

Samen is niet alleen: de verhouding tussen de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie

130

R. Ortlep* en M. van Zanten**

Het Hof van Justitie van de Europese Unie lost een botsing tussen het Unierecht en het nationale recht de ene keer op met de toepassing van het voorrangsbeginsel en de andere keer met de toepassing van het beginsel van nationale procedurele autonomie. In deze bijdrage wordt aan de hand van de bespreking van de rechtspraak over de Unierechtelijke toelaatbaarheid van de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming een verklaring gegeven waarom het Hof van Justitie kiest voor een van beide beginselen ter oplossing van een botsing tussen het Unierecht en het nationale recht.

I. Inleiding

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) heeft zich in zijn rechtspraak meerdere keren uitgelaten over de Unierechtelijke toelaatbaarheid van de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming. Het meest recent deed het Hof van Justitie dat in het arrest in de zaak *Purmerend*.¹ Het *Purmerend*-arrest verscheen op 20 mei 2021, na een prejudiciële verwijzing van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) in een zogeheten grote kamer² en voordien een conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven.³ In het *Purmerend*-arrest verwijst het Hof van Justitie naar de arresten in de zaken *Ciola*⁴ en *Man Sugar*⁵ wat betreft de toets om te beoordelen of de nationale leer van de

formele rechtskracht in ketenbesluitvorming door de Unierechtelijke beugel kan. Hoewel deze drie arresten over hetzelfde onderwerp gaan, plaatst het Hof van Justitie ze in een ander Unierechtelijk kader met daarin van elkaar afwijkende Unierechtelijke toetsen. De zaak *Ciola* plaatst het Hof van Justitie in het Unierechtelijk kader van het voorrangsbeginsel, terwijl het de zaken *Purmerend* en *Man Sugar* plaatst in het Unierechtelijk kader van het beginsel van nationale procedurele autonomie. Hiermee is de rechtspraak van het Hof van Justitie over de Unierechtelijke toets van de nationale formele rechtskracht in ketenbesluitvorming een duidelijk voorbeeld van de spanning die er nog steeds bestaat tussen het voorrangsbeginsel enerzijds en het beginsel van nationale procedurele autonomie anderzijds. Op het eerste gezicht lijkt de keuze van het Hof van Justitie voor een van beide beginselen voor de oplossing van een botsing tussen het Unierecht en het nationale recht toevallig. Toch is hiervoor een verklaring te geven; een verklaring die betrekking heeft op het onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht. Deze bijdrage heeft als doel om de hiervoor genoemde verklaring over het voetlicht te brengen, zowel in algemene zin als in specifieke zin door de arresten in de zaken *Ciola* en *Purmerend* met elkaar te vergelijken.⁶ De reden om het arrest in de zaak *Man Sugar* alleen hier te noemen en niet te vergelijken met de andere twee arresten is omdat met die andere twee arresten de genoemde Unierechtelijke kaders van het voorrangsbeginsel en het beginsel van nationale procedurele autonomie 'gedekt' zijn. Deze bijdrage heeft de volgende opbouw. In paragraaf 2 wordt in algemene zin ingegaan op het Unierechtelijk raamwerk van het voorrangsbeginsel en het beginsel van nationale procedurele autonomie (paragraaf 2.1). Tevens wordt in die paragraaf in algemene zin ingegaan op het

* Mr. Rolf Ortlep is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit.

** Mr. Melanie van Zanten is verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is afgesloten op 28 juni 2022.

1 HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398 (*Purmerend*).

2 ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:260.

3 Concl. staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

4 HvJ EG 29 april 1999, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212 (*Ciola*).

5 HvJ EG 6 april 2006, C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233 (*Man Sugar*).

6 Hierbij bouwen wij voornamelijk voort op R. Ortlep & M. van Zanten, 'Contradictory ECJ judgments on the enforcement of final national decisions: the principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy', *REALaw.blog* 3 december 2021, beschikbaar via <https://realaw.blog/?p=789>; R. Ortlep & M.J.M. Verhoeven, 'Collisions between EU law and national law', in: H.R.B.M. Kummeling e.a. (red.), *De samengestelde Besselink. Bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht*, Oisterwijk: WLP 2012, p. 173-186; R. Ortlep, *De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke rechtsvaststellingen in het licht van het Unierecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 74 e.v. en p. 473 e.v.; R. Ortlep & M.J.M. Verhoeven, 'De voorrangregel versus het beginsel van nationale procedurele autonomie', *SEW* 2008, afl. 12, p. 471-477.

onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht (paragraaf 2.2). Dat onderscheid wordt in paragraaf 3 specifiek uiteengezet: nadat het arrest in de zaak *Ciola* (paragraaf 3.1) en het arrest in de zaak *Purmerend* (paragraaf 3.2) zijn besproken, worden die arresten met elkaar vergeleken op het punt van de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie (paragraaf 3.3). In paragraaf 4 volgt de conclusie van deze bijdrage.

