

# Koen Lenaerts/Piet van Nuffel, Europees recht in hoofdlijnen

*Derde herziene uitgave, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2003, 901 p., € 49, ISBN 90 6215 838 2.*

-----

Het is doorgaans enkel aan de klasiiekers onder de studieboeken voorbehouden om bij een nieuwe druk geregeld een bespreking in het *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* te genieten. De reden voor déze recensie moet echter primair gelegen zijn in het feit dat dit werk bij zijn eerste verschijnen in 1995 door dit tijdschrift niet is gezien, en veeleer onopgemerkt is gebleven. De eventuele vaststelling dat het hier desondanks een uitgave betreft die onder Nederlandse *Europarechtler* erkenning als standaardwerk verdient, gaat de bevoegdheid van schrijver dezes op voorhand vér te buiten. Vaststaat in ieder geval dat aandacht voor dit werk in deze kolommen aan de late kant komt, en zeker niet overbodig is.

Want *Europees recht in hoofdlijnen* is nl. een merkwaardig boek. Het behandelt nochtans, zeker voor inge-

wijden, overbekende materie. Men vindt er het recht van de Europese Unie, zoals zich dat ook behandeld weet in de overige hand- en studieboeken in het Nederlands taalgebied, te weten Kapteyn/VerLoren van Themaat met hun *Inleiding*, Lauwaars en Timmermans met het *Kort Bestek*, en Barents/Brinkhorst met de *Grondlijnen*, opgedeeld in zes secties. Achtereenvolgens wordt doorlopen de ontwikkeling van de Europese integratie (deel I), het actieterrein van de Europese Unie (deel II), de actoren, het besluitvormingsproces en de rechtsbronnen (deel III, IV en V), alsook de positie in het internationale rechtsverkeer (deel VI). Alle gebruikelijke elementen zijn zodoende aanwezig: de institutionele structuur met zijn drie pijlers, de rechtsbronnen en hun hiërarchie, de fundamentele rechten en de algemene beginselen, uitleg van doel en werking van de interne markt met zijn vier vrijheden, de EMU en het mededingingsregime, de flankerende politieken en de externe betrekkingen. Uiteraard zijn in deze derde druk de aanpassingen

verwerkt ingevolge de inwerking-treding van het Verdrag van Nice per 1 februari jongstleden. Daarnaast lijken de auteurs ten opzichte van de voorgaande edities de tweede en derde pijler nog wat krachtiger in de verf te hebben gezet. Op het eerste gezicht dus *nil sub sole novum* in vergelijking met de recente, bijgewerkte versies van de bekende literatuur. De zojuist verleende kwalificatie aan *Europees recht in hoofdlijnen* als ‘merkwaardig’ moet echter wel worden verstaan in een dubbele betekenis: van zowel *vreemd* als *opmerkelijk*. Dit boek is letterlijk *vreemd*, omdat het van buitenlandse origine is, namelijk uit België afkomstig. Daarnaast is het *vreemd* in figuurlijke zin omdat het, anders dan zijn titel doet vermoeden, zich niet tot een schets op hoofdlijnen beperkt. Ten slotte is het werk *opmerkelijk* door in het oog springende, eigenaardige methodes van behandelen van de diverse leerstukken. Deze drie epitheta zijn positief bedoeld, en precies ook daarom kan nadere kennismaking interessant zijn.

