

De prejudiciële procedure: oude problemen of nieuwe uitdagingen?

***Leden van het College van Bestuur,
Zeer geachte aanwezigen,***

De leeropdracht die mij is toevertrouwd, luidt: '*Europees recht en de nationale rechtsorde*'. Vaak worden deze rechtsgebieden gezien als twee verschillende werelden. Dit terwijl zij in hoge mate met elkaar verweven zijn en niet zonder elkaar kunnen.

De cruciale schakel tussen beide werelden vormt de prejudiciële procedure van artikel 267 van het Verdrag. Deze procedure geeft elke nationale rechter de bevoegdheid – en sommige rechters zelfs de plicht – om aan het Hof van Justitie vragen stellen over de uitleg van Europees recht en geldigheid van EU-handelingen. De nationale rechter beslecht vervolgens met behulp van het antwoord het nationale geschil.

Artikel 267 is misschien de succesvolste bepaling van de verdragen. De procedure vormt – in de woorden van het Hof – de '*hoeksteen van het rechterlijke systeem*' dat de EU kent. Het verzekert de uniformiteit van Europees recht. Het is cruciaal voor de rechtsvorming. Zo zijn veel belangrijke Europeesrechtelijke concepten ontwikkeld naar aanleiding van prejudiciële vragen. Daarnaast draagt de procedure bij tot rechtsbescherming van particulieren. Dit is belangrijk, gelet op de beperkte directe toegang voor particulieren bij de Europese rechter.

Zoals de Nijmeegse collega De Waele recentelijk opmerkte: de prejudiciële procedure is een geniale troef.

De aard van de procedure is bijzonder, dames en heren. Het is een dialoog van rechter tot rechter. Deze dialoog wordt volgens het Hof beheerst door '*de geest van samenwerking*'. Zonder vragen kan het Hof zijn taak als hoogste Europese rechter niet uitoefenen. Verwijzende rechters zijn wederom afhankelijk van het antwoord van het Hof om het nationale geschil op te lossen. Kortom: nationale rechters en het Hof hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om hun dialoog tot een succes te maken.

In mijn rede wil ik nader ingaan op dit prejudicieel proces. Welke factoren beïnvloeden het succes van de dialoog? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat het een succesnummer blijft? In het bijzonder kijk ik naar de mogelijkheden voor de betrokken actoren om binnen de huidige kaders de dialoog te beïnvloeden.

Ik doe dit vandaag als wetenschapper. Mijn observaties zijn uiteraard gekleurd door mijn werkzaamheden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als agent treed ik regelmatig op namens Nederland in procedures bij het Hof. Vandaag spreek ik echter op persoonlijke titel.

Dames en heren, vier factoren zijn van invloed op een succesvolle dialoog: de kwaliteit van prejudiciële verzoeken, de motivering en bruikbaarheid van de arresten van het Hof, de procedure bij het Hof en de instroom van prejudiciële verzoeken. Graag loop ik met u deze factoren langs.

Allereerst: de kwaliteit van prejudiciële verzoeken.

Nadat besloten is vragen voor te leggen aan het Hof, stelt de verwijzende rechter het prejudicieel verzoek op. Dit verzoek moet het Hof in staat stellen te doorgronden wat het feitelijke en juridische kader van het hoofdgeding is, en welke redenen er zijn om te verwijzen. Vanuit het perspectief van een effectieve dialoog: het verzoek moet het Hof helpen om de verwijzende rechter te helpen.

In dit verband verdienen twee elementen bijzondere aandacht: de volledigheid en duidelijkheid van verzoeken alsook de vragen die de rechter daarin stelt.

Schiet een verzoek ernstig tekort op het punt van duidelijkheid of volledigheid, kan het Hof er weinig mee. Een niet-ontvankelijkheidsverklaring ligt dan voor de hand. In de praktijk komt dit steeds minder vaak voor.

