

Prejudiciële vragen over de geldigheid van EU-handelingen en effectieve rechtsbescherming: Eurobolt-arrest

Dr. U. Jaremba MA LLM*

In juli 2019 heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zaak *Eurobolt BV*. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door de Hoge Raad in een nationale procedure die door Eurobolt is aangespannen in reactie op de heffing van antidumpingrechten. Dit arrest van het Hof van Justitie is zeer relevant voor het stelsel van rechtsbescherming in de EU in het kader van rechterlijke toetsing van geldigheid van EU-recht. De kernvraag in deze zaak is of een nationale rechter informatie van EU-instellingen kan opvragen om de mogelijke ongeldigheid van een EU-handeling nader te onderzoeken. In deze bijdrage worden de uitspraak van het Hof van Justitie en de gevolgen daarvan voor het functioneren van nationale rechters geëvalueerd in de context van het EU-recht en met name de prejudiciële procedure.

HvJ 3 juli 2019, zaak C-644/17, ECLI:EU:C:2019:555 (Eurobolt BV)

Inleiding

Op 3 juli 2019 heeft het Hof van Justitie arrest gewezen in de zaak *Eurobolt BV*¹. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door de Hoge Raad. Het gaat om een door Eurobolt aangespannen beroep tegen de heffing van antidumpingrechten in verband met de invoer van ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen in de EU. De prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter betroffen de interpretatie van de bepalingen van de Verordening van de Raad ten aanzien van bescherming tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn

van de Europese Gemeenschap (de Basisverordening).² De vragen hadden ook betrekking op artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en de geldigheid van de Uitvoeringsverordening van de Raad (Uitvoeringsverordening) tot uitbreiding van het definitieve antidumpingrecht op bepaalde ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen uit China tot bepaalde soorten van deze producten verzonden vanuit Maleisië.³ Aangezien Eurobolt geen rechtstreeks beroep tot nietigverklaring op basis van artikel 263 lid 4 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kon instellen⁴ heeft het bedrijf besloten naar de nationale rechter te stappen om het besluit dat gebaseerd was op de Uitvoeringsverordening aan te vechten. De prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie in de zaak *Eurobolt* heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen van academici⁵ en het brede publiek, terwijl dit arrest niet alleen interessant, maar ook zeer relevant is voor het functioneren van nationale rechters met betrekking tot de prejudiciële procedure inzake de geldigheid van het EU-recht. De kernvraag in deze zaak betreft de bevoegdheden van nationale rechtbanken om informatie op te vragen bij een EU-instelling om de geldigheid van een EU-handeling te onderzoeken.

In deze bijdrage worden respectievelijk de achtergrond van de zaak, de conclusie van advocaat-generaal Hogan, het arrest van het Hof van Justitie en de relevantie van

* Dr. U. (Urszula) Jaremba MA LLM is universitair docent Europees recht aan de Universiteit Utrecht.

1. HvJ 3 juli 2019, zaak C-644/17, ECLI:EU:C:2019:555 (*Eurobolt BV*).

2. Verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad van 30 november 2009 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap, *PBEU* 2009, L 343/51, met rectificatie in *PbEU* 2010, L 7/22.

3. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 723/2011 van de Raad van 18 juli 2011 tot uitbreiding van het bij verordening (EG) nr. 91/2009 ingestelde definitieve antidumpingrecht op bepaalde soorten ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen van oorsprong uit de Volksrepubliek China tot bepaalde soorten uit Maleisië verzonden ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Maleisië, *PbEU* 2011, L 194/6.

4. HR 10 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2820, r.o. 2.6.5.

5. Zie annotatie R.J.G.M. Widdershoven, *AB Rechtspraak Bestuursrecht* 2019, afl. 35, p. 2803-2813.

deze uitspraak voor het functioneren van de nationale rechters in het kader van EU-recht besproken.

