

ANNOTATIE

K.L. (HvJ EU, C-715/20) – Horizontale directe werking van richtlijnen en het Handvest

T. Hendriks

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 20-02-2024, ECLI:EU:C:2024:139 (EHRC-2024-0074)

1. Benjamin Franklin zei ooit dat er twee zekerheden zijn in het leven: de dood en belastingen. Beoefenaars van het Unierecht zouden daar aan toevoegen: het verbod op horizontale directe werking van richtlijnen. Bijna veertig jaar na het arrest *Marshall* uit 1986 lijkt het namelijk een zekerheid dat particulieren zich niet jegens elkaar kunnen beroepen op rechtstreeks werkende bepalingen van EU-richtlijnen. Volgens het Hof van Justitie van de EU mogen die bepalingen immers niet (direct) verplichtingen opleggen aan individuen.[1] Parallel aan die strenge lijn, afkomstig uit het arrest *Marshall*, valt echter op dat Hof zich de afgelopen decennia tamelijk flexibel heeft opgesteld om ervoor te zorgen dat richtlijnen soms (toch) effect kunnen sorteren tussen individuen. Dit heeft geleid tot een complex “mozaïek” van verschillende sub-leerstukken die het verbod op horizontale directe werking op eigen wijze nuanceren.[2] In het arrest *K.L.* gaat het Hof specifiek in op de (zelfstandige) horizontale directe werking van artikel 47 van het EU-Handvest van de Grondrechten (hierna ook: Hv) in combinatie met een richtlijn. Hierna zet ik de feiten en het Unierechtelijk kader van het arrest uiteen (punt 2), gevolgd door het oordeel van het Hof (punt 3 en 4) en een analyse van het arrest (punt 5, 6 en 7).

2. De procedure bij het Hof draait om Poolse arbeidswetgeving. Op basis van deze wetgeving is een opgave van redenen voor ontslag enkel vereist bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. *K.L.* had echter een arbeidsovereenkomst voor *bepaalde* tijd met vennootschap X en werd – conform de Poolse wetgeving – zonder opgave

van redenen ontslagen. K.L. is van mening dat de redenen voor zijn ontslag evenwel vermeld hadden moeten worden en stapte naar de rechter. Dit leidde uiteindelijk tot de twee prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie. Allereerst vraagt de rechter zich af of het onderscheid in de Poolse wet wat betreft de motivering van het ontslag in strijd is met clause 4 van de Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Deze Raamovereenkomst komt voort uit een dialoog tussen Europese vak- en werkgeversbonden op basis van artikel 155 lid 1 VWEU, en is conform artikel 155 lid 2 VWEU ten uitvoer gelegd in een richtlijn, namelijk Richtlijn 1999/70/EG.[3] Aangezien de Raamovereenkomst deel uitmaakt van deze richtlijn, is de jurisprudentie van het Hof omtrent directe werking van richtlijnbevestigingen ook van toepassing op de bepalingen uit de Raamovereenkomst.[4] Bepalingen uit de Raamovereenkomst zijn zodoende “gelijkgeschakeld” met richtlijnbevestigingen. Clause 4 behelst een discriminatieverbod op het gebied van arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en vergelijkbare werknemers in vaste dienst. Uit eerdere jurisprudentie blijkt dat deze bepaling directe werking toekomt.[5] Dat brengt ons bij de tweede vraag van de Poolse rechter: kan een particulier (zoals K.L.) zich jegens zijn private werkgever (X) beroepen op clause 4?