Maar, wat wél geregeld voorkomt, zijn – in de woorden van de Utrechtse collega Meij – *'onrijpe verwijzingen'*. Voor een effectieve dialoog is dit onwenselijk. Onvolledige of onduidelijke verzoeken vereisen extra inspanningen aan de kant van het Hof. Dit belemmert in meer of mindere mate de voortvarende afdoening van een zaak.

Bovendien verhogen onrijpe verwijzingen het risico op miscommunicatie met het Hof. Bijvoorbeeld over hoe het nationale recht in elkaar zit. En, dit kan ertoe leiden dat de voorgelegde vragen beoordeeld worden aan de hand van verkeerde aannames.

Een saillant voorbeeld hiervan is de zaak Van der Ham. Deze zaak gaat over Europese steun voor plattelandsontwikkeling. Belanghebbende had zich verzet tegen de verlaging van zijn steun vanwege niet-naleving van de voorwaarden. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde in dit verband vragen over de uitleg van de toepasselijke regels van Europees recht.

Zowel het Hof als de Advocaat-generaal nam bij de beantwoording van de vragen aan dat het toepasselijke Europees recht het recht was zoals het ten tijde van de feiten gold. Maar, naar nationaal bestuursrecht moet de Afdeling deze zaak beoordelen aan de hand van het recht ten tijde van de beslissing op bezwaar.

In deze zaak heeft deze miscommunicatie niet tot problemen geleid, omdat er geen relevant verschil is tussen het Europees recht ten tijde van de feiten en ten tijde van de beslissing op bezwaar. Maar, dames en heren, in andere zaken hoeft dat niet zo te zijn. Dan kan zulke miscommunicatie wel nadelige gevolgen hebben voor de dialoog.

Dat de dialoog op het punt van goede voorlichting een steuntje in de rug kan gebruiken, blijkt ook uit andere dingen. Het Hof verzoekt regelmatig de partijen in het hoofdgeding en lidstaten om in aanloop naar een zitting schriftelijk vragen te beantwoorden. Ook verzoekt het regelmatig om tijdens de zitting op specifieke onderdelen van de zaak in te gaan.

Opvallend is dat deze verzoeken vaak zien op feiten of het toepasselijke nationale recht. Het Hof heeft kennelijk behoefte aan additionele informatie of beschouwing en kan die niet uit het prejudicieel verzoek afleiden.

Het beste advies dat men een verwijzende rechter kan meegeven is dat hij niet te snel moet veronderstellen dat de feiten en het nationale recht duidelijk zijn voor het Hof.

De verwijzende rechter moet zich bewust zijn dat zijn verzoek vertaald wordt in het Frans, de rechters bij het Hof in die taal werken, en de rechter die het arrest schrijft niet de rechter is uit de lidstaat waar het verzoek vandaan komt. Als verwijzende rechters zich dit meer realiseren, beperkt dit het risico van miscommunicatie.

Dames en heren, het is ook van belang dat verwijzende rechters de juiste vragen stellen. Anders gezegd: slechte vragen geven slechte antwoorden. Goede vragen formuleren is geen makkelijke taak, maar wél de manier waarop de verwijzende rechter de regie kan nemen over de richting van het prejudicieel proces.

Hij kent het dossier. Hij stelt de feiten vast. Hij weet wat precies in geschil is tussen partijen. Hij kan als geen ander bepalen welke vragen hem een antwoord geven dat hem helpt bij de beslechting van het nationale geschil.

In dit verband is het goed te weten dat er veel informele informatiekkanalen zijn binnen de rechtelijke macht in Nederland en tussen hoogste rechters binnen de EU.

Dat kan een verwijzende rechter helpen bij het opstellen van zijn vragen. Deze informele netwerken zijn ook een interessant onderwerp voor een oratie. Maar, vandaag hou ik – met uw goedvinden – bij de dialoog tussen nationale rechters en het Hof.