Feiten en de gestelde prejudiciële vragen

Eurobolt BV is een importeur van ijzeren en stalen bevestigingsmiddelen die zijn ingekocht bij Aziatische fabrikanten en leveranciers. Nadat de EU antidumpingrechten op bepaalde ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen uit China had ingesteld⁶ besloot Eurobolt dergelijke bevestigingsmiddelen bij twee Maleisische fabrikanten te kopen: TZ Fasteners en HBS Fasteners Manufacturing. Tussen oktober 2010 en augustus 2011 heeft Eurobolt in Nederland 32 aangiften gedaan voor het in het vrije verkeer brengen van die bevestigingsmiddelen. Als land van oorsprong van deze producten werd Maleisië in de aangiften vermeld. Vervolgens werden deze bevestigingsmiddelen geregistreerd en voor het vrije verkeer vrijgegeven door de Nederlandse douaneautoriteiten. Op 27 oktober 2010 heeft de Europese Commissie bekendgemaakt dat een nieuw onderzoek wordt geopend naar mogelijke ontwijking van de bij Verordening (EG) nr. 91/2009 ingestelde antidumpingmaatregelen op de invoer uit China.⁷ Blijkens Verordening (EU) nr. 966/2010 beschikte de Commissie over voldoende voorlopig bewijsmateriaal dat de antidumpingmaatregelen op de invoer van het betrokken product uit China worden ontweken door overlading via Maleisië.⁸ TZ Fasteners, HBS Fasteners Manufacturing en Eurobolt hebben de door de Commissie toegezonden vragenlijst beantwoord binnen de vastgestelde termijn. Bij brief van 26 mei 2011 heeft de Commissie onder meer Eurobolt in kennis gesteld van haar voorlopige bevindingen uit het onderzoek en haar in de gelegenheid gesteld haar standpunt kenbaar te maken. Op 13 juni 2011 heeft Eurobolt, binnen de voorgeschreven termijn, op de brief van de Commissie gereageerd. Slechts twee dagen later kwam het Raadgevend Comité,⁹ dat een essentiële rol speelt in het besluitvormingsproces op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten, bijeen om zijn advies te geven over de geplande antidumpingmaatregelen. Op 18 juli 2011 werd het definitieve antidumpingrecht op de invoer uit China uitgebreid tot producten

die vanuit Maleisië zijn verzonden, ongeacht hun oorsprong.¹⁰ Na de inwerkingtreding van de Uitvoeringsverordening hebben de bevoegde Nederlandse autoriteiten bij Eurobolt een controle na invoer uitgevoerd. De bevindingen van deze controle hebben geleid tot naheffing van antidumpingrechten.¹¹ Eurobolt heeft bezwaar ingediend tegen de inning van die antidumpingrechten maar dit werd afgewezen. Vervolgens heeft Eurobolt bij de Rechtbank Noord-Holland beroep ingesteld. Het bedrijf voerde in die procedure onder meer aan dat de uitbreiding van het antidumpingrecht tot de invoer van producten verzonden vanuit Maleisië ongeldig is. Aangezien dit beroep bij vonnis van 1 augustus 2013 werd verworpen,¹² heeft Eurobolt besloten hoger beroep in te stellen bij het Gerechtshof Amsterdam. Op 8 september 2015 heeft ook dit gerechtshof de vordering van het bedrijf afgewezen.¹³ In oktober 2015 heeft Eurobolt beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad. Eurobolt stelde dat Uitvoeringsverordening (EU) nr. 723/2011 ongeldig was wegens schending van de rechten van de verdediging door de Commissie tijdens het onderzoek. Er werd met name aangevoerd dat de Commissie heeft gehandeld in strijd met artikel 15 lid 2 Basisverordening door de leden van het Raadgevend Comité niet uiterlijk tien werkdagen voorafgaand aan zijn vergadering de essentiële informatie te verstrekken, die Eurobolt had toegezonden. In deze context twijfelde de Hoge Raad aan onder andere de omvang van de aan de nationale rechters opgelegde taken met betrekking tot de te verrichten toetsing en had hij ook twijfels over de interpretatie van artikel 15 lid 2 Basisverordening.¹⁴

Uit artikel 263 lid 2 VWEU en de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat de niet-naleving van wezenlijke procedurele vormvoorschriften tot nietigverklaring van een EU-handeling kan leiden.¹⁵ Bij de Hoge Raad is derhalve de vraag gerezen of niet-nakoming van de verplichting van artikel 15 lid 2 Basisverordening door de Commissie, de nietigheid van de Uitvoeringsverordening meebrengt. Gelet op het voorgaande heeft de Hoge Raad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en enkele prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

De eerste vraag, die uit drie deelvragen bestond, betrof de interpretatie van artikel 47 Handvest in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking (art. 4 lid 3 VEU). De Hoge Raad wilde in het bijzonder weten of bovengenoemde bepalingen voorschrijven dat (a) een belanghebbende partij de geldigheid van een EU-hande-

6. Door middel van Verordening (EG) nr. 91/2009.

7. Verordening (EU) nr. 966/2010 van de Commissie van 27 oktober 2010 tot opening van een onderzoek naar de mogelijke ontwijking van de bij Verordening (EG) nr. 91/2009 van de Raad ingestelde antidumpingmaatregelen op bepaalde soorten ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen van oorsprong uit de Volksrepubliek China door de invoer van bepaalde soorten ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen, verzonden uit Maleisië en al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Maleisië, en tot registratie van deze invoer, *PbEU* 2018, L 282/2.

8. Punt C Verordening (EU) nr. 966/2010.

9. De rol van dit Comité is de Commissie bij te staan bij de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten door adviezen uit te brengen over ontwerpuitvoeringshandelingen. Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en wordt voorzeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

10. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 723/2011.

11. Een bedrag van € 587.802,20.

12. Rb. Noord-Holland 1 augustus 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:8013.

13. Hof Amsterdam 8 september 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4361. Volgens het hof was er geen reden om te twifelen aan de geldigheid van de Uitvoeringsverordening en derhalve ook geen reden om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen, zie o.a. r.o. 5.6.

