

**1. Het toepassingsgebied van het Handvest: temporele kwesties**

Het Handvest bevat geen bepaling over de reikwijdte *ratione temporis*. Bepaalde regels kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak van het Hof van Justitie. Voor schendingen van grondrechten als gevolg van door de EU vastgestelde handelingen kan het Handvest dienen als ijkpunt, ook als de betrokken handeling is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (zie bv. [zaak C-92/09 Volker und Markus Schecke](#), [zaak C-236/09 ASBL Test-Achats](#), [zaak C-293/12 Digital Rights Ireland](#) en [zaak C-362/14 Schrems](#)).

Anders ligt het bij nationale maatregelen die binnen het toepassingsgebied van het Handvest vallen (zie [deel II, punt 3](#) en [deel III, punt 2](#)) maar waartegen de rechtstreekse werking van het Handvest niet kan worden ingeroepen (zie hierover [punt 7](#)) als de feiten van de zaak dateren van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (1 december 2009). Dit blijkt uit [zaak C-316/13 Fenoll](#). Opgemerkt zij evenwel, dat de bescherming van bepaalde grondrechten al vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon door het Hof van Justitie was gewaarborgd op grond van de algemene beginselen van het Unierecht (zie [punt 2.3](#)). Het kan daarom zinvol zijn na te gaan of de betrokken bepaling van het Handvest dient ter bescherming van een grondrecht dat eerder al is beschermd als algemeen beginsel (en vervolgens met de voor het Handvest bepaalde toets – zie [punt 7](#) – vast te stellen of wordt voldaan aan de criteria voor rechtstreekse werking).

**2. Een indeling van nationale handelingen waarop het Handvest van toepassing is**

Zoals is uitgelegd in [deel II, punt 2](#), biedt artikel 51, lid 1, van het Handvest bescherming tegen schendingen die voortkomen uit nationale handelingen ter uitvoering van het Unierecht. Dat betekent dat, om de door het Handvest geboden bescherming te genieten, niet kan worden volstaan met aan te voeren dat het in de onderhavige zaak gaat om de schending van een grondrecht.

Het Handvest kan alleen worden ingeroepen **als een bepaling uit het primaire of secundaire Unierecht, anders dan de bepalingen van het Handvest zelf, van toepassing is op de onderhavige zaak**. Met andere woorden, er moet voldoende verband zijn tussen de regel van het Unierecht en de nationale handelingen of bepalingen die strijdig zouden zijn met het Handvest.

Het verband moet voldoende zijn, in de zin dat niet volstaat dat de EU- en de nationale beperkingen over hetzelfde onderwerp gaan: de bepaling van het Unierecht moet een regel bevatten die op nationaal niveau fungeert als de referentienorm op het betrokken gebied.

Bijgevolg zijn er, naast de bepalingen van het Handvest zelf, andere bepalingen van het Unierecht waarmee de bescherming van het Handvest niet kan worden ingeroepen. Dat geldt voor Verdragsbepalingen die de wetgevende EU-organen de bevoegdheid toekennen om op een bepaald gebied maatregelen vast te stellen. Het kan daarom zinvol zijn na te gaan of de betrokken bepaling van het Handvest ten aanzien van nationale maatregelen ter uitvoering van die bepalingen.

*Zo is in artikel 19 VWEU bepaald dat "de Raad [...], met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen [kan] nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden". Op grond van deze bepaling (of beter gezegd: de voorloper ervan, artikel 13 VEG), hebben de wetgevende EU-organen belangrijke wetgeving vastgesteld, met name: Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; en Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Het Handvest kan worden ingeroepen tegen een nationale bepaling die valt binnen de werkingsfeer van deze richtlijnen. Als de nationale bepaling betrekking heeft op een gebied dat niet valt onder voornoemde richtlijnen, kan voor bescherming van het Handvest echter niet worden volstaan met aan te voeren dat de EU bevoegd is om bepaalde vormen van discriminatie te bestrijden.*

Een lijst van situaties waarin nationale maatregelen kunnen worden beschouwd als dienend ter uitvoering van Unierecht, volgt hieronder. In de beschreven situaties is het verband tussen enerzijds de nationale maatregel of bepaling die in strijd zou zijn met het Handvest en anderzijds het Unierecht voldoende om de bescherming van het Handvest in te roepen. Klik op elke categorie voor een korte toelichting en een voorbeeld uit de praktijk.

Opgemerkt zij dat dit overzicht niet limitatief kan zijn: het is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie, die in de loop der tijd kan wijzigen.

**2.1 Nationale bepalingen die zijn vastgesteld om het Unierecht uit te voeren**

Het Handvest is van toepassing op nationale maatregelen die zijn vastgesteld om verplichtingen na te komen die voortvloeien uit het Unierecht, zoals EU-richtlijnen of -verordeningen (zie de [voorbeelden 1](#) respectievelijk [2](#) hieronder).

Richtlijnen zijn alleen bindend voor de desbetreffende lidstaten voor wat betreft het te behalen resultaat en laten de nationale instanties vrij in hun keuze van de vorm en wijze waarop zij dat verwezenlijken. Een richtlijn houdt bijgevolg in dat er, binnen de daarin vermelde termijn, nationale wetgeving moet worden vastgesteld voor de tenuitvoerlegging, tenzij het beoogde doel kan worden bereikt met de bestaande nationale regelgeving.

De in EU-richtlijnen opgenomen verplichtingen kunnen heel specifiek maar ook algemeen geformuleerd zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor nationale maatregelen die dienen ter vervulling van de verplichting te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen bij schending van de nationale voorschriften ter uitvoering van een richtlijn (zie [punt 4](#) van deze indeling).

De aan de lidstaten gelaten keuzevrijheid doet evenwel geen afbreuk aan hun plicht de EU-grondrechten te eerbiedigen bij het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen. Zij moeten de betrokken verplichting uit hoofde van het Unierecht namelijk zodanig vervullen dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt op een manier die overeenstemt met de EU-grondrechten. Als de lidstaten daarentegen geen keuzevrijheid wordt gelaten en de bepaling van het Unierecht op zich onvereenigbaar blijkt te zijn met EU-grondrechten, moet een nationale rechter het Hof van Justitie verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de bepaling.

Anders dan richtlijnen zijn verordeningen doorgaans onmiddellijk van kracht in de nationale rechtsstelsels, zonder dat de nationale instanties uitvoeringsmaatregelen moeten vaststellen. Dat neemt niet weg dat er voor sommige bepalingen in verordeningen wel nationale uitvoeringsmaatregelen zijn vereist. Die maatregelen mogen niet beletten dat de verordening onmiddellijk van toepassing is of de aard van de verordening maskeren. Daarnaast moeten de uitvoeringsmaatregelen voor een EU-verordening verenigbaar zijn met de regels ter bescherming van de EU-grondrechten.