Resumerend ten aanzien van het prejudicieel verzoek: een goed begin van het prejudicieel proces is het halve werk.

Ik kom nu bij de tweede factor die ik wil bespreken: de motivering en bruikbaarheid van de arresten van het Hof.

Een prejudicieel arrest heeft een dubbelfunctie. Enerzijds geeft dit arrest antwoord op de gestelde vraag. Anderzijds geeft het arrest een interpretatie van Europees recht die geldt in alle 28 lidstaten van de EU.

Als men dit vertaalt naar het ideale arrest, zijn twee dingen cruciaal. Het arrest moet een motivering koesteren die duidelijk en consistent is, zodat rechters Europa-breed hiermee uit de voeten kunnen. Tegelijkertijd moet het een antwoord geven dat nuttig is voor de rechter die heeft verwezen. In de praktijk is dit geen makkelijke taak voor het Hof.

Eerst de motiveringspraktijk van het Hof. Ik heb dit niet cijfermatig onderzocht. Maar, mijn inschatting is dat vooral arresten gewezen door de Grote Kamer bestaande uit 15 rechters op dit punt bekritiseerd kunnen worden. Als voorbeeld twee arresten gewezen door de Grote Kamer.

Allereerst het arrest *Zambrano* over Unieburgerschap. Het antwoord in deze zaak is duidelijk. De illegaal verblijvende ouders van de minderjarige Unieburgers Diego en Jessica hebben recht op een verblijfsvergunning en werkvergunning in België.

Maar, vanwege de extreme bondigheid is het arrest zeer beperkt bruikbaar voor andere situaties dan de omstandigheden in deze zaak. Het hof oordeelde dat Unieburgers het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status van Unieburger ontleende rechten niet mogen worden ontzegd. Onder welke omstandigheden wordt dat effectieve genot dan ontzegd? En wat is de ratio achter dit verbod? En, welke rechten mogen niet worden ontzegd? Bij gebreke van een nadere toelichting geeft het arrest op deze punten geen duidelijkheid. Integendeel, het roept alleen maar vragen op.

Een ander voorbeeld is het recente arrest *Sopora*. Deze zaak gaat over de voorwaarden die in Nederland worden gehanteerd om als expat in aanmerking te komen voor bepaalde belastingvoordelen.

Analytisch heb ik moeite het arrest te volgen. Welke toets past het Hof nou toe? Een discriminatietoets, belemmeringentoets, of een combinatie van beide toetsen? Het arrest is het antwoord hierop schuldig.

Ook is het de vraag of de verwijzende rechter geholpen is met het concrete antwoord in deze zaak. De verwijzende rechter wilde uitdrukkelijk weten hoe hij moest omgaan met de ingeroepen rechtvaardigingsgronden.

Deze vraag beantwoordt het Hof niet. Dit terwijl het Hof tegelijkertijd de mogelijkheid openlaat dat de regeling leidt tot discriminatie of een belemmering, en dus in dat geval gerechtvaardigd zou moeten worden.

Een mogelijke verklaring voor deze arresten is dat de arresten van het Hof een consensusproduct zijn. Ingeval van de Grote Kamer moet er een breed gedragen overeenstemming tussen 15 rechters worden bereikt. Consensus over het resultaat is vaak een haalbare kaart. Maar, dat ligt lastiger ten aanzien van de motivering. Naar verluidt kan het voor consensus nodig zijn om de meest controversiële overwegingen uit het conceptarrest te schrappen.

Vaak is dit ook makkelijker en minder tijdrovend dan via tekstvoorstellen en verdere discussie overeenstemming te bereiken.

Dames en heren, er zit inderdaad een spanning tussen de zoektocht naar consensus en de bereidheid om te motiveren.