Volgens het voorwoord bij de eerste druk vormde dit boek oorspronkelijk een uitwerking van 'het studiemateriaal dat als leidraad diende bij het algemene college Europees recht aan de K.U. Leuven'. Daarmee kan de 'vreemde' achtergrond van de auteurs geen verrassing meer zijn: Koen Lenaerts en Piet van Nuffel zijn werkzaam aan de Leuvense universiteit als respectievelijk buitengewoon hoogleraar, en wetenschappelijk medewerker Europees recht. Dit, alsmede hun werkzaamheden als respectievelijk rechter bij het Europese Gerecht van Eerste Aanleg (per oktober 2003 bij het Hof van Justitie) en administrateur bij de Europese Commissie, staat ook in deze derde herziene uitgave weer borg voor een bijzonder degelijk eindproduct. In het voorwoord stellen de schrijvers bescheiden dat hun boek slechts beoogt 'een vlotte toegang te verschaffen tot de structuur en activiteiten van de Europese Unie om op die manier studenten en andere geïnteresseerden te gidsen doorheen het Europees recht'. Op de Belgische markt was een dergelijk handboek tot 1995 in elk geval al niet voorhanden, waarmee *Europees recht in hoofdlijnen* in een behoefte van geheel eigen aard kan voorzien. Zijn geboortigheid in den vreemde doet zich overigens nauwelijks expliciet gevoelen: de hoofdtekst wordt niet door een overdaad aan 'Belgisch Nederlands' gestoord, en curiosa als 'hamerklop' (p. 394), 'maneuverruimte' (p. 517) en 'legifereren' (p. 519), alsook een overvloedig gebruik van het woordje 'vermits', zullen de welwillende lezer waarschijnlijk eerder charmeren dan tegen de borst stuiten. Ongერიjmd is hoogstens dat deze derde druk blijkens het voorplat zegt een 'herziene' uitgave te zijn, ofschoon de eerste pagina haar als 'herwerkt' aanmerkt.

Hiermee is mogelijk al een kleine tip van de sluier gelicht over de 'vreemtheid' van dit boek in zijn tweede betekenis: de 'hoofdlijnen' uit diens titel zouden namelijk een misverstand kunnen doen rijzen ten

aanzien van zijn omvang en diepgavendheid. Het werk is, als gezegd, voor de Belgische markt geschreven, en het Europees recht wordt aan Vlaamse rechtsfaculteiten nog steeds wel als een vakgebied beschouwd waarvoor één inleidende cursus moet en kan volstaan. Wie in dit boek een daartoe dienstige schets op hoofdlijnen verwacht, vergist zich evenwel. Enerzijds is dit boek in zijn 821 pagina's tekst veel te omvangrijk om slechts voor een beknopte introductie tot dit rechtsgebied te worden aangezien. In dit opzicht komen de jongste edities van de studieboeken van Barents/Brinkhorst (619 p.) en Lauwaars en Timmermans (396 p.) nog altijd meer aan een inleidende doelstelling tegemoet, terwijl 'de' Lenaerts/Van Nuffel in zijn lijvigheid eerder de – in dat opzicht ook al zo misleidend getitelde – *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* van Kapteyn en VerLoren van Themaat naar de kroon steekt. Anderzijds moge hiermee meteen duidelijk zijn, dat de 'hoofdlijnen' uit de titel evenmin kunnen impliceren dat dit boek zich tot een oppervlakkige behandeling van de materie beperkt. Integendeel, in een toegankelijke en prettig leesbare stijl wordt steeds met uiterste acribie het systeem van het Europese recht beschreven, waarbij de auteurs niet schromen van hun indrukwekkende belezenheid blijkt te geven. Zij schuwen de meer complexe onderwerpen en detailkwesties niet, en op vrijwel iedere pagina wordt men getroffen door een grote uitbundigheid aan literatuurverwijzingen. Voor een indruk van de schat aan informatie waarmee de lezer bediend wordt, kan een paragraaf uit het vierde deel van het boek als illustratie dienen, dat het besluitvormingsproces binnen de Unie behandelt. In randnummer 537 aldaar wordt de *modus 'gekwalificeerde meerderheid'* op glasheldere wijze uitgediept, waarbij dan in een twintig centimeter hoge voetnoot (!) *alle* verdragsartikels zijn opgesomd die deze procedure voorschrijven. Terloops treft men even verderop een opmerking over 'het stijgend aantal rechts-