2. Unierechtelijk raamwerk

2.1. Voorrang en nationale procedurele autonomie

Een algemene verhandeling geven over het voorrangsbeginsel en het beginsel van nationale procedurele autonomie is bijna, zeker voor de lezers van dit tijdschrift, als uilen naar Athene dragen en daarom wordt volstaan met het volgende. Voorop wordt gesteld dat het bij het beginsel van nationale procedurele autonomie niet zozeer gaat om een conflict tussen het Unierecht en het nationale recht, in de zin dat een nationale rechtsregel de volle – effectieve – werking van het Unierecht belet, maar meer om het gegeven dat het Unierecht ten uitvoer moet worden gelegd met behulp van het nationale recht.⁷ De voorrang van het Unierecht is daarentegen meer een conflictregel: bij een conflict tussen een rechtsregel van het Unierecht en een rechtsregel van het nationale recht, prevaleert de eerstgenoemde rechtsregel.⁸

Het voorrangsbeginsel is in de jaren zestig van de vorige eeuw door het Hof van Justitie geïntroduceerd en is nader uitgewerkt in samenhang met allereerst het doorwerkingsinstrument van rechtstreekse werking, waarmee rechtens de inroepbaarheid van het Unierecht is ingekaderd.⁹ De voorrang van het Unierecht geldt sterk samengevat in elke situatie waarin dat recht conflicteert met het nationale recht. Zo heeft het Hof van Justitie recent in het arrest *Popławski II* geoordeeld dat het voorrangsbeginsel niet alleen aan de basis ligt van de doorwerking van het Unierecht door middel van het instrument van rechtstreekse werking, maar ook aan die van de doorwerkings-

instrumenten van conforme uitlegging en aansprakelijkheid voor schendingen van het Unierecht.¹⁰ Een ander recent arrest dat hier genoemd wordt, is het *Boyle*-arrest, waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het voorrangsbeginsel ook ten grondslag ligt aan de verplichting van bestuursorganen om de doorwerking van het Unierecht te garanderen door middel van conforme uitlegging of door het buiten toepassing laten van een nationale bepaling die in strijd is met rechtstreeks werkend Unierecht.¹¹

Met het voorrangsbeginsel zijn evenwel niet alle situaties opgelost waarin de effectieve doorwerking van het Unierecht in de nationale rechtsorde wordt belemmerd door het nationale recht.¹² Dit geldt in het bijzonder omdat het Unierecht voor de effectieve doorwerking in de nationale rechtsorde in hoge mate afhankelijk is van het nationale recht. Hiertoe is in de rechtspraak van het Hof van Justitie het beginsel van nationale procedurele autonomie ontwikkeld. Dat beginsel houdt in dat de wijze waarop het Unierecht ten uitvoer wordt gelegd, bij een gebrek aan een Unierechtelijke regeling, een zaak van de rechtsorde van de lidstaten is. Voor dat beginsel gelden niettemin, ter uniformering van de effectieve doorwerking van het Unierecht in de lidstaten, bepaalde minimumvereisten; vereisten die met name tot uitdrukking komen in de zogeheten *Rewe*-beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en het beginsel van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest)). In de marge wordt daarbij opgemerkt dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie een ontwikkeling is te zien dat het, voornamelijk waar het gaat om nationale beperkingen van de toegang tot de rechter, meer kiest voor het beginsel van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 Handvest) dan voor het *Rewe*-beginsel van doeltreffendheid.¹³

Nu hiervoor het Unierechtelijk raamwerk van het voorrangsbeginsel en het beginsel van nationale procedurele autonomie in algemene zin uiteen is gezet, wordt hierna in algemene zin ingegaan op het onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht.

- 7 Vergelijk HvJ EG 14 december 1995, C-430/93 en C-431/93, ECLI:EU:C:1995:441 (*Van Schijndel*) en concl. A-G F.G. Jacobs, ECLI:EU:C:1995:185, bij *Van Schijndel*. Zie A. Arnull, 'Article 47 CFR and national procedural autonomy', *European Law Review* 2020, afl. 5, p. 681-693.
- 8 Vergelijk V. Skouris, 'Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht', *Europarecht* 2021, afl. 1, p. 3-28; T. Corthaut, *EU Ordre Public*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2012; M. Avbelj, 'Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does it Matter?', *European Law Journal* 2011, afl. 6, p. 744-763; R. Barents, 'De voorrang van unierecht in het perspectief van constitutioneel pluralisme', *SEW* 2009, afl. 2, p. 44-53; K. Lenaerts & T. Corthaut, 'Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law', *European Law Review* 2006, afl. 3, p. 287-315.
- 9 Vergelijk A. Arena, 'Von einer unbezahlten Stromrechnung zum Vorrang des Europarechts: Die Hintergründe des Falls Costa gegen ENEL', *Europarecht* 2021, afl. 5, p. 527-550. Zie R. de Graaff, *Concurrence in European Private Law*, Den Haag: Boom juridisch 2020; M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford: Hart Publishing 2006 (hierna: Claes 2006).
- 10 HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (*Popławski II*). Zie S.W. Haket, 'Popławski II: A Half-Hearted Embrace of Hierarchical Supremacy', *Review of European Administrative Law* 2020, afl. 1, p. 155-176 (hierna: Haket 2020).
- 11 HvJ EU 4 december 2018, C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979 (*Boyle*).
- 12 Vergelijk S. Drake, 'The principle of primacy and the duty of national bodies appointed to enforce EU law to disapply conflicting national law: An Garda Síochána', *Common Market Law Review* 2020, afl. 2, p. 557-568; M. Dougan, 'Primacy and the remedy of disapplication', *Common Market Law Review* 2019, afl. 6, p. 1459-1508.
- 13 Vergelijk bijvoorbeeld HvJ EU 2 september 2021, C-579/19, ECLI:EU:C:2021:665 (*Association of Independent Meat Suppliers*) en de annotatie van Widdershoven daaronder in AB 2022/10. Zie verder S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven, 'Principle of Effective Judicial Protection', in: M. Scholten & A. Brenninkmeijer (red.), *Controlling EU Agencies. The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing 2020, p. 80-97; R.J.G.M. Widdershoven, 'National Procedural Autonomy and General EU Law Limits', *Review of European Administrative Law* 2019, afl. 2, p. 5-34.

