen bepaling van nationaal recht van constitutionele aard of anderszins mag een nationale rechter hinderen bij het verzekeren van de volle werking van het EU recht.⁹

Om vast te stellen of een bepaling van EU recht directe werking heeft, moet bekeken worden in hoeverre de Europese Unie of nationale autoriteiten discretionaire bevoegdheid hebben bij de toepassing van die bepaling. In de woorden van het Hof, de bepaling moet “duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel”.¹⁰ Met ‘discretionaire uitvoeringsmaatregel’ wordt bedoeld nadere regelgeving die op Europees of nationaal niveau vastgesteld moet worden en waarvan de inhoud beleidskeuzes vereist voordat de Europese bepaling daadwerkelijk effect kan sorteren. Het Hof spreekt van “duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen” die in Europeesrechtelijke bepalingen worden opgelegd aan de lidstaten.¹¹ Maar wanneer bijvoorbeeld de betrokken bepaling keuzemogelijkheden biedt aan de Europese of nationale autoriteiten (bijv. door het werkwoord ‘kunnen’ te gebruiken), zal er sprake zijn van discretionaire bevoegdheid en is er dan ook géén directe werking. Verboden en verplichtingen gericht tot de nationale overheid hebben directe werking mits de uitvoeringstermijnen daarvoor zijn verstreken. Van directe werking kan ook sprake zijn wanneer de EU maatregel wel discretionaire bevoegdheid toekent maar tevens

⁶ HvJ EU 5 februari 1963, zaak 26/63, Van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1

⁷ HvJ EU 20 april 2023, zaak C-25/21, Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, ECLI:EU:C:2023:298, pt. 55; HvJ EU 11 november 2021, zaak C-819/19, Stichting Cartel Compensation, ECLI:EU:C:2021:904, pt. 52.

⁸ HvJ EU 24 februari 2022, zaak C-563/20, ORLEN KolTrans, ECLI:EU:C:2022:113, pt. 71.

⁹ HvJ EU 22 februari 2022, zaak C-430/21, RS, ECLI:EU:C:2022:99, pt. 53-78.

¹⁰ HvJ EU 8 mei 2025, zaak C-530/23, Baralo, ECLI:EU:C:2025:322, pt. 82; HvJ EG 15 januari 1986, zaak 44/84, Hurd, ECLI:EU:C:1986:2, pt. 47.

¹¹ HvJ EU 3 december 2020, zaak C 62/19, Star Taxi App, ECLI:EU:C:2020:980, pt. 87.

nadere voorwaarden bevat waaraan de rechter kan toetsen of de nationale overheid binnen de grenzen van haar bevoegdheid is gebleven (objectieve rechtmatigheidscontrole).¹²

Maar let op, de eventuele vaagheid van Europese rechtsbegrippen staat niet automatisch in de weg aan directe werking. Bij het bewuste gebruik van een begrip als ‘algemeen belang’ of ‘openbare orde’ heeft de Europese wetgever slechts één oplossing gewild en beoogde hij niet het bieden van keuzevrijheid. Het gaat erom dat de nationale rechter in staat is de Europese norm (waarin dat begrip is vervat) in een concreet geval toe te passen en daaraan kan toetsen. De rechter is dan daartoe in staat zonder dat hij op de stoel gaat zitten van het Europese of nationaal bestuur. Ook een beginsel als evenredigheid kan in een richtlijn bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd en daardoor inroepbaar zijn.¹³ Als de rechter het betrokken begrip echter onvoldoende duidelijk acht of twijfelt of de betrokken bepaling rechtstreekse werking heeft, kan hij daarover prejudiciële vragen aan het HvJ EU stellen.