Verder kunnen bepalingen van het primaire Unierecht verplichtingen voor lidstaten opwerpen en kan het voor de uitvoering ervan nodig zijn maatregelen vast te stellen die overeenstemmen met het Handvest (zie [voorbeeld 3](#)).

**Voorbeeld**

(1) Het volgende voorbeeld gaat over nationale bepalingen die worden vastgesteld om een EU-richtlijn om te zetten, en is gebaseerd op: Het arrest van het Hof van Justitie van 15 januari 2014, in [zaak C-176/12 Association de médiation sociale](#).

De heer Loboudi wordt binnen het bedrijf waar hij werkt, aangewezen als vertegenwoordiger van de werknemers. Zijn werkgever vordert nietigverklaring van die aanwijzing op grond van het argument dat het aantal werknemers lager is dan het in de wet gestelde minimum voor de verplichting tot aanwijzing van een vertegenwoordiger. Hij benadrukt het feit dat de meeste werknemers in dienst zijn op basis van een soort overeenkomst die volgens de nationale wetgeving niet wordt meegeteld in de berekening van het voornoemde minimumaantal medewerkers.

De nationale rechter twijfelt of de nationale wetgeving verenigbaar is met artikel 27 van het Handvest over het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming en besluit de zaak naar het Hof van Justitie te verwijzen voor een prejudiciële beslissing.

Het Hof van Justitie oordeelt dat het Handvest van toepassing is op de zaak omdat de nationale wetgeving op dit punt is vastgesteld ter uitvoering van [Richtlijn 2002/14/EG](#) tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers.

(2) Het volgende voorbeeld betreft nationale bepalingen ter uitvoering van een EU-verordening en is gebaseerd op: Het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, in [zaak C-135/13 Szatmári Malom Kft](#).

De eigenaar van een maalderij vraagt financiële steun aan krachtens Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling. Met de steun wil hij de maalderij vervangen door een nieuwe, zonder de capaciteit uit te breiden. De bevoegde nationale instantie wijst de aanvraag af op de grond dat krachtens de nationale wetgeving ter uitvoering van de verordening slechts steun kan worden verleend voor de modernisering van bestaande maalderijen en niet voor de bouw van een nieuwe maalderij. De eigenaar van de maalderij vecht deze afwijzing aan en de nationale rechter vraagt het Hof van Justitie te oordelen over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met de verordening.

Het Hof van Justitie wijst erop dat het de taak van de lidstaten is specifieke regelgeving vast te stellen over de ontvankelijkheid van aanvragen om financiële steun. Die regelgeving moet echter wel voldoen aan de in de verordening opgenomen bijzondere voorwaarde dat de verleende steun moet leiden tot een verbetering van de algehele prestatie van de sector. De lidstaten kunnen aanvullende ontvankelijkheidseisen stellen mits zij daarbij de aan hen toegestane speelruimte niet te buiten gaan. Het doel van de nationale wetgeving is te voorkomen dat er door steun te verlenen extra verwerkingscapaciteit in de maalderijsector bij komt, gezien de onderbenutting van de bestaande maalderijen. Volgens het Hof van Justitie is dat een redelijk oogmerk. Desondanks oordeelt het dat, in een geval zoals dat van de verzoekende partij, de nationale wetgeving strijdig is met het in artikel 20 van het Handvest vastgelegde gelijkheidsbeginsel, aangezien de bouw van de nieuwe faciliteit resulteert in sluiting van de oude en dus niet leidt tot een toename van de bestaande capaciteit.

**N.B.:** de Europese Commissie heeft "[Richtnoeren voor de eerbiediging van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bij de tenuitvoerlegging van de Europese structuur- en investeringsfondsen \('ESI-fondsen'\)](#)". gepubliceerd. Deze publicatie geeft een overzicht van de nationale maatregelen ter uitvoering van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

(3) Het volgende voorbeeld betreft nationale maatregelen ter uitvoering van primair Unierecht en is gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, in [zaak C-650/13 Delvigne](#). In een zaak over het verval van burgerrechten van een EU-burger heeft een Franse rechter twijfels over de verenigbaarheid van artikel 39, lid 1, van het Handvest met een nationale bepaling over de automatische ontneming van het actief kiesrecht in het geval van een strafrechtelijke veroordeling die in laatste aanleg is uitgesproken vóór 1 maart 1994 (de datum van inwerkingtreding van het nieuwe strafwetboek van Frankrijk). De rechter verzoekt het Hof van Justitie dan ook om een prejudiciële beslissing.

Het Hof van Justitie oordeelt dat krachtens artikel 8 van de Akte van 1976 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement (die de status van primair Unierecht heeft) "behoudens de bepalingen van die Akte, voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen gelden" (punt 29). Verder stelt het dat "op de lidstaten de in artikel 1, lid 3, van de Akte van 1976 juncto artikel 14, lid 3, VEU neergelegde verplichting rust om te verzekeren dat de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen worden verkozen".

Bijgevolg moet worden overwogen dat een lidstaat die "bij de nakoming van de verplichting die op hem rust krachtens artikel 14, lid 3, VEU en artikel 1, lid 3, van de Akte van 1976, in de nationale wettelijke regeling bepaalt dat burgers van de Unie die [...] strafrechtelijk zijn veroordeeld op grond van een vóór 1 maart 1994 onherroepelijk geworden uitspraak, zijn uitgesloten van stemrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, wordt [...] geacht het Unierecht ten uitvoer te leggen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest" (punten 32 en 33).

## **2.2 Nationale bepalingen die het Unierecht uitvoeren, hoewel zij niet met dat doel zijn vastgesteld**

Een lidstaat hoeft niet per se nieuwe wetgeving vast te stellen om zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht na te komen: dat is niet nodig als het op grond van bestaande nationale bepalingen al mogelijk is ervoor te zorgen dat het nationale rechtssysteem overeenstemt met die verplichtingen. De vraag of de nationale maatregel is vastgesteld om een in het Unierecht vastgelegde verplichting na te komen, al in gebruik was om een dergelijke verplichting uit te voeren of uitsluitend is vastgesteld op nationaal initiatief, doet niet ter zake.

Dat betekent dat nationale maatregelen die zijn vastgesteld voordat de uitgevoerde uit het Unierecht voortvloeiende verplichting in het leven is geroepen, binnen de werkingssfeer van het Handvest kunnen vallen.

Deze situatie wordt geïllustreerd door bovenstaande voorbeelden onder 3) en 4) maar kan ook andere nationale bepalingen betreffen dan die ter vaststelling van procedureregels of sancties.

## **2.3 Nationale bepalingen van procesrecht over de uitoefening voor de nationale rechter van bij Unierecht aan particulieren toegekende (gewone) rechten**

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is het "bij gebreke van een [EU]-regelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het [Unierecht] ontlenu" (zie bv. [zaak C-276/01 Steffensen](#), punt 60).