14. HR 10 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2820, zie o.a. r.o. 2.6.8 e.v.

15. HvJ 6 april 2000, zaak C-286/95 P, ECLI:EU:C:2000:188 (*Imperial Chemical Industries plc (ICI)*), punt 51; HvJ 10 februari 1998, zaak C-263/95 ECLI:EU:C:1998:47 (*Duitsland/Commissie*), punt 32; HvJ 24 juni 2015, zaak C-263/13 P, ECLI:EU:C:2015:415 (*Spanje/Commissie*), punt 56.

ling die vervolgens door nationale autoriteiten moet worden uitgevoerd, kan betwisten door zich te beroepen op schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of misbruik van bevoegdheid; (b) de EU-instellingen die betrokken zijn bij de vaststelling van een besluit dat wordt betwist in een procedure voor de nationale rechter, verplicht zijn op verzoek van die rechter alle informatie te verstrekken waarover zij beschikken en waarmee rekening is gehouden bij de vaststelling van dat besluit; (c) het recht op een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat de nationale rechter zonder terughoudendheid toetst of aan de voorwaarden van artikel 15 lid 2 Basisverordening is voldaan en of de rechter bevoegd is te beoordelen of de feiten volledig zijn en voldoende zijn vastgesteld om het ingeroepen rechtsgevolg te rechtvaardigen. De tweede prejudiciële vraag betrof (a) de interpretatie van het begrip ‘relevante informatie’ zoals vastgelegd in artikel 15 lid 2 Basisverordening; (b) of een importeur een beroep kan doen op inbreuk op artikel 15 lid 2 indien de door hem ingediende informatie niet ten minste tien werkdagen vóór de vergadering van het Raadgevend Comité beschikbaar is gesteld, en (c) of een dergelijke inbreuk op artikel 15 lid 2 betekent dat de Uitvoeringsverordening onwettig en buiten toepassing moet worden gelaten.

De uitgebreide en gedetailleerde vragen van de Hoge Raad betreffen de omvang van de taken van de nationale rechter in het kader van de prejudiciële procedure over de geldigheid van een EU-handeling. De Hoge Raad vroeg met name of een nationale rechter informatie kan opvragen bij een EU-instelling om te beslissen over de geldigheid van die handeling en de mogelijke ongeldigheid van de Uitvoeringsverordening vanwege schending van artikel 15 lid 2 Basisverordening. In deze bijdrage wordt stilgestaan bij vooral de eerste prejudiciële vraag: kan de nationale rechter in een zaak waarin de geldigheid van een Uniehandeling wordt betwist zich wenden tot een EU-instelling teneinde informatie te verkrijgen die hij nodig acht om de geldigheid van de betwiste maatregel te beoordelen?

Conclusie van advocaat-generaal Hogan

Advocaat-generaal Hogan benadert beide vragen van de Hoge Raad op een gestructureerde manier door de opbouw van de vragen die door de verwijzende rechter zijn gesteld te volgen.¹⁶ Het analytische deel van zijn conclusie begint met het benadrukken van het belang van het mechanisme voor rechterlijke toetsing dat kenmerkend is voor de op het recht gebaseerde Europese Unie, artikel 19 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 47 Handvest.¹⁷ Volgens de advocaat-

generaal is er geen twijfel dat rechterlijke toetsing van de eerbiediging van de rechtsorde van de EU wordt gewaarborgd door zowel het Hof van Justitie als de nationale rechter.¹⁸ In dat verband herinnert de advocaat-generaal eraan dat artikel 19 VEU en artikel 47 Handvest duidelijk met elkaar verband houden. Dat wil zeggen: de verplichting die de lidstaten door middel van artikel 19 lid 1 VEU wordt opgelegd om voldoende rechtsmiddelen te bieden om effectieve rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te waarborgen, gaat gepaard met het recht van individuen op daadwerkelijke rechtsbescherming dat is vastgelegd in artikel 47 Handvest. In die zin vormt artikel 19 lid 1 VEU een cruciale aanvulling op het Handvest bij het institutionaliseren van rechtsbescherming in de EU.¹⁹ Artikel 47 Handvest bepaalt dat iedereen wiens rechten en vrijheden die gegarandeerd zijn door het EU-recht, worden geschonden, het recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte. Bovendien is het prejudiciële verzoek om beoordeling van de geldigheid van een EU-handeling vergelijkbaar met een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU. Beide zijn een middel om de wettigheid van EU-handelingen te toetsen.²⁰