Een verdragsrechtelijke bepaling met directe werking wordt geacht deze werking te hebben vanaf het moment dat zij in werking is getreden. De oudste voorganger van wat nu het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heet, is het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Dit Verdrag trad in werking op 1 januari 1958. Het Handvest grondrechten trad in werking op 1 december 2009. Bij secundaire Europese regelgeving dient men onderscheid te maken tussen verschillende types regelgeving. Bepalingen van een Richtlijn hebben eventueel directe werking vanaf het moment waarop de omzettingstermijn verloopt. Dat is dus niet het moment dat de Richtlijn in werking treedt hetgeen altijd (ruim) eerder is, veelal al 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Wel is het zo dat in de periode voorafgaand aan het verstrijken van de omzettingstermijn lidstaten geen maatregelen mogen nemen die het door de Richtlijn beoogde resultaat in gevaar brengen.¹⁴ Verordeningen en Besluiten kennen geen omzettingstermijn maar deze maatregelen bevatten enkel een tijdstip van inwerkingtreding.¹⁵ Voorafgaand aan inwerkingtreding hebben de bepalingen geen directe werking.

¹² HvJ EU 12 september 2024, zaak C-73/23, Chaudfontaine Loisirs, ECLI:EU:C:2024:734, pt. 57-59; HvJ EU 27 april 2023, C-528/22, M.D. (toegangsverbod tot Hongarije), ECLI:EU:C:2023:341, pt. 98; HvJ EU 1 februari 1977, zaak 52/76, VNO, ECLI:EU:C:1977:12.

¹³ HvJ EU 4 mei 2023, zaak C-40/21, Agenția Națională de Integritate, ECLI:EU:C:2023:367, pt. 49; HvJ EU 8 maart 2022, zaak C-205/20, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, ECLI:EU:C:2022:168, pt. 28-32.

¹⁴ HvJ EU 18 december 1997, zaak C-129/96, Inter-Environnement Wallonie 1, ECLI:EU:C:1997:628, pt. 45.

¹⁵ ‘Verbindend in al haar onderdelen’ volgens artikel 288 VWEU.

3. Directe werking van (specifieke bepalingen van) Europese regelgeving

Bij directe werking dient men onderscheid te maken tussen primair EU recht (bepalingen in een van de Verdragen) en secundair recht (bepalingen in een Verordening, Richtlijn enz.).

3.1. Primair EU-recht

3.1.1. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Indien het gaat om Verdragsbepalingen moeten deze duidelijk, precies en onvoorwaardelijk zijn om rechtstreekse werking te hebben. De directe werking is **verticaal** omdat het gaat om een particulier die zich daarop succesvol kan beroepen tegenover een nationale overheid. Beginselen en bepalingen in het VWEU die deel uitmaken van de openbare orde van de Unie zoals degene met betrekking tot de vrije mededinging en het vrij verkeer van werknemers, diensten en kapitaal (de interne markt) roepen rechten in het leven voor particulieren die door de nationale rechter gehandhaafd moeten worden.¹⁶ Het Hof heeft in de loop van de jaren vastgesteld dat o.a. de volgende bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) directe werking hebben: artikelen 30 (verbod in- en uitvoerrechten), 37 (verbod staatshandelmonopolies), 45 (vrij verkeer van werknemers), 48, lid 1 en 2 (vrij verkeer van werknemers), 56 (vrij verkeer van diensten), 63 (kapitaal- en betalingsverkeer), 102 (misbruik machtspositie), 106, lid 2 (diensten van algemeen economische belang zijn onderworpen aan de Europese mededingingsregels), 108, lid 3, 3^e zin (verbod steunmaatregel zonder aanmelding bij Europese Commissie) en 110 (verbod hogere belasting producten andere lidstaten) VWEU.

Soms kan er bij het VWEU sprake zijn van **horizontale directe werking**, dus in geschillen tussen private partijen onderling (personen of bedrijven). Dat is het geval bij bijvoorbeeld artikelen 18 eerste alinea (verbod van discriminatie naar nationaliteit in het algemeen), 45 lid 2 (verbod van discriminatie naar nationaliteit in het werknemersverkeer), 49 (verbod van discriminatie naar nationaliteit in het vestigingsrecht), 56 (verbod van discriminatie naar nationaliteit in het dienstenverkeer), 101 (kartelverbod), 102 (verbod misbruik machtspositie) en 157 (gelijke beloning man/vrouw) VWEU. De uitbreiding van de directe werking naar horizontale verhoudingen werd door het Hof veelal beargumenteerd doordat anders de interne marktbeepalingen in de praktijk een dode letter zouden zijn.