In het Verdrag van Lissabon is deze rechtspraak gecodificeerd. Artikel 19, lid 1, tweede zin, VEU bepaalt dat "de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren".

Bijgevolg is het Handvest, met name artikel 47 over doeltreffende rechtsbescherming, van toepassing op nationale procedureregels voor de uitoefening voor de nationale rechter van bij Unierecht aan particulieren toegekende (gewone) rechten, ongeacht of die regels daarvoor specifiek zijn vastgesteld. Zulke rechten kunnen zijn toegekend bij richtlijnen of verordeningen, of bij andere bepalingen van primair Unierecht dan die van het Handvest zelf.

### **Voorbeeld**

Het volgende voorbeeld gaat over procedureregels voor de uitoefening van een bij Unierecht toegekend recht en is gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010 in [zaak C-279/09 DEB](#).

Een Duits bedrijf dat actief is in de aardgassector, zegt verlies te hebben geleden als gevolg van een te late omzetting van twee EU-richtlijnen over de levering van aardgas. Het wil daarom een vordering instellen tegen Duitsland wegens schending van het Unierecht overeenkomstig het precedent van [zaak C-6/90 Francovich](#). Het bedrijf kan het bij Duitse wet verplichte voorschot op de gerechtskosten echter niet betalen, omdat het geen geld en vermogen heeft. Evenmin kan het bedrijf een advocaat betalen, terwijl het Duits recht voor dergelijke zaken bepaalt dat het zich als eiser zou moeten laten bijstaan.

Omdat nationale bepalingen over rechtsbijstand volgens de uitlegging van het Bundesverfassungsgericht alleen voor particulieren gelden, wordt de aanvraag van het bedrijf geweigerd.

Het bedrijf gaat in beroep tegen de beslissing en de nationale rechter verwijst de zaak naar het Hof van Justitie voor een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen van burgerlijke rechtsvordering met het Unierechtbeginsel van doeltreffende rechtsbescherming. Het Hof van Justitie concludeert dat het bevoegd is de nationale bepalingen (en met name de uitlegging daarvan door het Bundesverfassungsgericht) te toetsen aan artikel 47 van het Handvest, daar die bepalingen in dit geval betrekking hebben op de uitoefening voor de rechter van een bij het Unierecht toegekend recht (het recht op schadevergoeding wegens niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichtingen krachtens Unierecht). Nationale procedureregels die van invloed zijn op de uitoefening van bij het Unierecht toegekende rechten, vallen derhalve binnen de werkingssfeer van het Handvest, ongeacht of zij al dan niet specifiek daarvoor zijn vastgesteld.

#### **2.4 Nationale bepalingen over sancties wegens niet-nakoming van uit het Unierecht voortkomende verplichtingen**

Van lidstaten wordt krachtens maatregelen in het kader van het Unierecht steeds meer verlangd dat zij doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties invoeren voor het niet nakomen van de specifieke bij die maatregelen of de uitvoeringswetgeving bepaalde verplichtingen.

De lidstaten kunnen voldoen aan deze verplichting door specifieke sancties vast te stellen die beantwoorden aan de eisen voor de bescherming van de in het Handvest verankerde grondrechten. Zij kunnen er echter ook voor kiezen gebruik te maken van sancties waarin hun nationale wetgeving al voorziet voor (vergelijkbare) schendingen op nationaal niveau. Een beroep op het Handvest is dan alleen mogelijk als de sancties worden toegepast op niet-nakoming van een uit het Unierecht voortkomende verplichting.

##### **Voorbeeld**

Het volgende voorbeeld is ontleend aan het arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013 in [zaak C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Een Zweedse visser heeft in zijn jaarlijkse belastingaangifte onjuiste informatie verstrekt, waardoor de schatkist ontvangsten in de vorm van inkomstenbelasting en belasting over de toegevoegde waarde (btw) kan zijn misgelopen. Volgens de nationale wetgeving kan dit soort belastingfraude aanleiding zijn voor zowel bestuurlijke als strafrechtelijke vervolging, met als mogelijke uitkomst een belastingtoeslag en een strafrechtelijke sanctie. Na de bestuurlijke procedure tegen hem, wordt hij opgeroepen om voor de strafrechter te verschijnen. De rechter twijfelt evenwel over de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met het in artikel 50 van het Handvest verankerde ne-bis-in-idembeginsel (d.w.z. het recht niet tweemaal voor hetzelfde delict te worden bestraft).

Het Hof van Justitie oordeelt dat het bevoegd is de nationale wetgeving te toetsen aan artikel 50 van het Handvest, aangezien de lidstaten verplicht zijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen om te waarborgen dat de btw op hun grondgebied volledig wordt geïnd en om fraude te bestrijden. Deze verplichting is vastgelegd in onder andere artikel 2, artikel 250, lid 1, en artikel 273 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

Het Hof van Justitie beschouwt het feit dat de nationale wetgeving niet is vastgesteld om de richtlijn om te zetten (de vaststelling vond plaats voordat Zweden toetrad tot de EU), niet als beletsel voor toepassing van het Handvest. Het benadrukt dat, los van het doel dat de wetgevende instanties er oorspronkelijk mee voor ogen hadden, de betrokken nationale bepalingen hebben geresulteerd in nakoming van de bij het Unierecht opgelegde verplichting om voor de financiële belangen van de Europese Unie schadelijke gedragingen doeltreffend te bestraffen.

Evenmin wordt toepassing van het Handvest belet door het feit dat de nationale wetgeving niet alleen betrekking heeft op aan btw gerelateerde strafbare feiten. Het Hof van Justitie wijst erop dat artikel 325 VWEU de lidstaten ertoe verplicht om onwettige activiteiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de EU, te bestrijden met doeltreffende afschrikkende maatregelen, en in het bijzonder dezelfde maatregelen te nemen tegen voor de financiële belangen van de Europese Unie schadelijke fraude als die welke zij treffen om voor hun eigen financiële belangen schadelijke fraude te bestrijden.

#### **2.5 Toepassing door een nationale instantie van Unierechtbepalingen of van nationale bepalingen ter uitvoering daarvan**

De verplichting van lidstaten om het Unierecht uit te voeren op een manier die overeenstemt met de EU-grondrechten, geldt niet alleen voor wetgevende instanties maar ook voor de nationale instanties die belast zijn met het handhaven van de wet in hun land. Daarom moeten nationale rechters en bestuursorganen de bepalingen van het Unierecht toepassen (c.q. uitleggen) op een manier die overeenstemt met de EU-grondrechten.

Dit is bepaald in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie: "de autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten [...] moeten [...] er [...] op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging [van het Unierecht of op de nationale bepalingen ter uitvoering daarvan] die in conflict zou komen met de door de communautaire rechtsorde beschermde grondrechten" ([zaak C-101/01 Lindqvist](#) punt 87).