Diverse suggesties zijn gedaan om dit op te lossen. Denk aan het invoeren van *dissenting opinions*. Ik ben niet gecharmeerd van deze oplossing. Cruciaal voor het gezag van het Hof is dat elk arrest gebaseerd is op het collegialiteitsbeginsel, en geen rechter zich kan onttrekken aan het eindoordeel en motivering van arresten. Individuele rechters de mogelijkheid geven om hun persoonlijke opvatting openbaar te maken ondermijnt dit.

In mijn ogen hoeft consensusvorming geen afbreuk te doen aan de duidelijkheid van arresten.

In het licht van de dialoog is helder motiveren van cruciaal belang voor het succes van de dialoog, en dus ook in het belang van het Hof zelf. Een heldere en consistente motivering is namelijk van invloed op de bereidheid van de verwijzende rechter om het Hof te volgen. Het voorkomt ook onnodige vervolgvragen door dezelfde verwijzende rechter of door andere rechters over dezelfde materie.

In dit verband het nog volgende. AG Sharpston stond vorig jaar in een toespraak stil bij de gevolgen van de interne efficiencyverbeteringen. Zij suggereerde dat de aanscherpte interne deadlines ook van invloed zijn op de tijd die het Hof zichzelf geeft voor het schrijven van een arrest.

Voor zover de aangescherpte deadlines ook tot gevolg zou hebben dat de motiveringsbereidheid binnen het Hof afneemt vanwege tijdsdruk, vind ik dit ongewenst. Het aanscherpen van deadlines mag niet ten koste gaan van de motiveringsbereidheid binnen het Hof. Het Hof moet zichzelf voldoende tijd geven om overeenstemming te bereiken over de motivering van het arrest. Zeker in richtinggevende zaken!

De prejudiciële dialoog zou ook gediend zijn indien het Hof de conclusies van AG's vaker meeweegt in zijn motivering. In zaken waarin een AG een conclusie schrijft, geeft hij of zij een rechtsgeleerd advies over wat de uitkomst zou moeten zijn. De helderheid van een arrest neemt toe als het Hof uitlegt wat het van de insteek en argumenten van de AG vindt. Ik ben ervan overtuigd dat als het Hof was ingegaan op de visie van de AG het uiteindelijke arrest beter te begrijpen was geweest.

Denk bijvoorbeeld aan de analytisch sterke conclusie van AG Sharpston in de zaak *Zambrano*. Zij stelde een fundamenteel andere oplossing voor dan het Hof heeft gekozen in zijn arrest. Het Hof heeft de argumenten van de AG evenwel niet weerlegd, noch besproken of aangehaald.

Dan de bruikbaarheid van de arresten. In dit verband speelt een belangrijke rol de gewoonte van het Hof om de vraag van de verwijzende rechter soms te herformuleren. Het Hof herformuleert de vraag om het antwoord daarop geschikt te maken voor toepassing in alle 28 lidstaten.

Voor de effectiviteit van de dialoog is het goed dat het Hof dit doet. De rechtspraak kent meerdere voorbeelden hiervan. Denk aan de zaak *McCarthy*.

McCarthy is een Britse die ook de Ierse nationaliteit heeft. Hoewel zij geen gebruik had gemaakt van de verkeersvrijheden, claimde zij een afgeleid verblijfsrecht op basis van de Burgerschapsrichtlijn voor haar Jamaicaanse echtgenoot. De Britse rechter wilde weten in hoeverre een persoon zoals *McCarthy* onder de Burgerschapsrichtlijn valt. Het Hof voegde hieraan toe dat de verwijzende rechter in wezen ook wilde weten in hoeverre een beroep kon worden gedaan op artikel 21 in het licht van de *Zambrano*-discussie.

Een welkome toevoeging, dames en heren, want het arrest heeft daarmee gezorgd voor een nieuw stukje in de *Zambrano*-puzzel.

De vraag is evenwel of een ruimhartig gebruik van het instrument van herformuleren altijd opportuun is. Het kan ertoe leiden dat de verwijzende rechter wordt opgescheept met een antwoord op een geherformuleerde vraag dat hem niet helpt.