Vervolgens concludeert Hogan bondig dat de gronden voor de rechterlijke toetsing, zoals opgenomen in artikel 263 VWEU, ook kunnen worden gebruikt om de ongeldigheid van een EU-maatregel bij een nationale rechter te bepleiten met als doel een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie in gang te zetten.²¹ De advocaat-generaal benadrukt de rol van de nationale rechter in de EU-rechtsorde door te bevestigen dat ‘de nationale rechter de eerste rechter is die het Unierecht moet toepassen’.²² In deze context moet de nationale rechter over alle benodigde informatie beschikken om de toepassing en de doeltreffendheid van het EU-recht te bewaken en de rechtmatigheid van een EU-maatregel te kunnen beoordelen en te beslissen of een prejudiciële verwijzing noodzakelijk is.²³ Om deze redenen vereist het beginsel van loyale samenwerking dat EU-instellingen die in het bezit zijn van essentiële informatie deze informatie zo snel mogelijk verstrekken aan de nationale rechter die daarom verzoekt, tenzij de weigering om dit te doen ‘wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen in verband met de noodzaak om belemmering van de werking en onafhankelijkheid van de Unie te voorkomen of om haar belangen te vrijwaren’.²⁴

Ten slotte evalueert Hogan de derde deelvraag aan de hand van de reikwijdte van de rechterlijke toetsing.²⁵ Zoals opgemerkt, kunnen de nationale rechters, hoewel zij niet bevoegd zijn om een EU-handeling nietig te

16. Conclusie A-G Hogan 28 februari 2019, zaak C-644/17, ECLI:EU:C:2019:164 (*Eurobolt BV*).

17. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 26-29.

18. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 28.

19. Zie V. Roeben, ‘Judicial Protection as the Meta-norm in the EU Judicial Architecture’, *Hague Journal on the Rule of Law* 2019, nr. 12, p. 29-62, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00085-3>.

20. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 29.

21. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 30.

22. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 33.

23. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 35.

24. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 36.

25. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 39.

verklaren, toch de geldigheid van EU-maatregelen overwegen. Daarom moet de nationale rechter kunnen onderzoeken of de procedureregels zijn nageleefd, of de feiten waarop het bestreden besluit is gebaseerd, nauwkeurig zijn vastgesteld, maar ook of alle relevante feiten in aanmerking zijn genomen.²⁶ In die zin onderzoekt de nationale rechter of de handeling is vastgesteld op basis van juiste en toereikende informatie om een relevante beoordeling mogelijk te maken.²⁷ Hogan wijst er wel op dat – gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de EU op het gebied van handelsbeleid – de rechter die de wetigheid beoordeelt, alleen kan beoordelen of er een kennelijke fout is gemaakt bij de beoordeling van deze feiten of bij het weglaten van andere feiten.²⁸ Met betrekking tot de tweede vraag concludeert de advocaat-generaal dat de door Eurobolt in zijn brief verstrekte gegevens ‘relevante informatie’ vormden in de zin van de Basisverordening.²⁹ De advocaat-generaal merkt op dat er geen twijfel over bestaat dat artikel 15 lid 2 Basisverordening kan worden ingeroepen als grond voor een beroep tot nietigverklaring of voor een prejudiciële verwijzing over de geldigheid.³⁰ In die context onderzoekt de advocaat-generaal uitvoerig de in de Basisverordening gestelde termijn van tien dagen, die in zijn ogen een wezenlijk vormvoorschrift is dat de goede gang van zaken regelt en waarvan de schending leidt tot ongeldigheid van de betreffende handeling.³¹ De advocaat-generaal komt tot de conclusie dat het Raadgevend Comité tien werkdagen voorafgaand aan zijn vergadering niet alle relevante informatie heeft ontvangen en dat er dus duidelijk sprake is van een schending van procedurele vormvoorschriften. Dit alles leidt tot zijn conclusie dat, aangezien nationale rechters zelf niet bevoegd zijn om EU-handelingen nietig te verklaren, het Hof van Justitie de Uitvoeringsverordening ongeldig moet verklaren.³²

Uitspraak van het Hof van Justitie

Het kan geconcludeerd worden dat het Hof van Justitie de conclusie van de advocaat-generaal over het algemeen opvolgt. Anders dan de advocaat-generaal besluit het Hof van Justitie echter de eerste prejudiciële vraag te herstructureren en herformuleren door deze in de context van artikel 267 VWEU (dat objectief en institutioneel van aard is) te zetten in plaats van artikel 47 Handvest (dat subjectief van aard is).³³ Volgens het Hof van

Justitie wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 267 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een justitiabele, om de geldigheid van een secundaire EU-handeling te betwisten, zich voor een nationale rechter kan beroepen op de gronden die kunnen worden aangevoerd in het kader van een beroep tot nietigverklaring, met inbegrip van klachten over niet-naleving van de voorwaarden voor de vaststelling van die maatregel.³⁴ Op dit punt benadrukt het Hof van Justitie dat zijn bevoegdheid om prejudiciële uitspraken te doen inzake de geldigheid van EU-handelingen niet kan worden beperkt door de gronden waarop de geldigheid van die maatregelen kan worden betwist.³⁵ Logischerwijs is het Hof van Justitie van oordeel dat artikel 267 VWEU inhoudt dat een individu zich voor een nationale rechterlijke instantie kan beroepen op klachten die kunnen worden ingediend in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU.³⁶ Het voorgaande omvat ook grieven inzake het niet-voldoen aan de voorwaarden voor het vaststellen van een dergelijke maatregel.³⁷