¹⁶ HvJ 1 augustus 2025, zaak C-600/23, Royal Footclub Club Seraing, ECLI:EU:C:2025:617, pt. 88-89.

3.1.2. Handvest grondrechten

Ook bepalingen van het **Handvest grondrechten** kunnen directe werking hebben mits ze voldoen aan de hierboven genoemde eisen van duidelijkheid, precisie en onvoorwaardelijkheid. Wel moet het geschil in kwestie binnen de werkingssfeer van het EU recht vallen, dus wanneer EU recht in het geding is.¹⁷ De rechtstreekse werking kan verticaal zijn maar kan soms ook horizontaal. De nadere uitwerking van een Handvestbepaling in een Richtlijn kan daarvoor een argument zijn.¹⁸

3.1.3. Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is daarentegen sterk institutioneel van aard en daarom zal niet snel worden aangenomen dat het rechtstreeks werkende bepalingen bevat. Voor een particulier is de meest relevante bepaling artikel 4, lid 3, VWEU dat het beginsel van loyale samenwerking bevat, ook wel genoemd het beginsel van Unietrouw. Het Hof heeft weliswaar nooit uitdrukkelijk geoordeeld dat dit beginsel directe werking heeft maar heeft het wel vaak aangehaald in samenhang met andere EU bepalingen om artikel 4, lid 3, VWEU kracht bij te zetten. Inmiddels heeft het Hof vastgesteld dat artikel 19, lid 1, 2^e alinea (daadwerkelijke rechtsbescherming), rechtstreekse werking heeft.¹⁹

3.2. Secundair EU-recht²⁰

Directe werking van secundaire EU-regelgeving hangt af van het type regelgeving. Van belang zijn drie types van secundaire regelgeving: de Verordening, de Richtlijn en het Besluit.²¹ Niet wordt ingegaan op regelgeving die gebaseerd is op het VEU zoals het Kaderbesluit.²²

¹⁷ Art. 51 Handvest grondrechten.

¹⁸ HvJ EU 9 november 2023, C-271/22, Keolis Agen, ECLI:EU:C:2023:834, pt. 16-28.

¹⁹ HvJ 1 augustus 2025, zaak C-600/23, Royal Footclub Club Seraing, ECLI:EU:C:2025:617, pt. 119-120; HvJ EU 22 december 2022, C-491/20, Sąd Najwyższy, ECLI:EU:C:2022:1046, pt. 80; HvJ 6 oktober 2021, zaak C-487/19, W.Z., ECLI:EU:C:2021:798, pt. 159-161; HvJ EU 2 maart 2021, zaak C-824/19, A.B., ECLI:EU:C:2021:153, pt. 142-146.

²⁰ Zie ook met betrekking tot het direct belastingrecht J.A.M. Korving, *The European Triangle: On the Relationship between Primary EU Law, Secondary EU Law and National Law in the Field of Direct Taxation*, *European Business Law Review* 35, no. 1 (2024): p. 1-48.

²¹ Artikel 288 VWEU.

²² Wel wordt erop gewezen dat ondanks het ontbreken van directe werking van Kaderbesluiten “uit het het dwingende karakter ervan de nationale autoriteiten, en in het bijzonder de nationale rechterlijke instanties, niettemin tot conforme uitlegging van hun nationale recht verplicht”. HvJ EU 6 december 2022, zaak C-492/22 PPU, CJ, ECLI:EU:C:2022:964, pt. 62. HvJ EU 21 december 2023, RQ/Generalstaatsanwaltschaft Berlin, ECLI:EU:C:2023:1031, pt. 46-49.