2.2. Directe en indirecte botsing

De combinatie van het voorrangsbeginsel en het beginsel van nationale procedurele autonomie draagt een spanning in zich. In de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt veelal een van deze beide beginselen als uitgangspunt genomen voor de beantwoording van prejudiciële vragen over botsingen van het Unierecht met het nationale recht. De vraag hoe het voorrangsbeginsel zich verhoudt tot het beginsel van nationale procedurele autonomie is in de literatuur al onderwerp van discussie sinds in elk geval het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Simmenthal*.¹⁴ In dat arrest speelden twee problemen door elkaar. De zaak begon met het materiële probleem dat keuringsrechten die op grond van de Italiaanse regelgeving bij de invoer van rundvlees werden geheven, strijdig bleken met het Unierecht. Dit leidde tot een procedurele probleem van constitutionele aard, omdat de lagere rechter op grond van het nationale recht onbevoegd was om zelfstandig de betreffende nationale regelgeving buiten toepassing te laten: alleen de constitutionele rechterlijke instantie was daartoe bevoegd. Het Hof van Justitie koos in het *Simmenthal*-arrest ondubbelzinnig voor het voorrangsbeginsel als grondslag voor de verplichting van de nationale rechter om de nationale regelgeving, die strijdig was met het Unierecht, buiten toepassing te laten. Deze keuze staat op gespannen voet met het beginsel van nationale procedurele autonomie waarmee het Hof van Justitie onder voorwaarden nationale regelgeving die de effectieve doorwerking van het Unierecht beperkt toelaatbaar acht.

Voor de keuze van het Hof van Justitie voor een van beide beginselen voor de oplossing van een botsing tussen het Unierecht en het nationale recht, is in de literatuur een verklaring gezocht door een onderscheid te maken tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht.¹⁵ Concreet is dit in de literatuur bijvoorbeeld gedaan voor de rechtspraak van het Hof van Justitie over de toepassing van nationale grondrechtenmaatstaven in relatie tot het beschermingsniveau van het Handvest¹⁶ en voor zijn rechtspraak over de Unierechte-

lijke plicht tot aantasting (heroverweging respectievelijk herziening) van een met het Unierecht strijdige nationale in rechte onaantastbare beschikking respectievelijk rechterlijke uitspraak.¹⁷ De laatstgenoemde rechtspraak van het Hof van Justitie houdt nauw verband met zijn rechtspraak over de Unierechtelijke toets van de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming die in paragraaf 3 van deze bijdrage wordt behandeld. Hierna wordt eerst verder in algemene zin het onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht behandeld.

Bij een *directe botsing* gaat het om een situatie waarbij het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben. In lijn daarmee wordt gewezen op de volgende overweging van advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie voor het *Van Schijndel*-arrest:

‘Naar mijn mening volgt uit de voorrang van het gemeenschapsrecht niet, dat een nationale rechter procesregels die beletten dat in een bepaalde fase van de procedure een gemeenschapsrechtelijke vraag wordt opgeworpen, onder alle omstandigheden buiten toepassing moet verklaren. Wat de voorrang van het gemeenschapsrecht in de eerste plaats vereist, is een algemene regel volgens welke, indien voor een nationale rechter een conflict ontstaat tussen een materiële bepaling van nationaal recht en een materiële gemeenschapsrechtelijke bepaling, laatstgenoemde bepaling voorrang heeft. Het is immers zonneklaar, dat het gemeenschapsrecht bij gebreke van een dergelijke algemene regel een dode letter zou zijn.’¹⁸

In het zojuist omschreven geval is de toepassing van zowel een Unierechtelijke als een nationaalrechtelijke rechtsregel onwenselijk. Het concept van de directe botsing is in het Duitse federale rechtssysteem bekend voor de botsingen tussen het *Bundesrecht* en *Landesrecht*, waarbij in de visie van het *Bundesverfassungsgericht* de harde voorrangsregel *Bundesrecht bricht Landesrecht* van artikel 31 *Grundgesetz* alleen dan toepassing vindt wanneer beide regelingen op hetzelfde feitencomplex kunnen worden toegepast en bij gelijktijdige toepassing tot ver-