De tweede deelvraag, omtrent het recht van een nationale rechter om een verzoek bij een EU-instelling in te dienen om informatie te verkrijgen, wordt door het Hof van Justitie veel uitgebreider behandeld. Ook op dit punt beslist het Hof van Justitie om de prejudiciële vraag van de Hoge Raad te herformuleren. Naar het oordeel van het Hof van Justitie vraagt de nationale rechter in feite of artikel 267 VWEU, gelezen in samenhang met het beginsel van loyale samenwerking, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter de bevoegdheid heeft een verzoek in te dienen bij de EU-instellingen die betrokken waren bij de totstandkoming van de omstreden EU-maatregel om informatie te verkrijgen over de factoren waarmee zij rekening hadden moeten houden bij de vaststelling van die maatregel. In die zin verschuift het Hof van Justitie de focus van de door de Hoge Raad gestelde vraag van de kwestie betreffende de verplichtingen van EU-instellingen naar de bevoegdheden van de nationale rechter in het proces. Het Hof van Justitie herinnert eraan dat nationale rechters de geldigheid van EU-handelingen kunnen onderzoeken en dat zij, indien zij van mening zijn dat de gronden ter ondersteuning van nietigheid ongerechtvaardigd zijn, deze kunnen afwijzen en eenvoudig kunnen concluderen dat de handeling volledig geldig is.³⁸ De nationale rechter is daarentegen nooit bevoegd om zelf de ongeldigheid van handelingen van de instellingen van de Unie vast te stellen. Als die gronden

26. Conclusie A-G Hogan, punt 40. Zie ook HvJ 16 februari 2012, gevoegde zaken C-191/09 P en C-200/09 P, ECLI:EU:C:2012:78 (*Raad en Commissie/Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP*), punt 63; en HvJ 14 december 2017, zaak C-61/16 P, ECLI:EU:C:2017:968 (*EBMA/Giant*), punt 68.

27. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 44.

28. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 45.

29. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 50.

30. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 51.

31. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 66.

32. Conclusie A-G Hogan, *Eurobolt*, punt 71.

33. Zie Roeben 2019.

34. *Eurobolt*, punt 24.

35. *Eurobolt*, punt 25. Zie ook o.a. HvJ 12 december 1972, gevoegde zaken C-21/72 tot 24/72, ECLI:EU:C:1972:115 (*International Fruit Company e.a.*), punt 5.

36. Art. 263 lid 2 VWEU noemt vier beroepsgronden: onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan en misbruik van bevoegdheid. Vooral de derde grond wordt zeer ruim geïnterpreteerd.

37. *Eurobolt*, punt 26.

38. *Eurobolt*, punt 28. Ook HvJ 16 juni 1981, zaak C-126/80, ECLI:EU:C:1981:136 (*Salonia*), punt 7 en HvJ 22 oktober 1987, zaak C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452 (*Foto-Frost*), punt 14.

voldoende zijn om de nationale rechter ervan te overtuigen dat een EU-maatregel ongeldig is, is deze rechter derhalve ook verplicht het Hof van Justitie te verzoeken door middel van een prejudiciële verwijzing over de geldigheid van die handeling te beslissen, zonder nader onderzoek te verrichten.³⁹

Dit oordeel is allesbehalve verrassend en is gebaseerd op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie in het arrest *Foto-Frost*⁴⁰ Ook de Hoge Raad had geen twijfels op dit punt.⁴¹ Het Hof van Justitie benadrukt dat het zelf het best in staat is om te beslissen over de geldigheid van afgeleide EU-handelingen, aangezien de instellingen van de Unie waarvan de handeling betwist wordt, bij het Hof van Justitie schriftelijke opmerkingen mogen indienen om de geldigheid van die handeling te verdedigen.⁴² Wel heeft de nationale rechter de bevoegdheid om, voorafgaand aan een eventuele prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie, een EU-instelling te benaderen met een verzoek om specifieke informatie en bewijsmateriaal te verstrekken. Het gaat hier om informatie die de nationale rechter ‘nodig acht om iedere twijfel die hij omtrent de geldigheid van de betrokken Uniehandeling mocht hebben, weg te nemen en aldus te vermijden dat hij zich tot het Hof van Justitie moet wenden met een prejudiciële verwijzing ter beoordeling van de geldigheid’.⁴³

Vervolgens oordeelt het Hof van Justitie dat de betrokken EU-instellingen een plicht tot loyale samenwerking met de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten hebben. Daarom dienen zij de gevraagde documenten te verstrekken, tenzij de weigering hiervan wordt gerechtvaardigd om legitieme redenen, bijvoorbeeld bescherming van de rechten van derden, of om belemmering van de werking of de onafhankelijkheid van de Unie te vermijden.⁴⁴ Deze twee voorafgaande punten vormen ook de belangrijkste oordelen in de zaak *Eurobolt*.