3. Ten aanzien van de eerste vraag volsta ik hier met opmerken dat de Poolse wetgeving volgens het Hof inderdaad in strijd is met clause 4 van de Raamovereenkomst, en dus met artikel 1 van Richtlijn 1999/70/EG. Wat betreft de tweede vraag begint het Hof met een herhaling van zijn belangrijkste principes op het gebied van doorwerking van het Unierecht (punt 68 en verder): als de strijdigheid tussen een richtlijnbevestiging en een nationale bepaling vaststaat, zal de nationale rechter eerst moeten nagaan of de strijdigheid kan worden weggenomen middels richtlijnconforme interpretatie (punt 69). Mocht conforme interpretatie geen soelaas bieden, dan komt het buiten toepassing laten van de nationale bepaling als remedie in beeld. Daarvoor is echter wel vereist dat de Unierechtelijke bepaling in kwestie directe werking toekomt (punt 72).[6] Zoals gezien loopt het daar in casu niet op stuk. Waar het in eerste instantie wel op stuk lijkt te lopen is het bekende *Marshall*-mantra: richtlijnbevestigingen (of bepalingen die daaraan gelijk zijn te stellen, zoals clause 4) kunnen geen verplichtingen opleggen aan individuen (punt 73). Zodoende kunnen zij niet door de ene particulier (K.L.) worden ingeroepen jegens een andere particulier (X).

4. De Poolse rechter kan zijn nationale wetgeving in casu dus niet buiten toepassing laten “op grond van de *loutere* vaststelling dat deze bepaling in strijd is met clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst” (cursivering TH) (punt 76). Maar, zo gaat het Hof verder, het is niet *louter* clause 4 die in deze zaak van belang is. Het onderhavige geschil valt namelijk binnen de werkingssfeer van het Handvest, aangezien Polen het Unierecht ten uitvoer brengt (vgl. artikel 51 lid 1 Hv).[7] Nu een ontslagen werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd

in beginsel geen redenen voor zijn ontslag ontvangt, wordt volgens het Hof ook afbreuk gedaan aan het recht op effectieve rechtsbescherming, neergelegd in artikel 47 Hv (punt 79). Mocht de Poolse rechter zijn nationale arbeidsrecht niet conform clause 4 kunnen uitleggen, dan moet hij het (alsnog!) buiten toepassing laten “voor zover dit nodig is om de volle werking van [artikel 47 Hv] te waarborgen” (punt 81).

5. Opvallend aan het arrest is dat het Hof de horizontale directe werking van artikel 47 Hv als zodanig onderstreept. Deze benadering werd door A-G Pitruzzella van de hand gewezen. Volgens hem komt artikel 47 Hv slechts horizontale directe werking toe in combinatie met “[...] een bepaling van materieel recht die de betrokkene in de concrete situatie rechten verleent waarop hij zich voor de rechter kan beroepen”.^[8] Als voorbeeld verwijst de A-G naar het arrest *Egenberger*. In de optiek van de A-G kon het Hof toen artikel 47 Hv toepassen in een horizontale situatie omdat dat gebeurde in combinatie met het algemene discriminatieverbod uit artikel 21 Hv.^[9] Die laatste bepaling volstaat namelijk “op zich om aan particulieren een recht te verlenen dat deze als zodanig kunnen doen gelden in een geding tussen hen op een gebied dat onder het Unierecht valt”.^[10] Doordat K.L. zich in casu echter niet kan beroepen op clause 4 jegens X, kan hij zich ook niet beroepen op artikel 47 Hv, aldus de A-G.^[11] Het Hof doet in zijn arrest weinig met deze argumentatie. Verwijzend naar *Egenberger* zegt het Hof in essentie: zelfstandige horizontale directe werking van artikel 47 Hv was reeds mogelijk, we hadden tot nu toe alleen nog geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid (punt 80).