- 14 HvJ EG 15 december 1976, C-35/76, ECLI:EU:C:1976:180 (*Simmenthal*). Vergelijk Claes 2006, p. 122 e.v. Zie S. Prechal, ‘Community Law in National Courts: the Lessons from Van Schijndel’, *Common Market Law Review* 1998, afl. 3, p. 681-706.
- 15 Vergelijk, naast de bronnen genoemd in voetnoot 6, M.J.M. Verhoeven, ‘Orgaan dat oordeelt over beroepen op Richtlijn 2000/78/EG moet de bevoegdheid hebben een met de richtlijn strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten’, *SEW* 2019, afl. 7/8; A. Östlund, *Effectiveness versus Procedural Protection: Tensions triggered by the EU law mandate of ex officio review*, Baden-Baden: Nomos 2019, p. 43 e.v.; N. Lazzarini, ‘Jurisdiction of Statutory Bodies to Disapply National law, or Nothing’: Procedural Primacy taking over Procedural Autonomy in the CJEU’s Judgment *Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána*, *Review of European Administrative Law* 2019, afl. 1, p. 197-208; D. Cristina & N. Mihaela, ‘Theoretical and jurisprudential considerations on *res judicata* authority’, *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)* 2016, special issue, p. 61-76.
- 16 Het gaat dan om arresten als HvJ EU 26 februari 2013, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107 (*Melloni*); HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åkerberg Fransson*); HvJ EU 5 juni 2012, C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319 (*Bonda*). Zie hierover T. Barkhuysen & R.J.G.M. Widdershoven, ‘Åkerberg Fransson. Reikwijdte en inhoud Handvest van de Grondrechten van de EU’, in: T. Barkhuysen e.a., *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 601-621; A. Pliakos & G. Anagnostaras, ‘Fundamental Rights and the New Battle over Legal and Judicial Supremacy: Lessons from Melloni’, *Yearbook of European Law* 2015, afl. 1, p. 97-126.
- 17 Het gaat dan om arresten als HvJ EG 13 januari 2004, C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17 (*Kühne & Heitz*); HvJ EG 16 maart 2006, C-234/04, ECLI:EU:C:2006:178 (*Kapferer*); HvJ EG 19 september 2006, C-392/04 en C-422/04, ECLI:EU:C:2006:586 (*i-21 en Arcor*); HvJ EG 12 februari 2008, C-2/06, ECLI:EU:C:2008:78 (*Kempter*); HvJ EU 4 oktober 2012, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608 (*Byankov*). Zie hierover C. Krüger, *Europäischer Rechtskraftbegriff. Überlegungen zu Existenz, Reichweite und Erforderlichkeit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2020; C. Voß, *Die Durchbrechung der Rechtskraft nationaler Zivilgerichtsurteile zu Gunsten des unionsrechtlichen ‘effet utile’?*, Baden-Baden: Nomos 2019; J.M. Baumann, *Die Rechtsprechung des EuGH zum Vorrang von Gemeinschaftsrecht vor mitgliedstaatlichen Verwaltungsakten und Gerichtsurteilen*, Frankfurt am Main: Peter Lang 2010 (hierna: Baumann 2010); H. Juntunen, *Die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Bestandskraft von Verwaltungsakten und die Rechtskraft von Gerichtsurteilen*, Berlin: WVW 2009 (hierna: Juntunen 2009).
- 18 Concl. A-G F.G. Jacobs, ECLI:EU:C:1995:185, ov. 24, bij HvJ EG 14 december 1995, C-430/93 en C-431/93, ECLI:EU:C:1995:441 (*Van Schijndel*).

schillende, niet-verenigbare rechtsgevolgen leiden.¹⁹ Dat Duitse leerstuk kan worden vertaald naar de wisselwerking tussen het Unierecht met het nationale recht. Een directe botsing kan bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer een Unierechtelijke plicht tegenover een nationaalrechtelijk verbod staat, of wanneer het Unierecht een justitiabele een recht verleent terwijl een nationale rechtsregel dat recht nadrukkelijk uitsluit. De vier Unierechtelijke vrijheden (goederen, diensten, personen, kapitaal) kunnen daarbij belangrijke bronnen zijn van directe botsingen met het nationale recht.²⁰ Zoals tot uitdrukking komt in paragraaf 3.1, speelde het laatstgenoemde in de *Ciola*-zaak. Bij een *indirecte botsing* gaat het niet om een situatie waarbij het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben, maar om een situatie waarbij desondanks het nationale recht de effectieve doorwerking van het Unierecht in de nationale rechtsorde beperkt. Het gaat bij een indirecte botsing meestal om een nationale procedurele rechtsregel die de effectieve doorwerking van het Unierecht beperkt. Hierbij kan gedacht worden aan een nationale beroeps- of verjaringstermijn en de nationale beperkingen van de omvang van de rechtsstrijd. Het verschil tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht is niet altijd even scherp. De nadere uitwerking die de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming in de rechtspraak van het Hof van Justitie hebben gekregen, maakt het beginsel van nationale procedurele autonomie in elk geval tot een genuanceerder leerstuk dan het voorrangsbeginsel. Terwijl het laatstgenoemde beginsel een duidelijk hiërarchisch karakter heeft, geeft het beginsel van nationale procedurele autonomie ruimte voor een belangenafweging: het vereist als zodanig niet dat een nationale rechtsregel, die de effectieve doorwerking van het Unierecht beperkt, zonder meer buiten toepassing wordt gelaten. Ook hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met het Duitse recht, waarin indirecte botsingen niet worden opgelost met de harde voorrangregel *Bundesrecht bricht Landesrecht* van artikel 31 *Grundgesetz*, maar met het meer genuanceerde leerstuk van de plicht tot *bundesfreundliches Verhalten*.²¹ Wat betreft de rechtspraak van het Hof van Justitie kan het verschil tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht, zoals gezegd, een verklaring geven voor de keuze van het Hof van Justitie voor het voorrangsbeginsel of het beginsel van nationale procedurele autonomie, met dien verstande dat het Hof van Justitie die begrippen niet expliciet noemt.²² Wanneer er sprake is van een directe botsing, waarbij dus het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben, wordt door de toepassing van het

voorrangsbeginsel de effectieve doorwerking van het Unierecht veiliggesteld door te eisen dat de nationale rechtsregel buiten toepassing wordt gelaten. De Unierechtelijke rechtsregel kan dan zo nodig toegepast worden in plaats van de nationale rechtsregel, hetgeen tot gevolg heeft dat het Unierecht zelf de rechtsgevolgen vaststelt en dus als regel geldt. In sommige gevallen, zoals in de in paragraaf 3.1 te bespreken *Ciola*-zaak, is het voldoende als de nationale rechtsregel buiten toepassing wordt gelaten. En als er geen sprake is van rechtstreeks werkend Unierecht, komt het doorwerkingsinstrument van conforme uitlegging in beeld.²³