3.2.1. Verordeningen

Verordeningen hebben uit zichzelf rechtstreekse werking.²³ Zij hebben immers “een algemene strekking” en zijn “verbindend in al haar onderdelen en [is] rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.”²⁴ EU Verordeningen lijken wat dat betreft in het rechtsverkeer op Nederlandse wetten en kunnen dan ook in geschillen tussen particulieren onderling worden ingeroepen (horizontale rechtstreekse werking). Ook kan een nationale toezichthouder op grond van een EU Verordening een beroep instellen tegen een particulier (omgekeerde verticale rechtstreekse werking).²⁵ Verordeningen kunnen ook ter handhaving bepalingen bevatten over dwangsommen en boetes die door de Europese Commissie opgelegd kunnen worden. Sommige Verordeningen vereisen nationale regelgeving ter nadere, praktische uitwerking van hetgeen de Verordening bepaalt. Deze nationale maatregelen mogen de directe werking niet belemmeren, de Europese oorsprong van de maatregelen niet maskeren en moeten duidelijk maken welke beoordelingsmarge de lidstaten hebben bij het treffen van de uitvoeringsmaatregelen van de Verordening.²⁶

3.2.2. Richtlijnen²⁷

Bij **Richtlijnen** ligt het ingewikkelder. Richtlijnen worden niet vastgesteld om nationale regelgeving te uniformeren maar om die te harmoniseren. Zij zijn “verbindend ten aanzien van wat betreft het resultaat”²⁸ en laten aan de nationale wetgever over hoe dat wordt bewerkstelligd. Wel is het zo dat Richtlijnen bepalingen kunnen bevatten die zodanig gedetailleerd geformuleerd zijn dat zij verticale directe werking hebben. Dat is het geval als aan drie voorwaarden is voldaan:

- de uitvoeringstermijn van de Richtlijn is verstreken;²⁹
- de betrokken bepaling is (nog) niet of niet correct omgezet in nationale regelgeving; en
- de bepaling moet inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk zijn en voldoende nauwkeurig of rechten vastleggen die particulieren tegenover de overheid kunnen doen gelden.

²³ HvJ EU 8 mei 2024, C-734/22, Oostenrijk/GM (Finanzprokurator), ECLI:EU:C:2024:395, pt. 19; HvJ EU 16 februari 2023, zaak C-638/22 PPU, ECLI:EU:C:2023:103, Rzecznik Praw Dziecka e.a., pt. 91.

²⁴ Artikel 288 VWEU.

²⁵ HvJ EU 15 juni 2021, zaak C-645/19, Facebook Ireland, ECLI:EU:C:2021:483, pt. 106-113.

²⁶ HvJ EU 30 mei 2024, zaak C-663/22, Expedia, ECLI:EU:C:2024:433, pt. 40-43.

²⁷ Zie ook J. Lindeboom, Continuïteit en verandering in de rechtspraak over de doorwerking van richtlijnen in de nationale rechtsorde, NTER 2022, p. 203-211.

²⁸ Artikel 288 VWEU.

²⁹ HvJ EU 20 april 2023, zaak C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ECLI:EU:C:2023:301, pt. 73; HvJ EU 5 mei 2022, zaak C-83/20, BPC Lux 2, ECLI:EU:C:2022:346, pt. 23.

Of de uitvoeringstermijn van een Richtlijn is verstreken, is gemakkelijk na te gaan, deze staat vermeld aan het einde van de tekst. Sommige richtlijnen kennen een gedifferentieerde uitvoeringstermijn, met verschillende data voor verschillende onderdelen ervan. Of de lidstaat in kwestie de Richtlijn(bepaling) heeft omgezet, is na te gaan in EUR-Lex en de periodieke informatie die de Nederlandse overheid verstrekt over de implementatie van EU richtlijnen.

In de woorden van het Hof is een bepaling onvoorwaardelijk en nauwkeurig wanneer “zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten, en voldoende nauwkeurig is om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd” en wanneer “zij de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel”.³⁰ De eis van onvoorwaardelijkheid is in feite dezelfde als bij verticale rechtstreekse werking van Verdragsbepalingen. De directe werking kan door particulieren worden afgedwongen tegenover de overheid. Daarbij moet het begrip ‘overheid’ breed worden opgevat. Niet alleen Rijksoverheid, provincies en gemeenten maar de overheid ongeacht in welke hoedanigheid zij optreedt (denk dus aan bijv. overheidsbedrijven). Het gaat niet alleen om overheidsinstanties maar ook om “lichamen of entiteiten, zelfs indien zij privaatrechtelijk van aard zijn, die onder gezag of toezicht staan van een overheidsinstantie, ofwel waaraan een lidstaat een taak van algemeen belang heeft opgedragen en die daartoe over bevoegdheden beschikken die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden”.³¹