grondgeschillen die het Europees Parlement voor het Hof van Justitie aanhangig maakt' (randnummer 546) – waaraan dan een verwijzing is gekoppeld naar een lange en imposante sleep van dergelijke recente arresten. Zelfs bij de bespreking van een relatieve bagatel als het 'dierenwelzijn' als doelstelling van de Gemeenschap (randnummer 71) reikt een voetnoot nog nadere ingangen in literatuur en jurisprudentie aan. Ten slotte kan hier ook de verhandeling over het taalgebruik binnen de Unie (randnummers 480 e.v.) genoemd worden, waaraan maar liefst vijf uitstekende pagina's gewijd zijn, welke evenmin kunnen verweten aan een gebrek aan annotatie te lijden. In praktische bruikbaarheid voor rechtsgeleerd onderzoek wordt zo bij tijd en wijle zelfs de *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* voorbijgestreefd, hetgeen *Europees recht in hoofdlijnen* tot veel meer maakt dan de 'vlotte toegang voor studenten en geïnteresseerden' die het zegt te zijn. In het encyclopedische karakter van dit boek herbergt het ongekende kwaliteiten, waarmee voor de Europese jurist aanwending als vast naslagwerk onontkoombaar wordt. Niet ten onrechte beveelt Lord Slynn, voormalig advocaat-generaal bij het Hof van Justitie, dit werk in zijn voorwoord bij de Engelstalige editie aan als 'a veritable encyclopedia of European law and practice' – dat is inderdaad een vlag die passend deze lading dekken kan. Geestverwanten van *Famulus* (uit Goethes *Faust* – 'Zwar weiß ich viel, doch möcht' ich *alles* wissen') kunnen hier ruimschoots aan hun trekken komen.

Evenwel kleeft aan voornoemde curieuze bescheidenheid die in de titel *Europees recht in hoofdlijnen* besloten ligt ook een keerzijde. De genoemde Engelse vertaling van het boek, uitgegeven bij Sweet & Maxwell in 1999, is gedoopt *Constitutional Law of the European Union*. Het gaat om inhoudelijk exact hetzelfde boek, waarmee het terechte vermoeden rijst dat het *gehele* Europese constitutionele recht zijn aandachtspunt vormt. Wie hier echter een

*evenwichtige* balans tussen het institutionele en het materiële recht zoekt, staat een kleine teleurstelling te wachten. In de ogen van de auteurs zijn alle hoofdlijnen van het Europese recht waarschijnlijk wel gelijk, maar sommige hoofdlijnen dan toch gelijker dan andere. Bijgevolg ligt een grote nadruk op leerstukken van institutioneel recht, waarbij materieelrechtelijke capita er soms wat bekaaid van afkomen. Zo lijdt het twijfel of het belang van de Europese regels inzake mededinging wel voldoende tot de student en geïnteresseerde zal doordringen, wanneer aan een wezenlijke bepaling als artikel 82 slechts één enkele pagina gewijd is. Eenzelfde twijfel knaagt, wanneer men vaststelt dat aan behandeling van de zogenaamde ‘vier vrijheden’ (goederen, personen, diensten en kapitaal), ofschoon knap geschreven in een bestek van krap honderd pagina’s, net evenveel aandacht wordt besteed als aan de positie van de Europese Unie in het internationale rechtsverkeer. De merkwaardigheid van dit boek toont zich dan ook weer in het feit dat, ondanks de omvang van ruim achthonderd pagina’s, ‘de rechtsbescherming als zodanig niet aan bod komt [en] het onderwerp vormt van een afzonderlijk boek, dat met deze uitgave een tweeluik vormt’ (aldus het voorwoord op p. 6, onder verwijzing naar *Europees procesrecht* van Koen Lenaerts en Dirk Arts, Maklu, derde druk 2003). Elders is bij de voorgaande edities van *Hoofdlijnen* reeds betreurd dat een hier meer voor de hand liggende splitsing tussen institutioneel en materieel Europees recht helaas niet is doorgevoerd. In reactie hierop lijken de auteurs zich wel enige moeite te hebben getroost de verhoudingen in *Hoofdlijnen* enigszins recht te trekken, maar dit kan niet verhullen dat de vlag in dit opzicht, over de volle breedte delen van de lading onbedekt laat. Er mag geen misverstand bestaan over de kwaliteit van behandeling van de geprefereerde onderwerpen, welke steeds helder en uitmuntend is. In de verklaring van de bevoegdheidensystematiek van de Gemeenschap en de princi-

pes van subsidiariteit en evenredigheid (randnummers 73 t/m 103), toch wel het hart van het Europese institutionele recht, schitteren Lenaerts en Van Nuffel exemplarisch. En ook de paragrafen die de ontwikkeling van de beide integratiesporen beschrijven, of die welke de tijdelijke en ruimtelijke werkingsfeer van de verdragen inzichtelijk maken, behoren tot het beste en meest complete dat men in de literatuur hierover kan aantreffen. Het boek blijft daarentegen vreemd in dat het, in weerwil van wat zijn titel doet vermoeden, geen *algemene* introductie van het *gehele* Europese recht biedt. Het streven van de auteurs naar volledigheid in de behandeling van de hoofdlijnen die ze aanbrengen, is spijtig genoeg ten koste gegaan van de evenwichtigheid.