##### **Voorbeeld**

Dit voorbeeld is gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2014 in [zaak C-329/13 Stefan](#).

De heer Stefan heeft ernstige materiële schade geleden als gevolg van de overstromingen van de Drau. Daarom dient hij bij de bevoegde Oostenrijkse instantie een verzoek in om informatie over het beheer van de waterstanden in de rivier. Het verzoek wordt afgewezen omdat openbaarmaking van de gevraagde informatie de aanhangige strafprocedure tegen de wachter van de sluizen in de rivier negatief zou kunnen beïnvloeden en zou kunnen afdoen aan de mogelijkheid voor de betrokkene om een eerlijk proces te krijgen.

Krachtens artikel 4, lid 2, onder c), Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie kunnen de lidstaten bepalen dat een verzoek om openbaarmaking van milieu-informatie kan worden geweigerd, indien daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen.

De heer Stefan gaat in beroep tegen de weigering. De nationale rechter oordeelt dat de weigering van zijn verzoek niet terecht was, omdat de wetgevende instanties van Oostenrijk bovengenoemde optionele afwijking niet hebben opgenomen in de nationale wetgeving ter uitvoering van de richtlijn.

In dit verband twijfelt de nationale rechter aan de verenigbaarheid van de wetgeving met het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest gewaarborgde recht op een eerlijk proces en besluit het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing. Het Hof van Justitie merkt op dat alle instanties van de lidstaten, ook de bestuurs- en gerechtelijke organen, eerbiediging van de regels van het Unierecht, met inbegrip van de EU-grondrechten, moeten waarborgen op het gebied waarop zij bevoegd zijn. Omdat de nationale wetgevende instanties voor de in artikel 4, lid 2, onder c), van de verordening bedoelde uitzondering bij het omzetten ervan in nationale wetgeving geen bepalingen hebben opgenomen, zijn de met de uitvoering van de nationale regelgeving belaste instanties bijgevolg verplicht om de aan hen toegekende speelruimte in te vullen op een wijze die overeenstemt met artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

#### **2.6 Nationale bepalingen waarin begrippen uit EU-maatregelen worden gespecificeerd**

EU-handelingen bevatten soms een gedeelte met definities van bepaalde begrippen en termen die worden gebruikt in de wetgevingshandeling. De aldus gedefinieerde begrippen en termen hebben een autonome, gestandaardiseerde betekenis in het kader van het Unierecht; bij twijfel is het Hof van Justitie bevoegd tot uitlegging.

Andere EU-handelingen verwijzen daarentegen naar definities die zijn onderschreven door elke lidstaat. Dat betekent dat de wetgevende EU-organen de verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de betekenis en de exacte werkingssfeer van de betrokken concepten willen eerbiedigen. Het Hof heeft echter duidelijk gemaakt dat, ook als het Unierecht geen aparte definitie bevat, de lidstaten de doeltreffende verwezenlijking van de in de betrokken EU-

handeling vastgelegde doelstellingen niet zodanig negatief mogen beïnvloeden, dat zij hun verplichting de handeling in overeenstemming met de EU-grondrechten uit te voeren, niet nakomen. Dat betekent dat nationale bepalingen met definities van begrippen of termen uit een EU-handeling het Unierecht uitvoeren in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

#### **Voorbeeld**

*Dit voorbeeld is gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie van 24 april 2012 in zaak C-571/10 Kamberaj.*

*Volgens de regels in een Italiaanse provincie voor de verstrekking van huursubsidie worden langdurig legaal ingezetenen onderdanen van derde landen anders behandeld dan EU-burgers (al dan niet Italiaans) die in die provincie wonen. De toewijzing van middelen is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van het aantal mensen in, en de behoeften van elk van beide groepen (bepaling van de beschikbare middelen). Terwijl voor Italiaanse en EU-burgers een coëfficiënt 1 wordt gehanteerd voor deze parameters, wordt voor het in het gewogen gemiddelde toegepaste aantal mensen in de groep van onderdanen van derde landen een coëfficiënt 5 gebruikt (waardoor aan die categorie aanzienlijk minder middelen worden toegekend).*

*De heer Kamberaj, die als onderdaan van een derde land al jaren in de provincie woont, vecht een beslissing tot weigering van zijn aanvraag van huursubsidie aan. De nationale rechter twijfelt aan de verenigbaarheid van de betrokken provinciale wet met Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Na te hebben vastgesteld dat het mechanisme voor verdeling van de middelen leidt tot een verschil in behandeling tussen beide categorieën, onderzoekt het Hof van Justitie of het valt onder artikel 11, lid 1, onder d), waarin de gelijke behandeling van EU-burgers en langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen is geregeld ten aanzien van "sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving".*

*Het Hof van Justitie bevestigt dat de verwijzing naar het nationale recht impliceert dat de wetgevende EU-organen de verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de betekenis en de exacte werkingssfeer van de betrokken concepten willen eerbiedigen. Het merkt echter tevens op dat de lidstaten de werking van het in de richtlijn vastgelegde beginsel van gelijke behandeling niet mogen ondermijnen. Verder oordeelt het Hof van Justitie dat artikel 11, lid 1, onder d), moet worden gelezen in het licht van artikel 34, lid 3, van het Handvest, op grond waarvan de Europese Unie "het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting [erkent en eerbiedigt], teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren". Bijgevolg concludeert het dat de nationale rechter moet bepalen of de betrokken huursubsidie overeenstemt met de in artikel 34, lid 3, van het Handvest vastgelegde doelstelling. Als dat het geval is, moet de huursubsidie worden gezien als vallend binnen het toepassingsgebied van het in de richtlijn vastgelegde beginsel van gelijke behandeling.*

#### **2.7 Nationale bepalingen op grond van een bij het Unierecht toegestane afwijking**

In sommige gevallen biedt het Unierecht lidstaten de mogelijkheid af te wijken van de verplichtingen die in de bepalingen ervan zijn vastgelegd. Een van de relevantste voorbeelden betreft de wetgeving over het vrije verkeer. Op dit punt is in de Verdragen en de EU-wetgeving ter uitvoering daarvan geregeld op welke gronden het gerechtvaardigd kan zijn dat in nationale bepalingen de fundamentele vrijheid betreffende het verkeer van goederen, kapitaal en diensten en het vrije verkeer van EU-burgers wordt beperkt. Zo kan het vrije verkeer van EU-burgers krachtens Richtlijn 2004/38/EG (de EU-burgerschapsrichtlijn) worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Beperkende nationale maatregelen op een van die gronden kunnen alleen worden gerechtvaardigd als zij overeenstemmen met de EU-grondrechten.

