

relevante omstandigheden, buiten de plaats waar de arbeid daadwerkelijk wordt verricht, *door hun aantal een ander land aanwijzen* (zie punt 40; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wahl, nr. 66). Het is evenwel onduidelijk welke gevolgen deze nuance nu precies heeft. Betekent dit dat bij de toepassing van de ontsnappingsclausule ook omstandigheden die uit het oogpunt van het beschermingsbeginsel van belang zijn een rol kunnen spelen? Werkt het beschermingsbeginsel dan toch door bij de invulling van de ontsnappingsclausule? In ieder geval kan worden geconcludeerd dat men niet een al te lichtzinnig beroep op de ontsnappingsclausule kan doen. Dit lijkt ook beter in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof inzake *Koelzsch en Voogsgeerd*. Art. 6, tweede lid, a) EVO wordt daarin immers ruim uitgelegd, juist wegens een passende bescherming van de werknemer. Een ruime toepassing van de ontsnappingsclausule zou de door het Hof aan de werknemer gegeven bescherming in de zaken-*Koelzsch* en -*Voogsgeerd* weer terugnemen (voor zover uitgegaan wordt van de veronderstelling dat de werknemer best beschermd wordt door het recht van het land waar hij zijn arbeid verricht). Bovendien dient steeds rekening te worden gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat (zeker in het internationaal privaatrecht) toch een tamelijk belangrijk uitgangspunt blijft. Een ruime toepassingsmogelijkheid van de ontsnappingsclausule zou de rechtszekerheid aanzienlijk aantasten.

Als beoordelingsmaatstaf voor de nationale rechters somt het Hof tot slot nog een aantal factoren op waarmee rekening dient te worden gehouden (let wel: «dient», niet «zou»; deze factoren worden dus in dwingende zin opgeschreven), zoals: «het land waar de werknemer belastingen en heffingen op inkomsten uit arbeid betaalt en het land waar hij is aangesloten bij de sociale zekerheid en de verschillende pensioen-, ziektekostenverzekerings- en invaliditeitsregelingen. Daarbij dient de nationale rechter rekening te houden met alle omstandigheden van de zaak, zoals met name de criteria betreffende de vaststelling van het salaris en de andere arbeidsvoorwaarden» (zie punt 41; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wahl, nrs. 68-70). Het is hier niet de plaats om diep in te gaan op elk van deze geboden factoren. Wel is het van belang op te merken dat de factor van «het land waar de werknemer belastingen en heffingen op inkomsten uit arbeid betaalt» veelal neerkomt op het woonland van de werknemer. Ondanks het feit dat het Hof dit laatste niet specifiek overweegt, zou dit gevolgen kunnen hebben voor de behandeling van o.a. grensarbeiders. De vraag rijst in hoeverre er nu een andere regel zou kunnen gaan gelden voor de situatie van grensarbeiders.

Welnu, de rechter dient dus rekening te houden met alle relevante omstandigheden die de arbeidsbetrekking kenmerken en zelf te bezien welke omstandigheden daarvan volgens hem het zwaarste wegen, waarbij hij bovendien «niet automatisch» mag concluderen dat de

ontsnappingsclausule opgaat, louter omdat de andere relevante omstandigheden door hun aantal een ander land aanwijzen. Al met al kan het nog een behoorlijke kluit worden voor de nationale rechter om te bepalen welk recht aan de hand van een concrete feitenconstellatie toepasselijk is.

(Derde kamer – Zaak C-64/12 – Schlecker)

(Elektronische vindplaats: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CJ0064:NL:HTML>)

Fieke Van Overbeeke

Hof van Justitie – 17 september 2013

Europees recht – Rechtsbescherming – Directe beroepen – Beroep tot nietigverklaring – Begrotingsprocedure – Beginsel van institutioneel evenwicht – Attributiebeginsel – Verplichting tot loyale samenwerking – Naleving van wezenlijke vormvoorschriften

Deze zaak vindt haar oorsprong in de wijziging die het Verdrag van Lissabon aanbracht aan de jaarlijkse begrotingsprocedure, neergelegd in art. 272 EG, thans art. 314 VWEU. Voor een meer gedetailleerde bespreking van de verschillen vóór en na het Verdrag van Lissabon wordt naar elders verwezen (zie: H. Matthijs, «De begroting van de Europese Unie», *SEW* 2010, 51 e.v.). Van belang hier is dat, pre-Lissabon, de complexe begrotingsprocedure werd afgesloten nadat de parlementsvoorzitter constateerde dat de begroting was vastgesteld. Vandaag schrijft art. 314, negende lid VWEU op soortgelijke wijze voor dat wanneer de «[begrotings] procedure is afgesloten, [...] de voorzitter van het Europees Parlement [constateert] dat de begroting definitief is vastgesteld». Daarentegen voegde het Verdrag van Lissabon een belangrijke bepaling toe aan het huidige art. 314, eerste lid VWEU dat voorschrijft dat de «jaarlijkse begroting van de Unie [...] door het Europees Parlement en de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure [wordt] vastgesteld». Voorts werd de procedure ook vereenvoudigd door de introductie van een bemiddelingscomité na de eerste lezing, vergelijkbaar met het comité dat bestaat in de gewone wetgevingsprocedure op basis van art. 294 VWEU.

Onmiddellijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 richtte de Raad een brief aan het Parlement waarin hij meedeelde dat de begroting voor 2010 zou moeten worden vastgesteld door de voorzitters van beide instellingen i.p.v. enkel door de voorzitter van het Parlement en dit ten gevolge van de wijziging door het nieuwe Verdrag. Het Parlement negeerde evenwel deze uitnodiging en de parlementsvoorzitter nam de handeling alleen aan. Eenzelfde scenario herhaalde zich voor de begroting van 2011, waarna de

Raad bij het Hof van Justitie een beroep tot nietigverklaring van de handeling van de parlementsvoorzitter tot vaststelling van de begroting startte.