De reden dan waarom dit boek merkwaardig is in de zin van *opmerkelijk*, hangt samen met het voorgaande, en is gelegen in zijn invalshoek en opbouw, welke zelfs op ingewijden als tamelijk *sui generis* zal overkomen. Qua presentatie kent natuurlijk haast ieder boek wel zijn eigen aardigheden, maar in vergelijking met gevestigde benaderingen van het Europees recht pakken Lenaerts en Van Nuffel toch een aantal zaken nog net even anders aan. De aankondiging uit het voorwoord dat het boek ‘steunt op de structuur van de Verdragen’ en dat ‘de vraagstukken die het Europese recht in de praktijk meebrengt op die manier vanuit hun plaats in deze structuur onderzocht [worden]’ lijkt nog onschuldig, daar deze soep niet zo heet gegeten als zou de lezer in het vervolg bediend worden met een type artikelsgewijs commentaar. Evenmin springt het betrekkelijk klassieke eerste deel, waar met veel verve de historische ontwikkeling van het communautaire en niet-communautaire integratiespoor wordt geschilderd, als opvallend in het oog. Hierna echter wordt de lezer in het tweede deel, dynamisch getiteld ‘Het actieterrain van de Europese Unie’, direct meegesleept naar het juridisch hart van de com-

munautaire samenwerking. In het eerste hoofdstuk daarvan, dat bijkans een kwart van het gehele boek beslaat, ziet men zich ingewijd in de materiële werkingsfeer van de Gemeenschapsverdragen, alwaar systematisch de communautaire beginselen, doelstellingen en beleidsterreinen worden beschreven. In het derde deel over ‘De actoren van de Europese Unie’ vinden we dan een echte ongebruikelijke keuze, in het feit dat de auteurs naast een obligate bespreking van de instellingen en organen, hier ook de positie van de *lidstaten* en de *burgers* van de Unie aan de orde stellen (randnummers 487 tot en met 515). Ook de verhouding tussen deze ‘actoren’ en de instellingen onderling komt opvallend uitgebreid aan bod, net als de rol van nationale parlementen en gedecentraliseerde overheden binnen de supranationale bestuursvorm. Deze aanhoudende wisseling van een *topdown*- en de *bottom-up*-invalshoek, de continue aandacht voor de gelede constituanten van de Europese Unie, vinden we dan ook weer terug in deel IV over de besluitvorming binnen de EU, waar naast de bespreking van de Europese wetgeving tevens de uitvoering hiervan door de lidstaten onder de loep wordt genomen. Ook in deel V, dat de rechtsbronnen van de Unie behandelt, komt de positie van de lidstaten weer voor het voetlicht, waar Lenaerts en Van Nuffel de nodige inkt wijden aan de marges waarbinnen overeenkomsten tussen de lidstaten hieronder mogen worden geschaard (randnummers 763 e.v.). Deze opmerkelijke rode draad, die de gebruiker doorlopend een (infra)nationaal perspectief aanreikt, is duurzaam in de structuur van het boek geweven, en eigenlijk niet wel verenigbaar met de idee dat het boek ‘de structuur van de Verdragen’ zou volgen. Beter lijkt zij verklaarbaar uit de particuliere interesses van de schrijvers: de dissertatie van Piet van Nuffel handelde immers over ‘De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europese recht’ (Deventer: Kluwer 1999), waarnaar overigens ook meermaals wordt verwezen. Dat

Lenaerts, die hierbij als promotor optrad, tevens over een graad in de bestuurskunde beschikt, kan wellicht eveneens als verklaring dienen. In dit licht is ook de omstandige verkenning van de legitimatie van de besluitvorming binnen de Unie te zien (randnummers 611 t/m 628).