Richtlijnbe­palin­gen kun­nen geen horizon­ta­le directe wer­king heb­ben, in de zin dat de ene par­ticu­lier een be­roep zou kun­nen doen te­gen­over de an­dere par­ticu­lier.³² Wel kun­nen er zich be­paalde ‘drie­hoeksituaties’ voor­doen waar­door be­palin­gen van Richtlijnen effect sorteren in horizon­ta­le re­la­ties. Een derde-belang­heb­bende (A, iem­and die nega­tie­ve ge­vol­gen kan ondervinden van de ver­lening van een vergun­ning aan een ander, B) doet dan een be­roep op een richtlijn­be­paling het­geen ten kos­te kan

³⁰ HvJ EU 8 mei 2025, zaak C-530/23. Baralo, ECLI:EU:C:2025:322, pt. 83; HvJ EU 14 maart 2024, zaak C-752/11, EP/Maahanmuuttovirasto, ECLI:EU:C:2024:225, pt. 76-78; HvJ EU 26 april 2023, zaak C-629/22, Migrationsverket, ECLI:EU:C:2023:365, pt. 29-31; HvJ EU 20 april 2023, zaak C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ECLI:EU:C:2023:301, pt. 62-64, 60-73; HvJ EU 14 januari 2021, zaak C-387/19, RTS infra BVBA, ECLI:EU:C:2021:13, pt. 46-47.

³¹ HvJ EU 22 december 2022, gevoegde zaken C-383/21 en C-384/21, Sambre & Biesme CVBA, ECLI:EU:C:2022:1022, pt. 38-40; HvJ EU 30 april 2020, zaak C-584/18, Blue Air, ECLI:EU:C:2020:324, pt. 72; HvJ EU 10 oktober 2017, zaak C-413/15, Farrell II, ECLI:EU:C:2017:745, pt. 32-35.

³² HvJ EU 8 mei 2025, zaak 212/24, L.T., ECLI:EU:C:2025:341, pt. 29; HvJ EU 18 januari 2022, zaak C-261/20, Thelen Technopark Berlin, ECLI:EU:C:2022:33, pt. 32; HvJ EU 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, ECLI:EU:C:1986:84.

gaan van de rechtspositie van de direct-belanghebbende, C (in dat geval de aanvrager van diezelfde vergunning). In de doctrine is gesteld dat het Hof dat als volgt benadert. Horizontale effecten van niet of onjuist omgezette Richtlijnbevestigingen zijn niet toegestaan wanneer die bevestigingen verplichtingen in het leven beogen te roepen voor particulieren maar wel toegestaan wanneer het gaat om bevestigingen die verplichtingen van de overheid betreffen.³³ Ook is het mogelijk dat de lidstaat eigenstandig in zijn regelgeving bepaalt dat een particulier zich in een geschil met een andere particulier zich mag beroepen op het buiten toepassing laten van nationale bevestigingen wegens strijd met EU rechtelijke bevestigingen die geen directe werking hebben.³⁴ Let wel, richtlijnen kunnen geen verticale omgekeerde directe werking hebben (een overheid tegenover een particulier).³⁵

Directe werking van Richtlijnen behelst het buiten toepassing laten van conflicterende nationale regels. Omdat dat soms in de praktijk als een te vergaande stap kon worden ervaren is sinds midden jaren '80 van de vorige eeuw het leerstuk van de **richtlijnconforme interpretatie** tot ontwikkeling gekomen.³⁶ Hierbij is de nationale rechter verplicht de eigen wetgeving zo veel mogelijk te interpreteren in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken EU Richtlijnen.³⁷ Dat doet hij met inachtneming van zijn nationale (proces)recht met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden. Zo nodig wijkt hij daarbij af van vaste nationale rechtspraak.³⁸