#### **Voorbeeld**

*Het volgende voorbeeld is gebaseerd op het arrest van het Hof van Justitie van 23 november 2010 in zaak C-145/09 Tsakouridis.*

*Richtlijn 2004/38/EG beschrijft de voorwaarden en beperkingen ten aanzien van het recht van EU-burgers en hun familie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Wat het recht van EU-burgers betreft, voert de richtlijn artikel 21, lid 1, VWEU uit, waarbij iedere EU-burger het recht van vrij verblijf wordt toegekend, "onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".*

*In artikel 27 van de richtlijn is bepaald dat de vrijheid van verkeer en verblijf van een EU-burger die in een andere lidstaat verblijft, alleen kan worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Vervolgens wordt in artikel 28 gesteld dat, als een EU-burger het recht van duurzaam verblijf op het grondgebied van een andere lidstaat heeft verworven (d.w.z. na er gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal te hebben verbleven), alleen om "ernstige redenen" van openbare orde of openbare veiligheid kan worden besloten tot verwijdering. Voor de verwijdering van een EU-burger die de laatste tien jaar in het gastland heeft verbleven, zijn "dwingende redenen" nodig.*

*In de zaak Tsakouridis verzoekt een Duitse rechter het Hof van Justitie om advies bij de uitlegging van zulke redenen om te beoordelen of en, zo ja, in hoeverre strafbare feiten in verband met georganiseerde drugshandel een verwijderingsmaatregel tegen een EU-burger kunnen rechtvaardigen. Het Hof van Justitie stelt dat dergelijke misdrijven in beginsel kunnen vallen onder openbare veiligheid.*

*Het wijst er echter ook op dat het aan de nationale rechter is te beoordelen of, in dit specifieke geval, de gevolgen van de verwijdering evenredig zijn aan het met die maatregel nagestreefde legitieme doel.*

*Volgens het Hof van Justitie kunnen redenen van algemeen belang alleen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een nationale maatregel die de gebruikmaking van het vrije verkeer van EU-burgers belemmert, als die maatregel verenigbaar is met de in het Handvest vastgelegde grondrechten en in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie en gezinsleven overeenkomstig artikel 7. De nationale rechter moet daarom rekening houden met de hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden van de betrokken EU-burger met de gastlidstaat.*

#### **2.8 Nationale bepalingen met rechtstreekse gevolgen voor door het Unierecht beheerste gebieden**

In twee zaken waarover kort na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt beslist (arresten naar aanleiding van verzoeken om een prejudiciële beslissing – zaak C-555/07 *Kücükdeveci* en zaak C-441/14 *Dansk Industri*), past het Hof van Justitie het Handvest toe op nationale bepalingen ter regeling van een door een EU-richtlijn beheerst gebied, ook al zijn die bepalingen niet vastgesteld ter uitvoering van die richtlijn (omdat zij dateren van vóór de richtlijn) en ook al wordt de richtlijn er niet feitelijk mee uitgevoerd (sterker nog, zij zijn er in strijd mee). Ten tijde van de handelingen die aanleiding zijn voor de zaken, is de termijn voor omzetting van de richtlijn verstreken en vallen de zaken binnen het toepassingsgebied van de richtlijn *ratione personae* en *ratione materiae*, zodat er redenen zijn om het Handvest toe te passen.

#### **Voorbeeld**

*Dit voorbeeld is ontleend aan het arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 2010 in zaak C-555/07 *Kücükdeveci*.*

*Mevrouw Kücükdeveci, een 28-jarige medewerkster, dient een klacht in over de strijdigheid tussen Richtlijn 2000/78/EG en artikel 622, lid 2, van het Duits burgerlijk wetboek. Volgens de nationale bepalingen is het bij het bepalen van de opzegtermijn in het geval van ontslag niet nodig rekening te houden met de perioden die werknemers hebben gewerkt vóór hun 25e verjaardag. Haar opzegtermijn wordt daarom berekend alsof zij nog maar drie jaar in dienst is, terwijl zij er tien jaar heeft gewerkt.*

*De nationale bepaling is niet vastgesteld ter uitvoering van de richtlijn (zij dateert van vóór de EU-maatregel) en kan niet worden beschouwd als een maatregel die feitelijk is bedoeld om de richtlijn uit te voeren (integendeel, zij vormt een directe belemmering voor de richtlijn). Na te hebben vastgesteld dat*

de vermeende discriminerende handelswijze heeft plaatsgevonden na de termijn voor omzetting van de richtlijn, stelt het Hof dat "vanaf die datum de richtlijn tot gevolg [had] dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, die een materie behandelt die onder diezelfde richtlijn valt, in casu de voorwaarden voor ontslag, binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt".

Dit soort verband is van bijzonder praktisch belang als er alleen particuliere partijen zijn betrokken bij het geschil (d.w.z. het is horizontaal) en het geschil gaat over verschillen tussen een bepaling van nationaal recht en een bepaling van een EU-richtlijn tot vaststelling van een EU-grondrecht. Als de desbetreffende bepaling van het Handvest voldoet aan de voorwaarden voor directe werking (zie [deel II, punt 2](#) and [deel III, punt 7](#)), kan de nationale rechter zich op het Handvest beroepen om daarmee strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten en de horizontale werking van de richtlijn te herstellen.

### 3. De rol van nationale bronnen van bescherming bij het toepassen van het Handvest

Wanneer een zaak betrekking heeft op een nationale handeling ter uitvoering van het Unierecht (zie [deel II, punt 2](#)), kan het Handvest van toepassing zijn. Dat betekent echter niet dat er geen rol is weggelegd voor nationale bronnen van bescherming, met name grondwetten.

Artikel 53 van het Handvest luidt als volgt: "Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend [...] door de grondwetten van de lidstaten".

Als het specifieke beschermingsniveau in het Handvest is geregeld, gaat dat natuurlijk vóór de bepalingen van de nationale grondwetten van de lidstaten (zie zaak C-399/11 *Melloni*). Als er in het Handvest echter niets is vermeld over het specifieke beschermingsniveau, kunnen de nationale normen van toepassing zijn, mits er voldaan wordt aan twee voorwaarden. Ten eerste mag bij toepassing van de nationale normen het door het Handvest geboden beschermingsniveau niet in het gedrang komen. Ten tweede moeten de "voorrang, eenheid en werking" van het Unierecht zijn gewaarborgd. Zie bijvoorbeeld de arresten gewezen in de verzoeken om een prejudiciële beslissing in [zaak C-168/13 PPU Jeremy F](#) en [zaak C-617/10 Åkerberg Fransson](#). Bij twijfel over de vraag of er wordt voldaan aan deze twee voorwaarden, kan een nationale rechter het Hof van Justitie verzoeken om in een prejudiciële beslissing de betrokken bepalingen van het Unierecht uit te leggen.