Bij een indirecte botsing leidt het voorrangsbeginsel niet tot een oplossing van een botsing tussen het Unierecht met het nationale recht, aangezien er dan geen sprake is van een situatie van een nationale rechtsregel die voor zijn Unierechtelijke evenknie buiten toepassing kan worden gelaten. Wanneer bijvoorbeeld de mogelijkheid om een Unierechtelijke aanspraak rechtens geldend te maken wordt beperkt door een nationale beroeps- of verjaringstermijn, wordt de effectieve doorwerking van het Unierecht wel beperkt, maar is er geen sprake van een Unierechtelijke rechtsregel die in plaats van een nationale beroeps- of verjaringstermijn kan worden toegepast. Een indirecte botsing wordt in de regel opgelost in het kader van het beginsel van nationale procedurele autonomie, waarbij het Unierecht met hoofdzakelijk de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming de randvoorwaarden stelt waaraan het nationale recht moet voldoen. Zo vindt een oplossing van een botsing plaats door de toepassing van het Unierecht als principe, dat niet zelf een materieelrechtelijke oplossing van de zaak vormt maar leidt tot een belangenafweging tussen de effectieve doorwerking van het Unierecht enerzijds en de achtergrond en het doel van de nationale beperkende rechtsregel anderzijds.²⁴ Het hiervoor in algemene zin besproken onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht, wordt in de volgende paragraaf specifiek uiteengezet. Nadat het arrest in de zaak *Ciola* (paragraaf 3.1) en het arrest in de zaak *Purmerend* (paragraaf 3.2) zijn besproken, worden die arresten met elkaar vergeleken op het punt van de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie (paragraaf 3.3).

19 Vergelijk K. Engelbrecht, *Die Kollisionsregel im föderalen Ordnungsverband*, Tübingen: Mohr Siebeck 2010.

20 Vergelijk H.D. Jarass & S. Beljin, 'Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung', *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2004, afl. 1, p. 1-11.

21 Vergelijk S.W. Haket, *The EU Law Duty of Consistent Interpretation in German, Irish and Dutch Courts*, Antwerpen: Intersentia 2019, p. 98 e.v.

22 Impliciet komt het tot uitdrukking in HvJ EG 19 september 2006, C-392/04 en C-422/04, ECLI:EU:C:2006:586 (*i-21 en Arcor*).

23 HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (*Popławski II*). Zie Haket 2020.

24 Vergelijk Juntunen 2009, p. 83 e.v.

3. Arresten in de zaken Ciola en Purmerend vergeleken

3.1. Ciola-arrest

Zoals in de inleiding is gezegd, heeft het Hof van Justitie in de *Purmerend*-zaak niet voor het eerst de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming aan het Unierecht getoetst. Deze kwestie was al aan de orde in de *Ciola*-zaak.²⁵ Vanwege de complexiteit ervan en als aanloop naar hetgeen in de paragrafen 3.2 en 3.3 wordt besproken, wordt relatief uitgebreid bij deze zaak stilge-
staan.

Het *Verwaltungsgerichtshof* heeft in de *Ciola*-zaak twee prejudiciële vragen gesteld. Zij zijn gesteld in het beroep door Ciola tegen de aan hem opgelegde geldboetes vanwege het overschrijden van het maximumcontingent ligplaatsen die aan de oevers van de *Bodensee* zijn gereserveerd voor boten waarvan de eigenaars in het buitenland wonen. Dat maximumcontingent is opgenomen in een aan Ciola op 9 augustus 1990 gerichte beschikking. Deze beschikking verkrijgt formele rechtskracht. Ciola heeft vervolgens op 10 juli 1996 een beschikking gekregen waarin is verklaard dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan het in verhuur geven van twee ligplaatsen aan in het buitenland woonachtige booteigenaren, terwijl het maximumcontingent voor buitenlanders gereserveerde ligplaatsen is overschreden. Om die reden worden aan hem geldboetes opgelegd. In de beroepszaak daartegen stelt het *Verwaltungsgerichtshof* de prejudiciële vraag of de verdragsbepalingen betreffende de vrije dienstverlening (artikel 56 e.v. VWEU) zo moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de vaststelling door een lidstaat van een maximumcontingent ligplaatsen die aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaren mogen worden verhuurd. Het Hof van Justitie beantwoordt deze vraag bevestigend. Het gaat in deze zaak namelijk om een opgelegde beperking van het aantal (duurdere) ligplaatsen in een lokale jachthaven voor in het buitenland woonachtige booteigenaren. Ten aanzien daarvan oordeelt het Hof van Justitie dat, ondanks het feit dat de beperking van het aantal ligplaatsen aan in het buitenland woonachtige booteigenaren niet als zodanig is gebaseerd op nationaliteit en er dus geen sprake is van rechtstreekse discriminatie, het wel gaat om een onderscheidend criterium wat betreft de woonplaats. De lokale overheid in Oostenrijk beroept zich bij het stellen van een maximum aan het aantal plaatsen voor buitenlandse booteigenaren op 'dwingende redenen van algemeen belang', namelijk de noodzaak om (goedkopere) ligplaatsen open te houden

voor plaatselijke booteigenaren. Het Hof van Justitie oordeelt echter:

'Nationale regelingen die niet zonder onderscheid van toepassing zijn op dienstverrichtingen, ongeacht de woonplaats van degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, en die mitsdien discriminerend zijn, zijn slechts verenigbaar met het gemeenschapsrecht, indien zij onder een uitdrukkelijke afwijkende bepaling kunnen vallen (...); doelstellingen van economische aard kunnen echter geen redenen van openbare orde vormen. (...) Bijgevolg is de invoering door een lidstaat van een maximumcontingent ter beperking van het aantal ligplaatsen dat aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaren kunnen worden verhuurd, in strijd met het beginsel van vrije dienstverrichting.'²⁶

Na beantwoording van deze eerste prejudiciële vraag komt het Hof van Justitie toe aan de tweede prejudiciële vraag of de nationale beschikking van 9 augustus 1990, die formele rechtskracht heeft verkregen en waarvoor vanwege het overtreden van het in die beschikking neergelegde maximumcontingent geldboetes zijn opgelegd, buiten toepassing moet worden gelaten, aangezien die beschikking in strijd is met de verdragsbepalingen betreffende de vrije dienstverlening. Voor de beantwoording van deze prejudiciële vraag benadrukt het Hof van Justitie:

'dat het geding geen betrekking heeft op het lot van de administratieve handeling zelf, in casu de beschikking van 9 augustus 1990, maar op de vraag of een dergelijke handeling in het kader van de beoordeling van de gegrondheid van een sanctie, opgelegd wegens niet-nakoming van een uit die beschikking voortvloeiende verplichting, wegens onverenigbaarheid met het beginsel van vrije dienstverrichting buiten toepassing moet worden gelaten.'²⁷

Met de constatering door het Hof van Justitie dat het in de *Ciola*-zaak niet gaat om, in de woorden van Hofstötter, 'the legal destiny of the individual administrative decision itself (...), but rather the consequences of its non-compliance for enforcement',²⁸ oordeelt het Hof van Justitie dat gelet op het voorrangsbeginsel de nationale beschikking van 9 augustus 1990, die formele rechtskracht heeft verkregen maar die in strijd is met de verdragsbepalingen betreffende de vrije dienstverlening, bij de beoordeling van de gegrondheid van de geldboetes buiten toepassing moet worden gelaten.

²⁵ HvJ EG 29 april 1999, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212 (*Ciola*).

²⁶ HvJ EG 29 april 1999, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212, ov. 16-19 (*Ciola*).

²⁷ HvJ EG 29 april 1999, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212, ov. 25 (*Ciola*).

²⁸ B. Hofstötter, *Non-Compliance of National Courts*, Den Haag: Asser Press 2005, p. 101-102, voetnoot 394. Vergelijk concl. A-G E. Tanchev, ECLI:EU:C:2021:78, ov. 66, bij HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398 (*Purmerend*); Baumann 2010, p. 121 e.v. en p. 130; Juntunen 2009, p. 201. Zie M. Potacs, 'Bestandskraft staatlicher Verwaltungsakte oder Effektivität des Gemeinschaftsrechts', *Europarecht* 2004, afl. 4, p. 595-602.

3.2. *Purmerend-arrest*

Zoals in de inleiding van deze bijdrage is opgemerkt, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de *Purmerend-zaak*, na een conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven,²⁹ prejudiciële vragen gesteld over de Unierechtelijke toelaatbaarheid van de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming.³⁰ De *Purmerend-zaak* kent een lange voorgeschiedenis. Daarin spelen twee nationale procedures een rol, die beide gaan over de besluitvorming die de verkoop toestaat van liquefied petroleum gas (hierna: LPG) in de nabijheid van (beperkt) kwetsbare objecten. Een van die procedures is de aanleiding voor de prejudiciële verwijzing door de Afdeling bestuursrechtspraak. In die procedure is aan de orde in hoeverre een met het Unierecht strijdig voorschrift, verbonden aan een omgevingsvergunning ten behoeve van de verkoop van LPG, handhaafbaar is als dat vergunningvoorschrift in rechte onaantastbaar wordt. Of een dergelijk vergunningvoorschrift kan worden gehandhaafd, hangt af van het antwoord op de volgende prejudiciële gestelde vraag: is de nationale leer, die inhoudt dat er in een procedure ter handhaving van een in rechte onaantastbaar geworden en met het recht strijdig voorschrift wordt uitgegaan van de rechtsgeldigheid en rechtmatigheid van dat voorschrift, tenzij dat voorschrift evident in strijd is met hoger recht, in overeenstemming met het Unierecht?

De genoemde nationale leer is de leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming, waarbij met het begrip ‘ketenbesluitvorming’ wordt bedoeld ‘een keten van opvolgende eigenstandige appellabele besluiten binnen dezelfde rechtsverhouding waarbij de nadere besluiten afhankelijk zijn van de eerdere besluiten’.³¹ ‘Het belang van de rechtszekerheid’, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak in de *Purmerend-zaak*, ‘dat ermee is gediend dat van de rechtsgeldigheid van vergunningvoorschriften wordt uitgegaan als deze niet zijn herroepen of vernietigd in de daarvoor bedoelde bezwaar- of beroepsprocedure, verlangt dat vergunningvoorschriften die in rechte onaantastbaar zijn geworden handhaafbaar zijn’. Een uitzondering op dat uitgangspunt is wel mogelijk. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt over die mogelijke uitzondering dat het nationale recht niet uitsluit ‘dat een in rechte onaantastbaar geworden vergunningvoorschrift alsnog niet handhaafbaar blijkt te zijn wegens strijd met het recht’. Daartoe is ‘vereist dat evident is dat het vergunningvoorschrift niet gesteld had mogen worden’. Dat evidentie criterium ‘houdt in dat er bij voorbaat, zonder dat daartoe nader onderzoek is ver-

eist, dan wel slechts na summier onderzoek, geen twijfel over bestaat dat het desbetreffende vergunningvoorschrift niet gesteld had mogen worden’.³²