Zonder nu teveel in details te treden, verwijs ik naar de arresten in de zaken Van Putten en Martens. In beide zaken heeft het Hof de gestelde vragen geherformuleerd. Maar, ik twijfel of de concrete antwoorden van het Hof van nut zijn voor de verwijzende rechter.

De vragen in de zaak Van Putten zagen op burgerschap, maar het antwoord zag op het vrijverkeer van kapitaal. In de zaak Martens gingen de vragen om ondernemerschap en burgerschap. Het antwoord van het Hof zag alleen op burgerschap.

Kortom: bedachtzaamheid bij het Hof op dit punt blijft essentieel voor een succesvolle dialoog.

Dit brengt bij de derde factor: de procedure bij het Hof. Dames en heren, nadat de verwijzende rechter zijn vragen heeft voorgelegd aan het Hof, is het voor hem wachten op antwoorden. Partijen in het hoofdgeding, EU-instellingen en lidstaten kunnen echter deelnemen aan de procedure bij het Hof. Zij kunnen schriftelijk en mondeling hun visie geven op de gestelde vragen.

Lidstaten hebben daarbij een bijzondere positie. Doorgaans geven zij hun visie als een *amicus curiae*. Echter, de lidstaat van herkomst van het prejudicieel verzoek heeft vaak een direct belang bij de nationale zaak.

Het komt weleens voor dat deze lidstaat een ontvankelijkheidsverweer voert ten aanzien van het verzoek, of betoogt dat de verwijzende rechter het nationale recht verkeerd uitlegt. De verwijzende rechter kan niet reageren op deze verwijten.

Het komt ook voor dat het Hof in aanloop naar of tijdens de zitting vragen stelt aan de partijen in het hoofdgeding en lidstaten. Zoals eerder gezegd, deze vragen hebben soms betrekking op feiten en het toepasselijke nationale recht. Dit terwijl de verwijzende rechter op deze punten een beslissende rol heeft.

De verwijzende rechter is dus de grote afwezige in de Hofprocedure. De gedeelde verantwoordelijkheid van beide rechtelijke instanties die de basis is van het prejudicieel proces wordt daarom niet ten volle waargemaakt. Dit kan een effectieve dialoog in de weg staan. De vraag is hoe dit opgelost kan worden.

Nationale rechters kunnen op dit punt niet helpen. Wel kan de verwijzende rechter bijvoorbeeld naar de zitting komen. Hij heeft dan geen formele rol, maar kan passief luisteren naar de pleidooien en de discussie tijdens de zitting. Dit kan nuttig zijn, maar zorgt niet voor een effectieve dialoog met het Hof.

Voor een effectieve dialoog ligt volgens mij de sleutel bij het Hof. Een zeer voor de hand liggende mogelijkheid is artikel 101 van het Procesreglement. Op grond van deze bepaling kan het Hof de verwijzende rechter om nadere verduidelijkingen vragen. Het Hof maakt slechts sporadisch gebruik van deze bepaling.

Dit is jammer, want de bepaling heeft de potentie om de dialoog tot volle wasdom laten komen.

Toepassing van artikel 101 is in de praktijk niet zonder problemen, zoals een sceptische Barents opmerkt. Afhankelijk van de bepalingen van het nationaal procesrecht kan het zijn dat de verwijzende rechter om aan het verzoek te kunnen voldoen, de zaak moet heropenen en partijen moet horen. Dit kost uiteraard tijd, nog los van de tijd voor de extra vertaalwerkzaamheden.

Maar, desondanks pleit ik voor een ruimere inzet van deze bepaling, gelet op de voordelen voor de dialoog tussen de verwijzende rechter en het Hof. Een voorbeeld van nuttig gebruik is de volgende.