### 4. Het verschil tussen "rechten" en "beginselen"

Zoals vermeld in [deel I, punt 3](#), fungeren de grondrechten van de EU als **parameters voor de uitlegging en de geldigheid** van de handelingen die worden vastgesteld door EU-instellingen, -organen en -agentschappen. Daarnaast dienen zij als parameters voor de verenigbaarheid van nationale handelingen met het Unierecht binnen het toepassingsgebied daarvan.

Artikel 52, lid 5, van het Handvest luidt als volgt: "Aan de bepalingen van dit Handvest die beginselen bevatten, kan uitvoering worden gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden. De rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de wettigheid ervan".

Met andere woorden, artikel 52, lid 2, beschrijft een regeling voor beperkte rechterlijke toetsing van de bepalingen van het Handvest die "beginselen" bevatten, in tegenstelling tot "rechten". Dat blijkt uit de bijbehorende toelichting: "In lid 5 wordt het onderscheid tussen in het Handvest bepaalde 'rechten' en 'beginselen' verduidelijkt. Volgens dat onderscheid worden subjectieve rechten geëerbiedigd en worden beginselen nageleefd (artikel 51, lid 1). Beginselen kunnen worden toegepast door middel van wetgevings- of uitvoeringshandelingen (die door de Unie worden vastgesteld op grond van haar bevoegdheden, en door de lidstaten alleen wanneer zij het recht van de Unie tot uitvoering brengen); dit betekent dat zij alleen van belang zijn voor de rechter wanneer die handelingen worden geïnterpreteerd en getoetst. Zij geven echter geen aanleiding tot directe eisen tot het nemen van positieve maatregelen door de instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten".

Toch zijn de exacte omvang van het toepassingsgebied en de gevolgen van artikel 52, lid 5, van het Handvest onduidelijk.

Wat betreft **omvang**, is er geen lijst waarin de beginselen van het Handvest worden opgenoemd. In de toelichting bij artikel 52, lid 5, staan maar een paar voorbeelden. Verder wordt er in de toelichting op gewezen dat sommige bepalingen van het Handvest elementen van zowel een "recht" als een "beginsel" kunnen bevatten. "Ter illustratie: voorbeelden van beginselen die in het Handvest worden erkend, zijn onder meer de artikelen 25 [de rechten van ouderen], 26 [de integratie van personen met een handicap] en 37 [milieubescherming]. In sommige gevallen kan een artikel van het Handvest elementen van zowel een recht als een beginsel bevatten, zie bijvoorbeeld de artikelen 23 [de gelijkheid van vrouwen en mannen], 33 [het beroeps- en gezinsleven] en 34 [sociale zekerheid en sociale bijstand]".

Ten aanzien van **rechtsgevolgen** kan door particulieren niet rechtstreeks beroep worden gedaan op de "beginselen" om de uitvoering van strijdige nationale bepalingen te voorkomen (zie [deel II, punt 1](#) en [punt 7](#)).

Het is niet duidelijk of "beginselen" kunnen fungeren als parameters voor de uitlegging en geldigheid van *alle* bepalingen van de Europese Unie of nationale handeling binnen het toepassingsgebied van het Handvest dan wel alleen als hulp dienen bij de uitlegging van het Unierecht en nationale wettelijke bepalingen ter rechtstreekse uitvoering van "beginselen". Tot op heden heeft het Hof van Justitie slechts in één zaak verwezen naar artikel 52, lid 5: [zaak C-356/12 Glatzel](#), in verband met artikel 26 van het Handvest over de "integratie van personen met een handicap". In die zaak is echter geen uitsluitend gegeven over de hierboven genoemde problematische elementen.

Twijfels over het rechtsgevolg van de beginselen van het Handvest kunnen worden weggenomen door het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

### 5. De uitlegging van de door het Handvest geboden grondrechten: de toelichtingen

De door de grondrechten in het Handvest geboden bescherming kan mede worden bepaald aan de hand van de officiële toelichtingen bij het Handvest.

Volgens artikel 52, lid 7, van het Handvest zijn de toelichtingen "opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest" en moeten zij "door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht [worden] genomen".

De toelichtingen geven met name weer uit welke bron(nen) is geput voor elk van de grondrechten van het Handvest: bv. het EVRM, het Europees Sociaal Handvest, de constitutionele tradities van de lidstaten enz.

Die vermelding is juist zo belangrijk omdat titel VII van het Handvest specifieke regels bevat voor de uitlegging, afhankelijk van de bron waaruit is geput voor het betrokken grondrecht. Er zijn met name verschillende regels voor de uitlegging van bepalingen van het Handvest die betrekking hebben op in het EVRM verankerde grondrechten en van bepalingen van het Handvest ter bevestiging van grondrechten die voortvloeien uit de constitutionele tradities van de lidstaten (zie artikel 52, lid 3, en artikel 52, lid 4, en bijbehorende toelichtingen).

#### 5.1 In het Handvest opgenomen rechten die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten

Artikel 52, lid 3, van het Handvest luidt als volgt: "Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt".

Met andere woorden, het EVRM vertegenwoordigt ten aanzien van "corresponderende rechten" een minimumnorm voor bescherming. Bijgevolg moeten alle EU-handelingen en nationale wettelijke bepalingen ter uitvoering daarvan voor corresponderende rechten een beschermingsniveau bieden dat overeenstemt met het EVRM. Bij twijfel zijn er gronden voor een verzoek om een prejudiciële beslissing (over de geldigheid of uitlegging van de betrokken bepalingen van het Unierecht, afhankelijk van de omstandigheden).

De officiële toelichting bij artikel 52, lid 3, biedt ondersteuning bij het vaststellen van de corresponderende rechten. Er zijn twee lijsten in opgenomen: één van de artikelen van het Handvest met "dezelfde inhoud en reikwijdte als de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM" en één van de artikelen "waarvan de inhoud dezelfde is als die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM, maar waarvan de reikwijdte ruimer is".

Geen van beide lijsten is limitatief: zij geven de huidige stand van zaken van de wet weer en staan open voor "de ontwikkeling van het recht, de wetgeving en de Verdragen". Er kunnen zelfs al enkele aanvullende corresponderende rechten worden vastgesteld.

In de toelichting bij artikel 49, lid 1, van het Handvest, bijvoorbeeld, staat dat deze bepaling correspondeert met artikel 7, lid 1, EVRM, met uitzondering van het beginsel van de terugwerkende kracht van een latere wet die in een lichtere straf voorziet, dat te vinden is in de laatste zin van voornoemd lid 1 van het Handvest. In het arrest van 2009 in de zaak Scoppola t. Italië (nr. 2) heeft het EHRM, onder verwijzing naar artikel 49, lid 1, van het Handvest, artikel 7, lid 1, EVRM uitgelegd als dat het beginsel van de terugwerkende kracht van een nationale wet die voorziet in een lichtere straf, erin is vervat.