Een tweede vernieuwende krachtlijn in de structuur van dit boek die het een status aparte in het juridische literatuurlandschap verleent, maar toch ook minder met het steunen op de structuur van de verdragen van doen heeft, is de aanhoudende aandacht voor de internationale rechtsorde. In deel V van het boek over de rechtsbronnen (p. 651–668), en het gehele deel VI over de positie van de Europese Unie in het internationale rechtsverkeer (p. 718–822), staan de schrijvers ruimhartig stil bij de rechtskracht van internationale overeenkomsten en andere volkenrechtelijke rechtsfiguren, de externe bevoegdheden, internationale vertegenwoordiging en rechtspersoonlijkheid van de Gemeenschappen en Unie, de verdragsluitingsprocedures, associatieovereenkomsten en ontwikkelingssamenwerking, het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede de relatie met andere Europese staten. Ook hier plukt de lezer weer verfrissende vruchten van de bijzondere interesses van Lenaerts en Van Nuffel, die in het laatste deel van het boek de pen aan Eddy De Smijter hebben doorgegeven. Ook deze blijkt begiftigd met het vermogen diepgaarvende analyses op een erudiete en scherpe manier op schrift te stellen.

Bij dit alles zij de lezer overigens gerustgesteld dat het zo intensief onder de aandacht brengen van de wisselwerking tussen het nationale, Europese en internationale aandachtsveld, op geen enkel moment de verkondiging van de heersende leer in dit boek in de weg staat. De nationale invalshoek wordt nergens doorgetrokken in de richting van een Brits/Duitse constitutionele dogmatiek, waarbij de gelding van het Europese recht uiteindelijk tot nationale soevereiniteiten zou moe-

ten worden herleid. Zo leest men op de eerste pagina van deel V bij de introductie op de rechtsbronnen al meteen dat 'het statuut dat het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsordes geniet een vraag is die tot het gemeenschapsrecht zelf behoort', onder trouwe verwijzing naar het Van Gend en Loos-arrest. Ook de invloeden van het internationaal recht krijgen buitengewone aandacht, maar domineren in dit boek niet zo sterk dat gangbare opvattingen geweld wordt aangedaan. De schrijvers komen bijvoorbeeld niet in de verleiding bij de uiteenzetting van de hiërarchie van rechtsbronnen (randnummer 666) met het volkenrechtelijke *ius cogens* aan de haal te gaan; er is wel aandacht voor de dwingende kracht van beginselen van internationaal recht (randnummer 710), maar in dit kader wordt een brede opvatting van *ius cogens* met voorrang op de oprichtingsverdragen, uitgedragen door een andere promotus van Lenaerts, niet expliciet bijgetreden (vgl. Jan Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht*, Groningen: Europa Law Publishing 2001, p. 110–1).

In de mate waarin de hierboven aangehaalde aankondiging uit het voorwoord over het steunen op de structuur van de verdragen zich in de opbouw van dit boek wél opvallend manifesteert, kan het de gebruikers van dit boek die niet met de materie bekend zijn voor problemen stellen. Zo zal het voor de aanwending van *Hoofdlijnen* als studieboek lastig zijn, dat de diverse rechtsinstrumenten (verordeningen, beschikkingen etc.) worden behandeld vanaf pagina 674 onder de noemer 'rechtsbronnen', waardoor een vraagstuk als de directe werking van richtlijnen pas vrij laat aan bod komt. Dit terwijl de bevoegdheden van de Gemeenschap al veel vroeger (p. 112 e.v.) worden uitgelegd, zijnde deel van het 'actieterrein van de Europese Unie'. Ook de eisen van subsidiariteit en evenredigheid worden daar steeds doorgelicht met verwijzing naar de vormen die het Gemeenschapsoptreden kan aannemen (bijv. randnummer 95). Aan-