Als het Hof de partijen in het hoofdgeding of lidstaten verzoekt schriftelijke vragen te beantwoorden, krijgt de verwijzende rechter een kopie van deze vragen en de antwoorden. Waarom wordt de verwijzende rechter niet verzocht te reageren op de antwoorden van de partijen in het hoofdgeding en lidstaten? Of, waarom wordt hij niet verzocht op die vragen te reageren? Zeker, als die vragen betrekking hebben op feiten of het toepasselijke nationale recht.

Voor mij speelt mee dat artikel 101 nu zo beperkt wordt ingezet dat het de vraag is of er een volledig beeld is van de problemen waarmee verwijzende rechters geconfronteerd worden of kunnen worden. Het is niet uitgesloten dat de verwijzende rechter – binnen de grenzen van het nationale procesrecht – via rechtelijke creativiteit op een praktische en snelle manier het Hof toch de gewenste verduidelijking kan geven. Ik zeg daarom: Hof probeer het!

Dames en heren, ik kom nu bij de laatste en vierde factor: de instroom van prejudiciële zaken.

Vanuit de wens dat Europees recht uniform moet worden uitgelegd en toegepast, geldt hoe meer verzoeken hoe beter. Maar, meer verzoeken heeft ook consequenties voor de gemiddelde procesduur. Deze zal namelijk toenemen. Het was Koopmans die als een van de eersten wees op dit perverse effect van succes. Vanuit het perspectief van een effectieve dialoog is een lange wachttijd onwenselijk.

Het Hof was in de Gend en Loos-zaak uit 1963 in staat binnen 7 maanden antwoord te geven. Als gevolg van de verschillende uitbreidingen en toegenomen werkterreinen van de EU liep de procesduur snel op. In 1999 bedroeg deze 21 maanden, en in 2004 zelfs 25 maanden.

De laatste jaren heeft het Hof echter een grote efficiëncyslag gemaakt. Cruciaal hierbij was de hervorming van de werkmethoden. Zoals het aanscherpen van interne deadlines.

Deze interne hervormingen – in combinatie met het gebruik van procedurele instrumenten zoals uitspraak doen zonder conclusie van de AG – hebben ertoe geleid dat het Hof met een zekere voortvarendheid zaken afdoet. De prejudiciële procedure duurt nu gemiddeld 15 maanden.

De vraag is in hoeverre via organisatorische maatregelen de procesduur verder verkort kan worden.

Gelet op de tijd die nodig is voor partijen om schriftelijke opmerkingen te formuleren, voor vertaling van stukken, voor studie van het dossier, voor het houden van een zitting én voor de beraadslagingen, heb ik mijn twijfels hierover.

Het lijkt eerder voor de hand te liggen om te kijken hoe binnen de huidige kaders de instroom van nieuwe verzoeken beperkt kan worden. Niet onbelangrijk, omdat de druk op het Hof onverminderd hoog blijft. Hoewel cijfers fluctueren, blijft het aantal verzoeken gestaag stijgen. Bovendien is er per 1 december van vorig jaar een additionele bron voor vragen bijgekomen. Tot die datum had het Hof niet automatisch rechtsmacht ten aanzien van maatregelen voor politieke en justitiële samenwerking die vóór het Verdrag van Lissabon tot stand waren gekomen. Aan dit tijdelijke regime is op 1 december 2014 een einde gekomen: het Hof heeft nu volledige bevoegdheid op dit terrein. Het is dus niet uitgesloten dat als gevolg hiervan de druk op het Hof verder zal toenemen.

Wat kan het Hof doen?

Het Hof heeft zelf manoeuvreerruimte om aan de instroom te sleutelen. Ik denk bijvoorbeeld aan het volgende.

Volgens vaste rechtspraak zijn de fundamentele verkeersvrijheden niet van toepassing op zuiver interne situaties. Op deze hoofdregel zijn echter drie uitzonderingen ontwikkeld in de rechtspraak.