Inmiddels spreekt men steeds vaker van '**Unierechtconforme uitlegging**' of '**conforme uitleg**' als een verplichting voor de nationale rechter. Deze verplichting is dus dan niet meer beperkt tot Richtlijnen maar strekt zich uit tot het gehele EU recht.³⁹ Voor alle duidelijkheid, hiervoor is geen directe werking vereist.⁴⁰

³³ Inleiding tot het Europees bestuursrecht, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, 4^e druk 2017, p. 95-99. De auteurs verwijzen o.a. naar: HvJ EU 7 januari 2004, zaak C-201/02, Delena Wells, ECLI:EU:C:2004:12, pt. 56-58; HvJ EU 21 maart 2013, zaak C-244/112, Salzburger Flughafen, ECLI:EU:C:2013:203 en naar diverse uitspraken van de ABRvS.

³⁴ HvJ EU 19 juni 2025, zaak 645/23, Hera Comm, ECLI:EU:C:2025:454, pt. 60, 63; HvJ EU 11 april 2024, zaak C-316/22, Gabel Industria, ECLI:EU:C:2024:301, pt. 22-27.

³⁵ HvJ EU 14 mei 2024, zaak C-15/224 PPU, Stachev, ECLI:EU:C:2024:399, pt. 51-53; HvJ EU 8 oktober 2020, zaak C-568/19, MO/Toledo, ECLI:EU:C:2020:807, pt. 35; HvJ EU 8 oktober 1987, zaak 80/86, Kolpinghuis, ECLI:EU:C:1987:431.

³⁶ HvJ EU 27 april 2023, C-528/22, M.D. (toegangsverbod tot Hongarije), ECLI:EU:C:2023:341, pt. 98; HvJ EU 13 november 1990, zaak C-106/89, Marleasing, ECLI:EU:C:1990:395, pt. 8; HvJ EU 10 april 1984, zaak 14/83, Von Colson en Kamann, ECLI:EU:C:1984:153, pt. 26.

³⁷ "dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, rekening houdend met het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling" HvJ EU 20 april 2023, C-263/22, Ocidental, ECLI:EU:C:2023:311, pt. 33.

³⁸ HvJ EU 19 juni 2025, zaak C-219/25 PPU, Kamekris, ECLI:EU:C:2025:456, pt. 44-46; HvJ 8 mei 2025, gevoegde zaken C-212/24, C-226/24 en C-227/2, L. T. s.s., EU ECLI:EU:C:2025:341, pt. 29.

³⁹ HvJ EU 28 april 2022, zaak C-44/21, Phoenix Contact, ECLI:EU:C:2022:309, pt. 52; HvJ EU 4 maart 2020, zaak C-34/19, Telecom Italia, ECLI:EU:C:2020:148, pt. 59-60.

⁴⁰ HvJ EU 24 juni 2019, zaak C-573/17, Poplawski 2, ECLI:EU:C:2019:530, pt. 109.

Integendeel, juist wanneer directe werking van een Richtlijn niet aanwezig is, kan conforme uitleg uitkomst bieden.⁴¹ Maar omdat conforme uitleg een minder vergaande stap is dan rechtstreekse werking die tot gevolg heeft dat een strijdige nationale bepaling volledig buiten toepassing moet worden gelaten, moet de rechter kiezen voor conforme uitleg van nationaal recht ook al is directe werking van de betrokken EU bepalingen aanwezig.⁴² De verplichting tot Richtlijnconforme interpretatie geldt vanaf het moment dat de omzettingstermijn is verstreken en de Richtlijn in kwestie niet of niet correct is omgezet. Overigens, vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Richtlijn is de rechter eveneens al verplicht zich te onthouden van een uitleg van het nationale recht die het resultaat van de richtlijn na het verstrijken van de omzettingstermijn in gevaar zou brengen.⁴³ Het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van terugwerkende kracht, het legaliteitsbeginsel en het verbod van *contra legem* interpretatie blijven overigens van toepassing.⁴⁴ Hoewel dat nog niet door het Hof van Justitie expliciet is overwogen, is in de Nederlandse literatuur geopperd dat ook op het nationale bestuur de verplichting rust tot conforme interpretatie en toepassing van nationale regelgeving.⁴⁵