Vervolgens beantwoordt het Hof van Justitie de tweede prejudiciële vraag door de drie deelvragen samen te voegen. Volgens het Hof van Justitie komt het probleem neer op de vraag of de Uitvoeringsverordening ongeldig is in het licht van artikel 15 lid 2 Basisverordening, aangezien de opmerkingen van Eurobolt naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie, als relevante informatie voor de toepassing van die bepaling, niet ten minste tien werkdagen voorafgaand aan de vergadering van het Raadgevend Comité ter beschikking zijn gesteld.⁴⁵ Het Hof van Justitie benadrukt eerst de rol van het Raadgevend Comité dat uiterlijk tien werkdagen vóór de vergadering van alle relevante informatie moet worden voorzien. Dit leidt tot de overweging van het Hof van Justitie dat het begrip ‘relevante informatie’ op

een zeer ruime manier dient te worden uitgelegd.⁴⁶ Overeenkomstig de conclusie van de advocaat-generaal, concludeert het Hof van Justitie dat de opmerkingen die Eurobolt heeft ingediend bij de Commissie als ‘relevante informatie’ in de zin van artikel 15 lid 2 Basisverordening moeten worden beschouwd.⁴⁷ Hieruit volgt logischerwijs dat artikel 15 lid 2 Basisverordening werd geschonden en dat Uitvoeringsverordening (EU) nr. 723/2011 ongeldig is.⁴⁸

Commentaar

Prejudiciële procedure en vragen over de geldigheid van het Unierecht

Het is algemeen bekend dat artikel 267 VWEU het Hof van Justitie bevoegdheid verleent om prejudiciële uitspraken te doen over de interpretatie en de geldigheid van het EU-recht. In navolging van de zaak *Foto-Frost* is de toetsing van de geldigheid van EU-handelingen door middel van een prejudiciële beslissing, een vorm van rechterlijke toetsing van de wettigheid van afgeleid EU-recht.⁴⁹ Artikel 263 VWEU geeft het Hof van Justitie de exclusieve bevoegdheid om EU-handelingen ongeldig te verklaren. Dit vereist op zijn beurt dat in situaties waarin de geldigheid van EU-wetgeving wordt betwist en aangevochten voor de nationale rechter, het laatste woord over de geldigheid voorbehouden is aan het Hof van Justitie. Nationale rechtbanken zijn dus bevoegd om te beslissen dat een EU-handeling geldig is, maar zij mogen niet beslissen dat een EU-handeling ongeldig is. Om die redenen wordt de prejudiciële procedure omtrent de geldigheid door het Hof van Justitie zelf gezien als een alternatieve route voor niet-geprivilegieerde partijen die geen direct beroep tot nietigverklaring bij het Hof van Justitie kunnen instellen op basis van artikel 263 lid 4 VWEU.⁵⁰ Dit is herhaaldelijk bevestigd door het Hof van Justitie, onlangs nog in de beschikking *Armando Carvalho*, waarbij het Gerecht opmerkte dat:

‘(...) Articles 263 and 277 TFEU, on the one hand, and Article 267 TFEU, on the other, have established a complete system of legal remedies and procedures designed to ensure judicial review of the legality of the acts of the institutions, entrusting such review to the Courts of the European Union. Under that system, where natural or legal persons cannot, by reason of the conditions for admissibility laid down in Article 263 TFEU, directly challenge acts of the Union such as those at issue in the present case, they are able, depending on the case, to plead the invalidity of

39. *Eurobolt*, punt 28.

40. Ook HvJ 6 december 2005, zaak C-461/03, ECLI:EU:C:2005:742 (*Gaston Schul Douane-expediteur*), punt 17.

41. HR 10 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2820, r.o. 2.6.5.

42. *Eurobolt*, punt 29.

43. *Eurobolt*, punt 30.

44. *Eurobolt*, punt 31. In die zin ook HvJ 6 december 1990, zaak C-2/88, ECLI:EU:C:1990:440 (*Zwartveld e.a.*), punt 10 en 11.

45. *Eurobolt*, punt 33.

46. *Eurobolt*, punt 38.

47. *Eurobolt*, punt 42.

48. *Eurobolt*, punt 52.

49. *Foto Frost*, punt 16.

50. Indien het duidelijk is dat een rechtstreeks beroep mogelijk was, dan kan de desbetreffende particulier de wettigheid van die beschikking echter niet opnieuw in geding brengen voor de nationale rechter, zie HvJ 9 maart 1994, zaak C-188/92, ECLI:EU:C:1994:90 (*Textilwerke Deggendorf*), punt 17.

such acts either indirectly, under Article 277 TFEU, before the Courts of the European Union, or before the national courts and to ask them, since they have no jurisdiction themselves to declare those acts invalid, to question the Court in that regard through questions referred for a preliminary ruling (...).⁵¹

In die zin wordt de prejudiciële procedure omtrent de geldigheid van het Unierecht beschouwd als een essentieel element dat noodzakelijk is voor de volledigheid van het stelsel van rechtsbescherming in de EU. Gelet op de fundamentele en door het Hof van Justitie bevestigde rol die prejudiciële vragen inzake de geldigheid kunnen spelen in de architectuur van rechtsbescherming, is het opmerkelijk om te zien dat prejudiciële vragen omtrent de geldigheid in feite sporadisch verwezen worden.