De kern van het betoog van de Raad bestond erin een analogie te trekken tussen de gewijzigde begrotingsprocedure en de gewone wetgevingsprocedure, om te concluderen dat de handeling waarmee de begroting wordt afgesloten door de voorzitters van beide instellingen moest worden ondertekend. Tot verdere staving wierp de Raad een schending van het institutioneel evenwicht en het beginsel van loyale samenwerking op, aangezien het Parlement de prerogatieven van de Raad miskend had en zich niet constructief had opgesteld om tot een vergelijk te komen. De Raad verweet het Parlement ook een schending van wezenlijke vormvoorschriften: aangezien er geen overeenstemming was over wie de gecontesteerde handeling diende aan te nemen, kon de parlementsvoorzitter nooit constateren dat de begroting was vastgesteld.

Het mag weinig verbazen dat het Hof het kernbetoog van de Raad verwierp. Aangezien art. 314 VWEU expliciet spreekt over een bijzondere wetgevingsprocedure en expliciet het aannemen van de gecontesteerde handeling reserveert voor de parlementsvoorzitter, was de analogie die de Raad probeerde te trekken met de gewone wetgevingsprocedure veel te zwak om te concluderen dat de gecontesteerde handeling toch door de voorzitters van beide instellingen moest worden aangenomen. Er rustte ook geen verplichting op het Europees Parlement, krachtens het beginsel van loyale samenwerking, om tot een vergelijk te komen met de Raad, aangezien art. 314, negende lid VWEU enkel in een rol voorziet voor de parlementsvoorzitter en dat beginsel dus niet aan de orde is. Het oordeel van het Hof kan op deze punten enkel bijgevallen worden.

Andere elementen van het oordeel zijn echter minder overtuigend. Zo had de Raad betoogd dat de gecontesteerde handeling de vorm moest aannemen van een verordening, richtlijn of besluit, aangezien art. 289, tweede lid VWEU bepaalt dat in «in de bij de Verdragen bepaalde specifieke getallen een bijzondere wetgevingsprocedure [bestaat] in de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit (...)». De gecontesteerde handeling voldeed hier echter niet aan. Hierover oordeelde het Hof dat de gecontesteerde handeling helemaal geen wetgevingshandeling is. Hoewel na het Verdrag van Lissabon gedacht werd dat «wetgevingshandelingen» die handelingen zijn die volgens een wetgevingsprocedure tot stand zijn gekomen (zie: A. van den Brink, «Van rechtshandelingen naar rechtshandelingen. «Lissabon» en de introductie van een Europees primaat van de wetgever», *SEW* 2008, 167), gaat dit dus niet meer *a priori* op. Of er ook buiten het begrotingsdomein wetgevingsprocedures zijn

die niet uitmonden in een wetgevingshandeling, is een vraag die hiermee rijst.

Daarnaast had de Raad opgeworpen dat het Parlement conform art. 296 VWEU samen met de Raad het instrument had moeten bepalen waarmee de gecontesteerde handeling werd vastgesteld. Dat artikel bepaalt immers dat «[w]anneer de Verdragen niet bepalen welk soort van handeling moet worden vastgesteld, [...] de instellingen zelf per afzonderlijk geval een keuze [maken]». Hier oordeelde het Hof dat art. 296 VWEU niet van toepassing was, aangezien art. 314, negende lid VWEU een handeling van de parlementsvoorzitter voorschrijft. Dit overtuigt echter niet, aangezien de vraag juist is in welk juridisch instrument deze handeling gegoten moet worden. Hier rijst dan weer de vraag of de redenering van het Hof ook van toepassing is op andere bepalingen in de Verdragen die specifiek benoemde instellingen machtigen om onbestemde «maatregelen» vast te stellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de harmonisatiebepaling in art. 114 VWEU.

Als laatste dient het middel van de Raad vermeld te worden waarin een schending van het institutioneel evenwicht wordt opgeworpen. Hoewel het Hof dit evenwicht zelf gekwalificeerd heeft als een beginsel van het EU-recht (zie het arrest van 6 mei 2008, zaak C-133/06, Europees Parlement t/ Raad van de Europese Unie, punten 56-57), negeert het Hof in deze zaak dit argument. Dit ligt in lijn met de bestaande jurisprudentie waarin tot dusver het institutioneel evenwicht enkel een belangrijke rol speelt wanneer het Hof zelf dit beginsel aanwendt, maar niet wanneer het opgeworpen wordt door partijen. Maar indien het institutioneel evenwicht een beginsel is, zou het Hof strikter moeten optreden wanneer partijen het beginsel lichtzinnig invoeren (zoals *in casu*) en tevens receptiever moeten zijn in die gevallen waarin partijen het (*prima facie*) terecht invoeren. Zo niet lijkt een bezinning over de kwalificatie ervan als «beginsel» aan de orde.

Naast deze bedenkingen moet van deze zaak dus vooral onthouden worden dat het Verdrag van Lissabon, ondanks de wijzigingen aan de begrotingsprocedure, niets veranderd heeft aan de wijze waarop de jaarlijkse begroting finaal wordt vastgesteld. De handeling hiertoe wordt nog altijd (enkel) door de parlementsvoorzitter vastgesteld.

(Grote Kamer – Zaak C-77/11 – Raad van de Europese Unie t/ Europees Parlement)

(Elektronische vindplaats: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0077:NL:HTML>)

Merijn Chamon