3.2.3. Besluiten

Het derde type secundaire EU regelgeving is het **Besluit**, een restcategorie ten opzichte van de Verordening en de Richtlijn. Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heette dit een 'Beschikking'. EU Besluiten hebben over het algemeen een individuele of specifieke strekking en zijn gericht tot een of meer met name genoemde lidstaten, ondernemingen of personen, de 'adressaten'. Alleen voor hen is het Besluit verbindend.⁴⁶ Soms echter worden EU Besluiten vastgesteld gericht tot de lidstaten die een algemene, meer wetgevende strekking hebben. Dergelijke Besluiten behelzen veelal een nadere uitwerking van algemene regels (uit primaire of andere secundaire regelgeving) voor specifieke gevallen, omstandigheden of situaties. Zij vereisen dan soms ook omzetting in Nederlandse wetgeving (net als Richtlijnen). En de eventuele directe werking van

⁴¹ HvJ EU 3 juni 2021, zaak C-726/19, Instituto Madrileño de Investigación, ECLI:EU:C:2021:439, pt. 79-87.

⁴² HvJ EU 21 oktober 2021, zaak C-282/20, ZX, ECLI:EU:C:2021:874, pt. 41-44.

⁴³ HvJ EU 4 juli 2006, zaak C-212/04, Adeneler, ECLI:EU:C:2006:443, pt. 121-123.

⁴⁴ HvJ EU 26 juni 2025, gevoegde zaken C-555/23 en C-556/23, Makeleio EPE, pt. 87-95; HvJ EU 19 juni 2025, zaak C-219/25 PPU, Kamekris, ECLI:EU:C:2025:456, pt. 47-48; HvJ EU 11 juli 2024, zaak C-196/23, Plamaro, ECLI:EU:C:2024:596, pt. 43; HvJ EU 27 april 2023, C-528/22, M.D. (toegangsverbod tot Hongarije), ECLI:EU:C:2023:341, pt. 98; HvJ EU 22 juni 2022, C-267/20, Volvo AB, ECLI:EU:C:2022:494, pt. 52; HvJ EU 24 juni 2019, zaak C-573/17, Poplawski 2, ECLI:EU:C:2019:530, pt. 75-76.

⁴⁵ Inleiding tot het Europees bestuursrecht, J.H. Jans, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, 4^e druk 2017, p. 108-109.

⁴⁶ Artikel 288 VWEU.

bepalingen van deze Besluiten hangt af (net als bij Richtlijnen) van hun formulering. Zijn de bepalingen duidelijk, precies en onvoorwaardelijk en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel dan hebben zij directe werking. Horizontale directe werking van bepalingen van Besluiten is door het Hof niet aanvaard.⁴⁷ Overigens, vele EU beschikkingen, dus vastgesteld voor 1 december 2009, zijn nog geldig en relevant.⁴⁸ De aantallen en de relevantie van EU Besluiten zijn kleiner dan van Verordeningen en Richtlijnen.

4. Overheidsaansprakelijkheid wegens schending van EU recht

De hierboven besproken rechtstreekse werking en conforme interpretatie zijn twee vormen van doorwerking van EU recht in de lidstaten. Een derde variant is de aansprakelijkheid van de overheid wegens schending van Europees recht. Conceptueel zijn deze drie nauw aan elkaar verwant. In het kader van de toepassing van het EU recht dienen ze echter ook in een bepaalde volgorde te worden ‘afgevinkt’. Wanneer de omzettingstermijn van een Richtlijn is verstreken en er geen of onjuiste omzetting heeft plaatsgevonden dan zal de nationale rechter als eerste zich de vraag moeten stellen of conforme uitleg van nationaal recht mogelijk is. Hiermee ‘verzoent’ de rechter het EU recht en het nationale recht die met elkaar in conflict zijn. Hij past het nationale recht toe en leest dat in het licht van het EU recht.