Eurobolt kon de wettigheid van de Uitvoeringsverordening niet direct voor het Gerecht aanvechten op basis van artikel 263 lid 4 VEU. Een proces op nationaal niveau was in feite de enige manier voor Eurobolt om zijn rechten af te dwingen. Tot het niveau van de Hoge Raad slaagde Eurobolt er niet in de Nederlandse rechters ervan te overtuigen dat een prejudiciële vraag noodzakelijk was. Gelukkig voor Eurobolt was de Hoge Raad bereid om prejudiciële vragen te stellen over deze kwestie. Deze vragen resulteerden in de ongeldigheidsverklaring van de betwiste Uitvoeringsverordening door het Hof van Justitie. Zonder de bereidheid van de Hoge Raad om het probleem verder te onderzoeken en het Hof van Justitie te raadplegen, zouden de rechten van Eurobolt niet worden beschermd. In die zin bevestigt en versterkt het Hof van Justitie door middel van dit arrest de essentiële rol die nationale rechters spelen in het proces van rechterlijke toetsing van EU-handelingen en de bescherming van rechten van particulieren.

De omvang van de taken van nationale rechters in het kader van de prejudiciële procedure inzake de geldigheid van EU-recht

Het nieuwe, zeer relevante en precedent scheppende element in het arrest *Eurobolt* heeft te maken met de omvang en inhoud van de taken van nationale rechters met betrekking tot de prejudiciële procedure omtrent de geldigheid van het EU-recht en de verplichtingen van de EU-instellingen. De kernvraag is of een nationale rechter informatie bij een EU-instelling kan opvragen om de geldigheid van een EU-handeling te onderzoeken en of die instellingen verplicht zijn die informatie te verstrekken. Op dit punt is het van belang te benadrukken dat deze situatie ontstaat wanneer een EU-instelling niet betrokken is bij de nationale procedure.⁵² Normaal

gesproken vindt een dergelijk verzoek om informatie plaats op het niveau van het Hof van Justitie zelf in het kader van het beroep tot nietigverklaring of de prejudiciële procedure en niet bij de nationale rechter.⁵³ In de zaak *Eurobolt* was de situatie echter enigszins anders. Eurobolt heeft inderdaad twijfels gehad over de geldigheid van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 723/2011, maar deze twijfels konden alleen worden bevestigd na grondig te hebben gekeken naar het proces van de vaststelling van de betrokken handeling. Om te bewijzen dat de Commissie de verplichting van artikel 15 lid 2 Basisverordening niet was nagekomen had Eurobolt documenten nodig waarover alleen de Commissie kon beschikken. In antwoord op dit probleem verklaart het Hof van Justitie simpelweg dat nationale rechters inderdaad het recht hebben om een EU-instelling die heeft deelgenomen aan de vaststelling van de betwiste EU-handeling te verzoeken relevante informatie te verstrekken om te beslissen over de geldigheid van de bestreden handeling en over de noodzaak een prejudiciële vraag te stellen. Een dergelijke mogelijkheid zou ook kunnen voorkomen dat onnodige prejudiciële worden gesteld. Tegelijkertijd oordeelt het Hof van Justitie dat de betrokken EU-instellingen de plicht van loyale samenwerking hebben en dat zij de gevraagde informatie dienen te verstrekken. Deze plicht kan alleen beperkt worden om legitieme redenen.

Het effect van de zaak *Eurobolt* is dat nationale rechters nu in feite een EU-instelling kunnen verzoeken om indirect deel te nemen aan de nationale zaak door relevante informatie aan die rechters te verstrekken. In die zin kunnen nationale rechters hulp van EU-instellingen inroepen, die op hun beurt de werking van de prejudiciële procedure over de geldigheid van het EU-recht kunnen vergemakkelijken. Over de precieze omvang van deze bevoegdheid van nationale rechters zegt het Hof van Justitie echter niet veel behalve dat de nationale rechter alle informatie op kan vragen die hij nodig acht om iedere twijfel omtrent de geldigheid van de betrokken Uniehandeling weg te nemen. In dit verband kan een parallel worden getrokken met artikel 24 Statuut van het Hof van Justitie waarin het Hof van Justitie partijen kan verzoeken alle stukken over te leggen en alle inlichtingen te verstrekken welke het wenselijk acht of met artikel 8:45 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarin de bestuursrechter partijen en

dening (EG) nr. 1/2003. Ook de nationale rechterlijke instanties kunnen de Commissie verzoeken om informatie of advies te verstrekken, zie Mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag.