Op grond van de conclusie van advocaat-generaal Tanchev³³ in de zaak *Purmerend* is in de literatuur³⁴ gespeculeerd over de vraag of het Hof van Justitie de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming zou gaan inperken ten behoeve van de effectieve werking van het Unierecht.³⁵ Die nationale leer heeft immers in de *Purmerend-zaak* als resultaat dat, tenzij het evidentie criterium opgaat, een met het Unierecht strijdig maar in rechte onaantastbaar vergunningvoorschrift wordt gehandhaafd. Op 20 mei 2021 heeft het Hof van Justitie, zoals gezegd, in die zaak uitspraak gedaan.³⁶ Het antwoord van het Hof van Justitie is dat het in beginsel met het Unierecht, meer in het bijzonder met zijn rechtspraak, in overeenstemming is dat de nationale rechter in een andere procedure uitgaat van de rechtsgeldigheid en rechtmatigheid van een vergunningvoorschrift dat is verbonden aan een besluit dat formele rechtskracht heeft gekregen, tenzij dat voorschrift evident in strijd is met hoger recht, waaronder het Unierecht. Dit is wel onder de voorwaarde dat de nationale uitzondering in de vorm van het evidentie criterium niet zodanig restrictief mag worden toegepast dat zij in feite louter fictief wordt. Anders zou namelijk volgens het Hof van Justitie het doeltreffendheidsbeginsel worden geschonden. Het Hof van Justitie komt tot dit antwoord nadat het eerst uiteenzet dat zijn arresten in de zaken *Ciola* en *Man Sugar* niet vergelijkbaar zijn met de *Purmerend-zaak*.

Met de reden die genoemd is in de inleiding van deze bijdrage, wordt hier alleen ingegaan op het arrest in de zaak *Ciola*. Het Hof van Justitie overweegt in de *Purmerend-zaak* dat het in het *Ciola*-arrest in wezen heeft geoordeeld dat het voorrangsbeginsel vereist dat een besluit met formele rechtskracht dat in strijd is met het Unierecht buiten toepassing wordt gelaten bij de beoordeling van de juistheid van een daarop voortbouwend besluit, waarbij het Hof van Justitie preciseert dat het geding dat tot dat arrest heeft geleid ‘geen betrekking had op de rechtmatigheid als zodanig van dat eerdere besluit’ (zoals ook weergegeven in paragraaf 3.1 met de woorden van Hofstötter). In de *Purmerend-zaak* gaat het naar het oordeel van het Hof van Justitie ‘daarentegen in wezen om de vraag of een regel van nationaal procesrecht die het juist mogelijk maakt om een administratief besluit dat in beginsel definitief is ten aanzien van een bepaalde categorie rechtzoekenden, buiten toepassing te laten in geval van kennelijke strijdigheid van dat besluit met in

29 Concl. staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

30 ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:260.

31 T.N. Sanders, ‘Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid? De formele rechtskracht in het bestuursrecht’, in: J.E.M. Polak e.a., *De toekomst van de formele rechtskracht* (VAR-reeks 162), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 71-134, i.h.b. p. 79.

32 ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:260. Vergelijk voor dit alles en nader R. Ortlep & M. van Zanten, ‘De Purmerend-zaak: de leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming’, *JBplus* 2021/13, p. 198-210 (hierna: Ortlep & Van Zanten 2021).

33 Concl. A-G E. Tanchev, ECLI:EU:C:2021:78, bij HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398 (*Purmerend*).

34 Vergelijk J.C.A. de Poorter, L.A. van Heusden & C.J. de Lange, ‘Bestuursprocesrecht’, *NTB* 2021/108, p. 272-282, i.h.b. p. 272-273.

35 Vergelijk eerder over deze vraag S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 327-431, i.h.b. p. 385. Zie tevens ABRvS 17 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5195; ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3436; ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1933.

36 HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398 (*Purmerend*).

het bijzonder het Unierecht, strookt met het doeltreffendheidsbeginsel.³⁷

In de marge merken wij op dat op 12 januari 2022 de einduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak *Purmerend* volgde.³⁸ Die einduitspraak ligt in lijn met het arrest van het Hof van Justitie en gaf daarbij voor de Afdeling bestuursrechtspraak geen aanleiding om de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming aan te passen. Wel is het arrest van het Hof van Justitie, en eerder de prejudiciële verwijzing door de Afdeling bestuursrechtspraak, in de literatuur aangegrepen om vanuit primair het nationale recht te bezien op welke wijze de leer van de formele rechtskracht zich zou moeten ontwikkelen, meer in het bijzonder waar het gaat om de uitzondering in de vorm van het evidentie criterium.³⁹