Als conforme uitleg niet mogelijk is dan zal als tweede optie, de rechter moeten kijken of de EU bepalingen in kwestie directe werking bezitten.⁴⁹ Dat is een ingrijpende stap, de rechter overweegt in de voorliggende kwestie dat het EU recht voorrang heeft en laat het nationale recht buiten toepassing.

Mocht dat ook niet mogelijk zijn, dan pas kan in beeld komen de eventuele aansprakelijkheid van de nationale overheid wegens schending van EU recht.⁵⁰ Het moge duidelijk zijn dat dat de meest ingrijpende stap is. Om deze vorm van doorwerking te bewerkstelligen moet zijn voldaan aan drie voorwaarden:

1. de geschonden regel moet het toekennen van rechten aan particulieren beogen (relativiteit);
2. de schending moet voldoende gekwalificeerd zijn (voldoende ernstig);⁵¹

⁴⁷ HvJ EU 7 juni 2007, zaak C-80/06, Carp Snc, ECLI:EU:C:2007:327, pt. 20-21.

⁴⁸ Zie bijv. HvJ EU 9 januari 2024, zaak C-131/23, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, ECLI:EU:C:2024:42, pt. 73-75.

⁴⁹ HvJ EU 12 september 2024, zaak C-243/23. Drebers, ECLI:EU:C:2024:736, pt. 83; HvJ EU 24 januari 2012, zaak C-282/10, Dominguez, ECLI:EU:C:2012:33, pt. 23.

⁵⁰ Conclusie A-G HvJ EU 24 juni 2017, zaak C-413/15, Farrell II, ECLI:EU:C:2017:492, pt. 32.

⁵¹ HvJ 5 december 2023, zaak C-86/22, Papier Mettler Italia, ECLI:EU:C:2023:1023, pt. 85-89.

3. er moet een direct causaal verband zijn tussen de schending en de geleden schade (causaliteit).

Deze eisen zijn door het Hof voor het eerst benoemd in 1991 in het *Francovich* arrest⁵² en later uitgewerkt in de arresten *Brasserie du Pêcheur*⁵³ en *Dillenkofer*.⁵⁴ Men spreekt van de *Francovich* aansprakelijkheid. Hoewel begonnen met betrekking tot een niet-omgezette Richtlijn⁵⁵ bestrijkt dit leerstuk inmiddels ook andere types secundaire regelgeving maar ook de toepassing van primair EU recht.⁵⁶ Ook maakt het niet uit om welke overheidsorgaan het gaat, het kan bijvoorbeeld ook gaan om schending van EU recht door de nationale rechterlijke macht.⁵⁷ Aansprakelijkheid staat los van de vraag of een bepaling van EU recht directe werking heeft.⁵⁸ Terwijl het recht op schadevergoeding uit het EU recht voortvloeit dienen de gevolgen van de schade in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht ongedaan te worden gemaakt. Hierop zijn van toepassing de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.⁵⁹

⁵² HvJ EU 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90. *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428.

⁵³ HvJ EU 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, ECLI:EU:C:1996:79.

⁵⁴ HvJ EU 8 oktober 1996, gevoegde zaken C-178/94 e.a., *Dillenkofer*, ECLI:EU:C:1996:375.

⁵⁵ In de *Francovich* zaak ging het om Richtlijn 80/987/EEG (rechten werknemers bij faillissement werkgever).

⁵⁶ Hof van Justitie 21 december 2023, gevoegde zaken C-38/21, C-47/21 en C-232/21, *BMW Bank*, ECLI:EU:C:2023:1014, pt. 229.

⁵⁷ HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-620/17, *Hochtief*, ECLI:EU:C:2019:630, pt. 41.

⁵⁸ HvJ EU 22 december 2022, zaak C-61/21, *Ministre de la Transition écologique* (luchtkwaliteit), ECLI:EU:C:2022:1015, pt. 47.

⁵⁹ HvJ EU 28 juni 2022, zaak C-278/20, *Commissie/Spanje* (overheidsaansprakelijkheid), ECLI:EU:C:2022:503, pt. 33, 176-177.