Het Hof doet toch uitspraak ten eerste wanneer grensoverschrijdende gevolgen niet zijn uit te sluiten, of ten tweede wanneer sprake is van een nationaalrechtelijk verbod op omgekeerde discriminatie, of ten derde wanneer een lidstaat voor zuiver interne situaties zich vrijwillig conformeert aan de in het Unierecht gekozen oplossingen.

Het Hof is in het verleden ruimhartig geweest bij de toepassing van deze uitzonderingen. Het Hof nam snel aan bevoegd te zijn. Deze ruimhartige benadering is bekritiseerd door verschillende AG's en in academische kringen.

Het belangrijkste kritiekpunt is dat de bevoegdheid van het Hof in zuiver interne situaties een afwijking vormt van de hoofdregel, en als zodanig eng moet worden uitgelegd.

Het Hof lijkt enigszins gevoelig te zijn voor deze kritiek. Er zijn eerste aanwijzingen in de rechtspraak dat het Hof strenger wordt. Maar, tegelijkertijd ziet men ook dat het Hof in andere zaken vast aan zijn oude ruimhartige lijn. Begin deze maand heeft AG Wahl in de zaak Gullotta het Hof daarom uitdrukkelijk opgeroepen om helderheid te verschaffen.

Dames en heren, het is te hopen dat het Hof deze handschoen oppakt en een duidelijke keuze maakt voor een striktere benadering. Luxemburg kan niet alles meer oplossen. Dit betekent dat met prejudiciële verzoeken – waar mogelijk – selectief moet worden omgegaan.

Een duidelijke keuze heeft ook een belangrijke signaalfunctie naar nationale rechters. Het geeft het signaal dat zij als nationale rechter een grotere Europese rol hebben. Dit kan hen sterken hun verantwoordelijkheid te nemen om zelfstandig en zo goed mogelijk uitleg te geven aan Europees recht.

Voor de hoogste nationale rechters speelt in dit verband nog een bijzondere kwestie: de CILFIT-controverse.

Voor lagere rechters luidt de hoofdregel: bevoegdheid om vragen te stellen, maar daartoe niet verplicht. De hoogste rechters zijn echter verplicht vragen te stellen indien een beslissing van het Hof nodig is om einduitspraak te doen.

De algemene opvatting is dat de verwijzingsplicht voor de hoogste rechter te strikt is. Er mag immers volgens het CILFIT-arrest geen enkele twijfel bestaan over de juiste uitleg van Europees recht, anders moet de hoogste rechter toch vragen stellen aan het Hof. Om elke twijfel uit te sluiten moet de hoogste rechter **alle** taalversies met elkaar vergelijken en moet hij overtuigd zijn van de identieke opvattingen van **alle** andere rechterlijke instanties in de EU.

Dames en heren, dit is in de praktijk een niet uit voeren toets. In de literatuur is daarom gesuggereerd de CILFIT-criteria niet letterlijk te nemen, maar met gezond verstand toe te passen. De hoogste rechters blijken er overigens in de praktijk redelijk mee uit de voeten te kunnen. In het licht hiervan is er in academische kringen betoogd om het CILFIT-arrest te laten voor wat het is.

Maar, zelfs als de plicht tot taalvergelijking niet zo strikt is, is het volgens mij wenselijk dat het Hof de CILFIT-criteria nuanceert. Het Hof zou de verwijzingsplicht zodanig moeten afzwakken dat het bestaan van enige twijfel niet in alle gevallen verplicht tot het stellen van vragen, zoals Sevenster meermaals heeft gesuggereerd.

Het Hof zou hiermee een duidelijk signaal afgeven: hoogste rechters, doe – waar mogelijk – de zaak zelf af. In dit verband ben ik heel benieuwd naar de uitspraak in de zaak Van Dijk, nu aanhangig bij het Hof.