3.3. *Directe of indirecte botsing?*

In de literatuur wordt aangenomen dat het Hof van Justitie de *Ciola*-zaak heeft geplaatst in het Unierechtelijk kader van het voorrangsbeginsel omdat in die zaak sprake is van een directe botsing van het Unierecht met het nationale recht.⁴⁰ Het gaat daarin namelijk om de verdragsregels van de vrije dienstverlening (artikel 56 e.v. VWEU) die in botsing komen met een nationaal maximumcontingent dat bij een beschikking met formele rechtskracht is voorgeschreven. Er is daarmee sprake van een situatie waarbij het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben. Deze botsing wordt daarom door het Hof van Justitie opgelost door te oordelen dat het voorrangsbeginsel vereist dat de nationale beschikking met formele rechtskracht buiten toepassing wordt gelaten. Anders dan in de *Ciola*-zaak, is in de *Purmerend*-zaak geen sprake van een situatie waarbij het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben, maar wordt desondanks door het nationale recht de effectieve doorwerking van het Unierecht in de nationale rechtsorde beperkt.⁴¹ Zoals in paragraaf 2.2 is opgemerkt, leidt het voorrangsbeginsel dan niet tot een oplossing omdat er geen sprake is van een situatie van een nationale rechtsregel die voor zijn Unierechtelijke evenknie buiten toepassing kan worden gelaten. Het Hof van Justitie heeft waarschijnlijk daarom de *Purmerend*-zaak – op voorzet van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar verwijzingsuitspraak – geplaatst in het Unierechtelijk kader van het beginsel van de nationale procedurele autonomie.⁴² Hierdoor vindt een oplossing van de botsing tussen het

Unierecht met het nationale recht plaats door de toepassing van het Unierecht als principe, dat niet zelf een materieelrechtelijke oplossing van de zaak vormt maar leidt tot een belangenafweging tussen de effectieve doorwerking van het Unierecht enerzijds en de achtergrond en het doel van de nationale beperkende rechtsregel anderzijds.

4. Conclusie

In het *Purmerend*-arrest oordeelt het Hof van Justitie dat de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming de Unierechtelijke toets doorstaat. In deze bijdrage is een verklaring gegeven waarom het Hof van Justitie in dat arrest heeft gekozen om de Unierechtelijke toelaatbaarheid van die leer te beoordelen met toepassing van het beginsel van nationale procedurele autonomie en niet met toepassing van het voorrangsbeginsel. Hoewel het Hof van Justitie de begrippen niet expliciet noemt, kan het verschil tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht een verklaring geven voor de keuze van het Hof van Justitie voor het voorrangsbeginsel of het beginsel van nationale procedurele autonomie. In deze bijdrage is getracht om dit over het voetlicht te brengen door onder meer specifiek in te gaan op de arresten in de zaken *Purmerend* en *Ciola* die beide gaan over de Unierechtelijke toets van de nationale leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming. Er is uiteengezet dat het Hof van Justitie in de *Purmerend*-zaak waarschijnlijk voor het beginsel van nationale procedurele autonomie heeft gekozen omdat daarin, anders dan in de *Ciola*-zaak, geen sprake is van een situatie waarbij het Unierecht en het nationale recht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex elk een eigen met elkaar strijdige rechtsregel hebben, maar desondanks door het nationale recht de effectieve doorwerking van het Unierecht in de nationale rechtsorde wordt beperkt. Wat de vergelijking tussen de arresten in de zaken *Purmerend* en *Ciola* tevens illustreert, is het belang van de keuze voor het voorrangsbeginsel of het beginsel van nationale procedurele autonomie, in die zin dat de keuze voor een van die beginselen tot een bijna tegenovergestelde uitkomst heeft gezorgd in een op hoofdlijnen vergelijkbare casus. Dat contrast maakt het ook bijna vijftien jaar na het *Simmithal*-arrest nog steeds de moeite waard om de verhouding tussen de toepassing

37 HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398, ov. 81 (*Purmerend*).

38 ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:11. Vergelijk ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:72.

39 Vergelijk Ortlep & Van Zanten 2021. Zie tevens de annotaties in O&A 2021/21, m.nt. Sanders; AB 2021/233, m.nt. Van Zanten; BR 2021/69, m.nt. Nielen; TBR 2021/101, m.nt. Kegge.

40 Vergelijk Baumann 2010, p. 121 e.v.; Juntunen 2009, p. 200 e.v. Zie M. Ruffert, 'The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law', *Review of European and Administrative Law* 2008, afl. 2, p. 127-135, i.h.b. p. 134; M. Schweitzer, 'Vorrang und nationale Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen', in: W. Schroeder (hrsg.), *Europarecht als Mehrebenensystem*, Wenen: Nomos 2008, p. 25-37, i.h.b. p. 26; C. Kremer, 'Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der Rechtskraft', *Europarecht* 2007, afl. 4, p. 470-493, i.h.b. p. 482; M. Schweitzer, 'Rechtssicherheit versus Legalität', in: D. Heckmann (hrsg.), *Modernisierung von Justiz und Verwaltung*, Stuttgart: Boorberg 2007, p. 360-376, i.h.b. p. 374; M. Potacs, 'Gemeinschaftsrecht und Bestandskraft staatlicher Verwaltungsakte', in: J. Bröhmer (hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*, Keulen: Heymanns 2005, p. 729-741, i.h.b. p. 732 e.v.

41 Hetzelfde is het geval voor HvJ EG 6 april 2006, C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233 (*Man Sugar*).

42 Zo ook concl. A-G E. Tachev, ECLI:EU:C:2021:78, bij HvJ EU 20 mei 2021, C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398 (*Purmerend*).

van de beginselen van voorrang en nationale procedurele autonomie te bestuderen en te verklaren, al dan niet door de keuze voor een van die beginselen in verband te

brenge met het onderscheid tussen een directe en indirecte botsing van het Unierecht met het nationale recht.