53. Op basis van art. 24 Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof van Justitie partijen verzoeken alle stukken over te leggen en alle inlichtingen te verstrekken welke het wenselijk acht. Het Hof van Justitie kan eveneens aan de lidstaten en aan de instellingen, organen of instanties die geen partij in het proces zijn, verzoeken alle inlichtingen te verstrekken welke het voor het proces nodig acht. Zie ook art. 89 Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Het Gerecht kan een partij verzoeken om vragen te beantwoorden, zich schriftelijk of mondeling over bepaalde aspecten van het geschil uit te laten, inlichtingen te verstrekken en elk stuk dat op de zaak betrekking heeft over te leggen aan het Gerecht.

51. Gerecht 8 mei 2019, zaak T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324 (*Armando Carvalho*), punt 53. Er is geen Nederlandse vertaling van de beschikking beschikbaar. Cursivering toegevoegd door de auteur. Zie ook HvJ 25 juli 2002, zaak C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462 (*UPA*), punt 40.

52. In het kader van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *PbEU* 2003, L 001/1-25 kan de Europese Commissie schriftelijke en mondelinge opmerkingen bij de rechterlijke instanties van de lidstaten indienen. Zie art. 15 lid 3 Veror-

anderen kan verzoeken schriftelijk inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden.

Zoals beweerd door Widdershoven versterkt het arrest van het Hof van Justitie het instrumentarium van de nationale rechter om effectieve rechtsbescherming te bieden in geldigheidzaken.⁵⁴ Enerzijds kan deze mogelijkheid nationale rechters ertoe aanzetten en ervan overtuigen de wettigheid van EU-maatregelen te onderzoeken. Een nationale rechter, wetend dat een dergelijke contact met een EU-instelling de noodzaak van het verwijzen van een prejudiciële vraag zou kunnen bevestigen of elimineren, zou deze manier van werken efficiënter en effectiever kunnen vinden dan zijn toevlucht te nemen tot het Hof van Justitie met prejudiciële vragen die wellicht niet nodig waren. In die zin kan de mogelijkheid om informatie op te vragen bij een EU-instelling een realistischer beeld geven of de geldigheid van de betwiste EU-maatregel inderdaad in twijfel kan worden getrokken. Anderzijds kan het indirect betrekken van EU-instellingen bij nationale zaken waarin het EU-recht een centrale rol speelt, niet alleen het functioneren van de nationale rechters in het kader van de prejudiciële procedure versoepelen, maar ook de onmisbare rol van nationale rechters als ‘gedecentraliseerde Unierechters’⁵⁵ en hun vertrouwen in de EU-rechtsorde versterken.

Naar aanleiding van het arrest heeft de Commissie in augustus 2019 het onderzoek naar ontwijking van antidumpingrecht bij de invoer van bepaalde ijzeren of stalen producten uit Malesie heropend om de vastgestelde onwettigheid te verhelpen.⁵⁶ Op 29 november 2019 heeft de Hoge Raad met inachtneming van de uitspraak van het Hof van Justitie de oorspronkelijke uitnodiging tot betaling van antidumpingrechten vernietigd.⁵⁷ Het heeft Eurobolt acht jaar gekost om uiteindelijk tot dit positieve resultaat te komen. Het had veel korter kunnen duren als de Rechtbank Noord-Holland toegang had gehad tot de informatie van de EU-instellingen. Een (loyale) samenwerking tussen nationale rechtbanken en EU-instellingen zou dus ook deze situaties van ‘vertraagde gerechtigheid’ kunnen voorkomen.

Conclusie

Met het arrest *Eurobolt* bouwt het Hof van Justitie op een logische manier voort op eerdere rechtspraak omtrent de werking van de prejudiciële procedure en de omvang van de taken van nationale rechters daarin. De uitspraak in de zaak *Eurobolt* is wellicht geen mijlpaal,

maar zonder twijfel zeer relevant en essentieel voor het functioneren van nationale rechters in het kader van rechterlijke toetsing van geldigheid van EU-recht. Het resultaat is dat nationale rechters bevoegd zijn EU-instellingen te benaderen met een verzoek om informatie die de mogelijke ongeldigheid van EU-maatregelen kan bevestigen. Ook al berust de bevoegdheid om een EU-handeling nietig te verklaren altijd en uitsluitend bij het Hof van Justitie, de mogelijkheid om bij EU-instellingen vooronderzoek te doen maakt het stelsel van rechtsbescherming in geldigheidzaken completer en steeds meer gebaseerd op (loyale) samenwerking tussen verschillende nationale en EU-instellingen.

54. Zie Widdershoven 2019, p. 2810.

55. Zie U. Jaremba, *National judges as EU law judges: the Polish civil law system*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2014, p.4; J. A. Mayoral, U. Jaremba, T. Nowak, ‘Creating EU law judges: the role of generational differences, legal education and judicial career paths in national judges’ assessment regarding EU law knowledge’, *Journal of European Public Policy* 2014, nr. 21, p. 1120-1141.

56. Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1374 van de Commissie van 26 augustus 2019, *PbEU* 2016, L 176/21.

57. HR 29 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1875.