De toelichting bij artikel 52, lid 3, van het Handvest biedt nog enkele nuttige aanwijzingen:

de reikwijdte en inhoud van de corresponderende rechten moeten worden bepaald door rekening te houden met de tekst van het EVRM en van de protocollen daarvan, overeenkomstig de uitlegging door het EHRM;

als corresponderende rechten in het EVRM beperkingen omvatten, moeten die ook worden geëerbiedigd bij het uitleggen van het Handvest; evenzo kunnen er, als er geen beperkingen op rechten in het EVRM zijn, ook geen beperkingen op die rechten in het Handvest zijn.

## 5.2 De rol van gemeenschappelijke constitutionele tradities

Artikel 52, lid 4, van het Handvest luidt als volgt:

"Voor zover dit Handvest grondrechten erkent zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, moeten die rechten in overeenstemming met die tradities worden uitgelegd".

In de bijbehorende toelichting wordt erop gewezen dat "De uitleggingsregel in lid 4 is gebaseerd op de formulering van artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en rekening [houdt] met de benadering van gemeenschappelijke constitutionele tradities die door het Hof van Justitie wordt gevolgd (bv. arrest van 13 december 1979, zaak 44/79, *Hauer*, Jurispr. 1979, blz. 3727; arrest van 18 mei 1982, zaak 155/79, *AM&S*, Jurispr. 1982, blz. 1575). Volgens die regel zouden de betrokken rechten van het Handvest zodanig moeten worden uitgelegd dat een hoge beschermingsnorm wordt gegarandeerd die strookt met het recht van de Unie en die spoort met de gemeenschappelijke constitutionele tradities, in plaats van een strikte aanpak te volgen waarbij een minimale gemeenschappelijke basis wordt gezocht".

Anders dan de toelichting bij artikel 52, lid 3, staat er in de toelichting bij artikel 52, lid 4, geen lijst van de grondrechten in het Handvest die voortkomen uit de constitutionele tradities van de lidstaten. Enig houvast op dit punt is te vinden in de toelichtingen bij de inhoudelijke bepalingen van het Handvest. Zo luidt de toelichting bij artikel 20, over "Gelijkheid voor de wet", als volgt: "Dit artikel komt overeen met een algemeen rechtsbeginsel dat in alle Europese grondwetten is opgenomen en dat door het Hof is aangemerkt als een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht (arrest van 13 november 1984, zaak 283/83, *Racke*, Jurispr. 1984, blz. 3791, arrest van 17 april 1997, zaak C-15/95, *EARL*, Jurispr. 1997, blz. I-1961, en arrest van 13 april 2000, zaak C-292/97, *Karlsson*, Jurispr. 2000, blz. 2737".

Er zou kunnen worden aangevoerd dat artikel 52, lid 4, van het Handvest van toepassing is op meer bepalingen dan die waarin volgens de bijbehorende toelichtingen de constitutionele tradities van de lidstaten tot uiting komen. Het is met name zinvol de rechtspraak over de algemene beginselen van het Unierecht (zie [deel I, punt 2.3](#)) te raadplegen, aangezien het Hof van Justitie uit de grondwettelijke bepalingen van de lidstaten heeft geput om die beginselen te inventariseren en te formuleren.

De gevolgen van de in artikel 52, lid 4, van het Handvest vastgelegde wijze van uitlegging zijn niet erg duidelijk. Tot op heden heeft het Hof van Justitie geen arresten gewezen die voor opheldering zorgen. Wat wel duidelijk is, is dat er geen regel voor maximumbescherming is: er is geen aanwijzing dat de reikwijdte van de door het Handvest geboden bescherming automatisch correspondeert met die van de grondwet van de lidstaat die het hoogste beschermingsniveau biedt. In plaats daarvan wordt vereist dat "deze grondrechten worden uitgelegd in het licht van de structuur en de doelstellingen van de Unie" ([Advies 2/13](#), punt 170). Die structuur veronderstelt eerbiediging voor de constitutionele tradities van de lidstaten.

## 6. Wanneer de grondrechten in het Handvest kunnen worden beperkt

Artikel 52, lid 1, van het Handvest beschrijft de voorwaarden waaronder beperkingen van de grondrechten van het Handvest toelaatbaar zijn. "Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

Hoewel dat niet wordt vermeld in artikel 52, lid 1, van het Handvest, kunnen bepaalde grondrechten niet worden beperkt. Aangezien het EVRM fungeert als minimumnorm voor bescherming, is het krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest (zie [punt 5.1](#)) ook niet mogelijk grondrechten te beperken die in het EVRM zijn aangemerkt als absolute rechten (zoals het recht op leven, het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling).

Om te toetsen of beperking van een van de grondrechten in het Handvest toelaatbaar is, moeten de volgende vragen worden gesteld:

Kan het betrokken grondrecht worden beperkt?

Zo ja, eerbiedigt de beperking de kern van het grondrecht?

Zo ja, wordt er echt mee beantwoord aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang? Wordt er anders mee voldaan aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen?

Zo ja, is de beperking evenredig? (Dat wil zeggen dat de beperking in verhouding tot het beoogde doel moet zijn.)

Zo ja, is de beperking noodzakelijk? (Dat wil zeggen dat met de beperking het beoogde doel moet worden bereikt zonder dat het betrokken grondrecht meer wordt aangetast dan noodzakelijk is.)

Nuttige richtsnoeren voor de wijze waarop deze beoordeling moet worden uitgevoerd, is te vinden in bijlage IV bij de in 2014 door de Raad van de Europese Unie opgestelde "[Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights' compatibility at the Council preparatory bodies](#)".

Wat de rechtspraak van het Hof van Justitie betreft, vormt [zaak C-92/09 Volker und Markus Schecke](#) een duidelijk praktijkvoorbeeld van de *toets* in de zin van artikel 52, lid 1.

## 7. Meer over de gevolgen van het Handvest op nationaal niveau

Bij strijdigheid tussen een nationale maatregel en het Handvest moet de nationale rechter eerst nagaan of die nationale maatregel overeenkomstig het Handvest kan worden uitgelegd (I). Als dat niet mogelijk blijkt, is de volgende stap dat de nationale rechter vaststelt of de betrokken bepaling van het EU-Handvest beantwoordt aan de vereisten van rechtstreekse werking (II). Tot slot kan degene die beweert dat zijn of haar grondrecht is geschonden, de

lidstaat voor de rechter dagen en een schadevergoeding eisen (III). Een goed voorbeeld van de specifieke voorwaarden en beperkingen van bovenstaande drie manieren om bescherming te bieden, en van de logica van de volgorde waarin zij moeten worden ingeroepen, vormt de uitspraak in [zaak C-441/14 Dansk Industri \(DI\)](#).