Deze zaak van de Hoge Raad gaat – kort samengevat – over de vraag of prejudiciële vragen van een lagere rechter over een bepaalde materie de hoogste rechter verplichten om vragen te stellen in een nationale procedure waarin dezelfde materie speelt. Ik ben benieuwd of het Hof deze gelegenheid gebruikt om iets aan de CILFIT-controverse te doen.

Overigens, een nuancering van de CILFIT-criteria heeft een prijs. Het leidt namelijk tot een mogelijk verlies aan uniformiteit van Europees recht. De vraag is of dit een te hoge prijs is om te betalen. Ik meen van niet. Volledige uniformiteit in een EU van 28 lidstaten lijkt mij een utopie. Het is nou eenmaal niet mogelijk om precies dezelfde regels in 28 lidstaten te hebben.

Dames en heren, mocht ondanks een striktere benadering en een grotere Europese rol voor nationale rechters de druk op het Hof te groot worden, dan is er een noodventiel. En, dat is het derde lid van artikel 256(3) van het Werkingsverdrag.

Deze bepaling is gecreëerd met het Verdrag van Nice. Op grond van deze bepaling is het Gerecht ten aanzien van specifieke onderwerpen bevoegd kennis te nemen van prejudiciële vragen. Het is aan het Hof om te bepalen om welke aangelegenheden dit zou moeten gaan. Douane-indelingszaken en misschien merkenrechtzaken zijn voor de hand liggende kandidaten.

Het gebruik van artikel 256 lijkt mij op dit moment nog niet nodig. Vooralsnog ligt de bal bij het Hof om duidelijke keuzes te maken. Maar, het uitstellen van deze keuze brengt mogelijk een toekomstig gebruik van artikel 256 dichterbij.

Dames en heren, ik kom bij het einde van mijn rede. Voordat ik afrond, wil ik mij graag kort richten tot mijn collega's aan de faculteit.

Zoals bij de dialoog tussen nationale rechters en het Hof, moet er volgens mij ook een dialoog zijn tussen wetenschappers die zich met Europees recht bezighouden en wetenschappers die zich met nationaal recht bezighouden. Deze dialoog moet ook te zien zijn in het onderwijs.

Gedeeltelijk zien wij die dialoog ook al terug in het onderwijs. Europees recht is geïntegreerd in het onderwijs als een gescheiden vak en het is geïntegreerd in verschillende Nederlandsrechtelijke vakken.

Maar, de dialoog wordt niet ten volle waargemaakt. De *Europarechtler* doceert doorgaans de algemene Europeesrechtelijke vakken, terwijl de andere vakken gedoceerd worden door de nationaalrechtelijke experts die daar waar nodig Europees recht betrekken in hun hoofdvak of specialisme. Hoewel beiden met Europees recht bezig zijn, is het perspectief waarmee naar het recht wordt gekeken vaak verschillend. De *Europarechtler* werkt vanuit de eigen systematiek van Europees recht, terwijl de andere experts Europees recht vaak aanvielt vanuit een perspectief van het Nederlands recht.

Om de dialoog in het onderwijs ten volle waar te maken, moeten beide perspectieven in het onderwijs bij elkaar worden gebracht.

Concreet stel ik mij voor dat mastervakken zoals vennootschapsrecht, consumentenrecht, sociaal zekerheidsrecht of belastingrecht gegeven worden door de kundige vakdocent met ruime kennis van Europees recht samen met de algemene *Europarechtler*.

Op deze wijze komen de verschillende perspectieven bij elkaar, en krijgen wij een effectieve en interactieve dialoog tussen beide werelden.

Het is mijn ambitie om met u samen na te denken over hoe wij dit zouden kunnen verwezenlijken.

Dames en heren, ik kom tot een afronding. De prejudiciële procedure is een levendige en succesvolle dialoog tussen nationale rechters en het Hof. Ook een dialoog met oude problemen en nieuwe uitdagingen. Als de betrokken actoren hun gedeelde verantwoordelijk blijven nemen, blijft de procedure een succesnummer. Ik heb gezegd.