gezien in dit gehele tweede deel de instrumenten steeds met naam en toenaam voorbijkomen, zouden zij zich ook beter in een vroeger stadium geïntroduceerd weten. Met gemak kunnen zij immers onder de toch al zo ruime titel van het tweede deel worden geschaard; hier is het de strakke navolging van de structuur van de verdragen die de inzichtelijkheid van de stof in de wielen rijdt. De rigiditeit van dit plan van behandeling steekt ook bij de bespreking van het vrij verkeer van goederen, waar wordt meege-deeld dat de discriminatieverboden na de overgangperiode rechtstreekse werking bezitten (randnummer 141). Is dan ook hiervoor inzicht in de rechtsnatuur van verordeningen en richtlijnen niet elementair noodzakelijk? En kan dan ook het beginsel van de voorrang van Europees recht boven het nationale niet beter eerder (thans pas op p. 596 e.v.) worden uiteengezet? Weliswaar voorkomt het veelvuldige door- en terugverwijzen in de tekst naar de relevante(re) randnummers de ernstigste misverstanden, toch zal de gebruiker die over onvoldoende voorkennis beschikt, bij een eerste lezing zo niet direct de helderste inzichten verkrijgen. De dwarsverbanden zullen wat vaag blijven, en de methodiek zal als omslachtig worden ervaren. De docent kan zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat de strakke opzet zich hier niet van zijn sterkste kant toont, en het boek voor gebruik in het onderwijs lastig hanteerbaar maakt. Men kan hier tegenwerpen dat de tekst in zijn grondigheid en descriptiviteit toch al meer op de gevorderde doctoraalstudent is toegesneden, oftewel op gebruik in de tegenwoordige *master*-fase. De Vlaamse studenten die het werk desondanks als inleiding krijgen voorgeschreven, zijn hier evenwel niet mee geholpen.

Met deze overwegingen kunnen wij *Europees recht in hoofdlijnen* in perspectief plaatsen. Aan introducties is in dit veld geen gebrek – voor de *bachelor*-fase heeft het rechtenonderwijs in het Nederlands taalgebied

de keuze tussen de studieboeken van Barents/Brinkhorst in de elfde, en Lauwaars en Timmermans in de zesde druk. De jongste loot aan deze stam is het, op het punt van verschijnen staande, 'Algemeen Deel' van Eijsbouts, Jans en Vogelhaar, dat mag aantonen of de markt nog niet verzadigd is. Het is echter twijfelachtig of *Hoofdlijnen* hierbij kan of moet worden ingedeeld. Omdat dit boek zoveel méér biedt dan een introductie, maar tegelijk ook weer te weinig voor een *integraal* overzicht, en in zijn aparte opbouw uit didactisch oogpunt helaas een paar steekjes laat vallen, is het voor een inleidende cursus aan Nederlandse universiteiten minder goed bruikbaar. Het is, ofschoon de titel anders wil doen vermoeden, zomin inleidend als de Kapteyn/VerLoren van Themaat. Deze laatste is eveneens voor het initiële aca-

demisch onderwijs niet langer geschikt, en heeft terecht de status van handboek verworven. Voor de studie kan het eventueel nog in de laatste fase, als naslagwerk, aangewend. Het is heel wel denkbaar om aan Nederlandse universiteiten in gespecialiseerde cursussen over de institutionele grondslagen van de Unie, hier ook *Europees recht in hoofdlijnen* een plaats te geven. Aangezien het er momenteel aan een actueel, eenvormig handboek ontbreekt, kan Lenaerts/Van Nuffel transnationaal wellicht deze lacune opvullen.

De huidige uitgave ten slotte nog eens op de hand wegend, zou ik zeggen dat het belang ervan schuilt in de combinatie van een intensieve bespreking van het institutionele recht in brede zin, met name van zaken die elders nogal eens onderbelicht blijven (bijv. het interna-

tionale rechtsverkeer), anderzijds in de schat aan informatie die het notenapparaat bij de meer klassieke leerstukken aanreikt. Daarnaast biedt dit werk opvallende, belangrijke extra's, niet alleen in zijn ruime aandacht voor de nationale dimensies van het Europese recht, maar tevens in de vorm van tabellen over de actuele stand van integratie en differentiatie tussen de Europese staten (p. 101 en p. 349). Aldus weet ook de derde druk van dit indrukwekkende en merkwaardige boek zich van harte in de aandacht aanbevolen. *Europees recht in hoofdlijnen* mag in geen enkele bibliotheek ontbreken, en verdient ten volle door de Europese jurist te worden opgemerkt. *Tolle et lege*, indien u daartoe behoort.

*Henri de Waele*  
25 augustus 2003