### I – Uitlegging van nationaal recht overeenkomstig Unierecht

Om strijdigheid op te lossen, moet de nationale rechter alle regels van het nationale recht in aanmerking nemen en de bij die regels erkende wijzen van uitlegging volgen. Waar mogelijk moet de **nationale bepaling worden uitgelegd in het licht van** de formulering en het doel van de voor de zaak relevante EU-bepalingen.

Een voorbeeld is [zaak C-149/10 Chatzi](#), waarin een Griekse rechter het Hof van Justitie verzoekt om uitlegging van clausule 2, punt 1, van de raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (opgenomen in Richtlijn 96/34/EG) in het licht van artikel 24 van het Handvest (de rechten van het kind). De verwijzende rechter twijfelt aan de verenigbaarheid van de nationale wetgeving ter uitvoering van de overeenkomst met het Handvest, wat betreft de verlening van het recht op één enkel ouderschapsverlof aan moeders van een tweeling.

Het Hof van Justitie oordeelt dat de nationale maatregel **niet strijdig is** met artikel 24 van het Handvest. Het merkt echter op dat de lidstaten, om eerbiediging van het in artikel 20 van het Handvest vastgelegde **beginsel van gelijkheid voor de wet** te eerbiedigen, de maatregelen moeten nemen die nodig zijn om de specifieke situatie van ouders van een tweeling in aanmerking te nemen. Hun situatie verschilt immers van die van ouders van enkele kinderen en die van ouders van kort na elkaar geboren kinderen (die bijgevolg kunnen profiteren van aparte ouderschapsverloven).

Het antwoord van het Hof van Justitie op de vraag van de Griekse rechter luidt daarom als volgt: "In het licht van het beginsel van gelijke behandeling legt [de raamovereenkomst] de nationale wetgever [...] de verplichting op om een ouderschapsverlofregeling uit te werken die, rekening houdend met de bestaande situatie in de betrokken lidstaat, aan de ouders van tweelingen een behandeling garandeert die naar behoren met hun bijzondere noden rekening houdt. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of de nationale regeling aan deze eisen voldoet, en in voorkomend geval de nationale regeling zo veel mogelijk in overeenstemming met het recht van de Unie uit te leggen".

### II – Rechtstreekse werking van de grondrechten van het Handvest en niet-toepassing van de strijdige nationale bepalingen

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen natuurlijke en rechtspersonen, om strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten, zich voor hun nationale rechter beroepen op bepalingen van het Unierecht, mits zij duidelijk, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijk zijn. Dat is bekend als de rechtstreekse werking van het Unierecht. De rechtstreekse werking kan verticaal of horizontaal zijn, afhankelijk van de vraag of er een beroep op wordt gedaan in het kader van een procedure tussen een natuurlijke of een rechtspersoon en een lidstaat (verticale rechtstreekse werking) of in een geschil tussen particuliere partijen (horizontale rechtstreekse werking).

Opgemerkt zij dat het Hof van Justitie ten aanzien van de verticale rechtstreekse werking een ruime opvatting van het begrip "staat" heeft onderschreven: het omvat de uitvoerende en de rechterlijke macht en alle centrale en plaatselijke overheidsinstanties. Het omvat tevens "een orgaan, ongeacht zijn rechtsvorm, dat krachtens een handeling van het openbaar gezag onder toezicht van dat gezag met de uitvoering van een dienst van openbaar belang is belast en daartoe over bevoegdheden beschikt die verder gaan dan de voor de betrekkingen tussen particulieren geldende regels" (zie bv.

[zaak C-282/10 Domínguez](#)).

In [zaak C-176/12 Association de médiation sociale \(AMS\)](#) stelt het Hof van Justitie dat het Handvest in bepaalde situaties horizontale rechtstreekse werking kan hebben. Het oordeelt dat het in artikel 21, lid 1, van het Handvest beschreven beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd horizontale rechtstreekse werking heeft en rechtstreeks kan worden ingeroepen om een strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten, omdat het "op zich volstaat om aan particulieren een subjectief recht te verlenen waarop als zodanig een beroep kan worden gedaan".

De volgende aanwijzingen kunnen worden afgeleid uit het arrest in de zaak *AMS*:

bij strijdigheid tussen nationaal recht en het Handvest wordt het nationale recht buiten toepassing gelaten als de desbetreffende bepaling van het Handvest op zich volstaat om een subjectief recht te verlenen waarop als zodanig een beroep kan worden gedaan (d.w.z. er zijn geen uitvoeringsmaatregelen nodig op EU- of nationaal niveau);

in dergelijke omstandigheden kan op de rechtstreekse werking van de bepaling van het Handvest niet alleen in verticale procedures een beroep worden gedaan, maar ook in horizontale procedures (zoals in de zaak *AMS*);

artikel 21, lid 1, van het Handvest voldoet aan de vereisten voor rechtstreekse werking, in elk geval wat betreft non-discriminatie op grond van leeftijd.

Hetzelfde geldt mogelijk ook voor andere in de bepaling genoemde gronden voor non-discriminatie;

artikel 27 van het Handvest over het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming heeft geen rechtstreekse werking: het Hof heeft dat uitgesloten in de zaak *AMS*;

als er een andere bepaling van het Handvest in het geding is bij de zaak in kwestie, kan het zinvol zijn het Hof van Justitie te verzoeken om vast te stellen of die bepaling voldoet aan de voorwaarden van de zaak *AMS* (hoewel nationale rechters die niet-definitieve uitspraken doen, niet verplicht zijn te verzoeken om een prejudiciële beslissing).

### III – Vordering tot schadevergoeding tegen een lidstaat wegens schending van het Unierecht

Als blijkt dat een nationale wet niet volgens het Handvest kan worden uitgelegd en er geen rechtstreekse werking is, kan het slachtoffer van een schending van een EU-grondrecht van de betrokken lidstaat voor de rechter een schadevergoeding eisen wegens schending van het Unierecht.

Hoewel de vordering tot schadevergoeding moet worden ingesteld bij de bevoegde nationale rechter op basis van de nationale procedureregels voor dergelijke vorderingen, zijn de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, eenvormig vastgelegd in het Unierecht; bovendien moeten nationale procedureregels voldoen aan het in artikel 47 van het Handvest opgenomen recht op doeltreffende rechtsbescherming, evenals aan de door het Hof van Justitie ontwikkelde beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Bij twijfel over de verenigbaarheid van de nationale regelgeving met voornoemde parameters van het Unierecht zou de nationale rechter kunnen voorstellen het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing (zie in dit verband de prejudiciële beslissing in [zaak C-279/09 DEB](#)).

Laatste update: 09/07/2024

Deze pagina wordt beheerd door de Europese Commissie. De informatie op deze pagina geeft niet noodzakelijk het officiële standpunt van de Europese Commissie weer. De Commissie aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor informatie of gegevens waarnaar in dit document wordt verwezen. Gelieve de juridische mededeling te raadplegen voor de auteursrechtelijke regeling voor Europese pagina's.