
2.4.1 Interpretatiemethoden

Bij het omzetten of uitvoeren van EU-regelgeving kan het voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de tekst. Er is een aantal methoden om met een dergelijke onduidelijkheid om te gaan, waarop hieronder wordt ingegaan.

Op de eerste plaats moet worden uitgegaan van de tekst zelf, door te zoeken naar de (meest) gangbare betekenis van de bewoordingen in het 'gewone' spraakgebruik of in het desbetreffende technische, economische of juridische vakjargon (grammaticale interpretatie).

Niet zelden echter zijn de bewoordingen vaag, dubbelzinnig of onvolledig. Daarnaast kan het zijn dat de verschillende taalversies uiteenlopen. De uitleg van de bepalingen van Europese regelgeving in hun onderlinge samenhang en in samenhang met het stelsel en de beginselen van het Unierecht (systematische interpretatie) en de uitleg in het licht van doel, inhoud en strekking van de desbetreffende regeling (teleologische interpretatie) zijn dan van groot belang. Bepalingen die het doel van de Europese regelgeving omschrijven of een typering van de betreffende regelgeving bevatten, kunnen daarbij helpen.

Meer in het bijzonder dient, aldus het Hof van Justitie in zaak [283/81](#) (CILFIT, Jur. 1982, blz. 3415), bij de interpretatie van een Europees besluit in aanmerking te worden genomen dat:

- (a) de verschillende taalversies gelijkelijk authentiek zijn. De uitlegging van een bepaling vereist dan ook een vergelijking van de verschillende taalversies;
- (b) zelfs wanneer de taalversies volledig overeenstemmen, het Europees recht een eigen terminologie bezigt;
- (c) de rechtsbegrippen in het Europese recht niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoud hebben als in de verschillende nationale rechtssystemen;
- (d) elke bepaling in haar context dient te worden geplaatst en moet worden uitgelegd in het licht van het Europese recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingstoestand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast.

In de Hofrechtspraak wordt regelmatig de considerans of preambule (de inleidende overwegingen, waarin de rechtsgrondslag, de doelstellingen en de belangrijkste bepalingen van het besluit worden weergegeven) gehanteerd als hulpmiddel bij de uitlegging van de bepalingen van een Europees besluit (onder meer zaken 9/72, Jur. 1972, blz. 961, 113/90, Jur. 1991, blz. 4407, 24/90, Jur. 1991, blz. 4905). Er kunnen echter geen zelfstandige verplichtingen uit worden afgeleid, dat wil zeggen verplichtingen die niet in de bepalingen zelf van het Europese besluit zijn terug te vinden.

Het is niet zonder meer duidelijk in hoeverre men te rade kan gaan bij andere bronnen dan de definitieve tekst van de Europese regelgeving, zoals bijvoorbeeld het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie of de Raadsnotulen.

Wat betreft het oorspronkelijke Commissievoorstel is dit voorstel in enkele gevallen als interpretatiebron gebruikt door het Hof van Justitie, bijvoorbeeld in zaak [342/87](#) (Jur. 1989, blz. 4227). Vergelijking met het oorspronkelijke voorstel kan met name een waardevolle interpretatiebron zijn voor zover het uiteindelijke besluit van het oorspronkelijke voorstel afwijkt, omdat daarmee duidelijk kan worden wat de Raad juist wel of niet heeft gewild. In zaak [342/87](#) werd het voorstel van de Europese Commissie voor de Zesde richtlijn inzake BTW-afrek (richtlijn nr. 77/388/EEG) afgezet tegen de uiteindelijke tekst van deze richtlijn. Uit de afwijking tussen het voorstel en de vastgestelde tekst werden conclusies getrokken met betrekking tot de interpretatie van artikel 17, tweede lid, onder a, van de Zesde richtlijn.

Bij Raadsnotulen speelt de moeilijkheid dat deze niet altijd openbaar zijn (zie Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PbEU L325)

Er is bovendien Hof-jurisprudentie uit het verleden waaruit een contra-indicatie kan worden afgeleid. In verschillende zaken heeft het Hof van Justitie namelijk aangegeven dat het gebruik van Raadsnotulen maar beperkt kan zijn: gegevens uit niet-gepubliceerde Raadsnotulen die nieuw zijn, in die zin dat ze niet ook al uit andere bronnen (met name tekst van het besluit, systeem en context, doelstellingen) blijken, hebben geen juridische waarde. Zij kunnen slechts dienen ter bevestiging van een opvatting, die op grond van andere gegevens al was verkregen (o.a. zaken 237/84, Jur. 1986, blz. 1247, [C-292/89](#), Antonissen, Jur. 1991, blz. 745).

In zaak C-292/89 overwoog het Hof dat een verklaring in de Raadsnotulen niet kan worden gebruikt bij de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft. De Europese Commissie deelt deze opvatting: de in het proces-verbaal opgenomen verklaringen van de Raad hebben meestal tot doel de interpretatie of de houding van de spreker in een bepaald verband bekend te maken. Juridische problemen in verband met een besluit moeten in principe worden opgelost aan de hand van de tekst van het besluit zelf, zonder dat bij het nemen van de betrokken maatregel gemaakte voorbehouden c.q. afgelegde verklaringen in zoverre tot beperking kunnen leiden (schriftelijke vraag 151/85, [PbEG C 241/14](#)). In deze zin ook zaak 211/81 (Jur. 1982, blz. 4547).

Wel gepubliceerde Raadsdocumenten of bijvoorbeeld verklaringen kunnen een nuttige functie hebben bij het achterhalen van

de bedoeling van de gemeenschapswetgever. Punten van aandacht bij het gebruik van wel openbare Raadsnotulen zijn onder meer dat het ten eerste niet wenselijk is naar Raadsnotulen of de daarin opgenomen verklaringen te verwijzen (door parafrasering en dergelijke), indien daardoor ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt, dat justitiabelen daaraan rechten kunnen ontlenen, dan wel dat deze aan hen kunnen worden tegengeworpen. Ten tweede zou uit bovenstaande Hofzaken kunnen worden afgeleid dat geen beroep op de notulen van de Raad kan worden gedaan ter verantwoording van een bepaalde uitwerking van een bepaling van een Europees besluit die geen steun vindt in de tekst van de betrokken bepaling.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018