6. Het arrest kan verder worden beschouwd als een toepassing van wat Lindeboom noemt “de richtlijn als jurisdictioneel instrument”.^[12] Valt een geschil binnen de materiële reikwijdte van een richtlijn, dan zorgt die richtlijn ervoor dat de grondrechten uit het Handvest ingevolge artikel 51, lid 1 Hv van toepassing zijn.^[13] Het betreffende (rechtstreeks werkende) grondrecht uit het Handvest vormt dan het toetsingskader waaraan nationale wetgeving kan worden getoetst, ook in geschillen tussen particulieren.^[14] Hoewel het hierbij niet vereist is dat de richtlijn bepaling het grondrecht uit het Handvest materieel concretiseert,^[15] zocht het Hof in eerdere rechtspraak desalniettemin vaak naar een bepaalde inhoudelijke koppeling tussen beiden.^[16] Op die manier betekent strijdigheid van nationaal recht met de richtlijn bepaling namelijk eveneens strijdigheid met de Handvest bepaling.^[17] De Handvest bepaling kan vervolgens in een horizontale situatie worden ingeroepen om te bewerkstelligen dat het strijdige nationaal recht buiten toepassing wordt gelaten. De geschetste inhoudelijke koppeling ontbreekt in het onderhavige arrest. De strijdigheid van de Poolse arbeidswetgeving met clause 4 is met andere woorden niet “dezelfde” als de strijdigheid met artikel 47 Hv. In casu staat de strijdigheid met clause 4 meer op zichzelf, maar zorgt zij *daarbovenop* voor strijdigheid met artikel 47 Hv.^[18]

7. Zoals gezegd heeft het Hof de afgelopen decennia een complex mozaïek van leerstukken

gecreëerd, die de harde lijn uit *Marshall* op eigen wijze nuanceren. Het onderhavige arrest laat zien dat het Hof voorlopig nog niet klaar is met het toevoegen en/of fijner hakken van de “steentjes” in dit mozaïek.[19] Zo blijkt uit dit arrest dat artikel 47 Hv “echt” zelfstandig inroepbaar is, en dat een recht uit het Handvest “echt niet” geconcretiseerd hoeft te worden door een richtlijnbevestiging om ervoor te zorgen dat nationaal recht in strijd met die richtlijnbevestiging buiten toepassing kan worden gelaten. Bij elkaar zorgt dit ervoor dat het verbod op horizontale directe werking van richtlijnen in de praktijk steeds minder om het lijf heeft.[20] Tegelijkertijd is het Hof nog altijd niet bereid om de kern van *Marshall* volledig overboord te gooien. Dat het onderwerp horizontale directe werking ons zal blijven bezighouden als beoefenaars van het Unierecht, lijkt mij daarom ook voor de toekomst een zekerheid.

Tijn Hendrikx

Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit Nijmegen

[1] *Marshall*, HvJ EG 26 februari 1986, C-152/84, ECLI:EU:C:1986:84. Zie recent bijvoorbeeld: *Thelen Technopark Berlin*, HvJ EU 18 januari 2022, C|261/20, ECLI:EU:C:2022:33, punt 32.

[2] Voor een overzicht, zie: P. Craig & G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford: OUP 2020, p. 240-260.

[3] *Rosado Santana*, HvJ EU 8 september 2011, C|177/10, ECLI:EU:C:2011:557, punt 54.

[4] *Impact*, HvJ EG 15 april 2008, C|268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punt 58.

[5] *Impact*, HvJ EG 15 april 2008, C|268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punt 68.

[6] Zie: *Popławski*, HvJ EU 24 juni 2019, C|573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punt 68.

[7] Vgl. *Åkerberg Fransson*, HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

[8] Concl. A-G G. Pitruzzella, *K.L.*, 30 maart 2023, C|715/20, ECLI:EU:C:2023:281, par. 98-99.

[9] *Egenberger*, HvJ EU 17 april 2018, C|414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punt 79.

[10] *Egenberger*, HvJ EU 17 april 2018, C|414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punt 76.

[11] Concl. A-G G. Pitruzzella, *K.L.*, 30 maart 2023, *K.L.* C|715/20, ECLI:EU:C:2023:281, par. 69 en 102.

[12] J. Lindeboom, 'Continuïteit en verandering in de rechtspraak over de doorwerking van richtlijnen in de nationale rechtsorde', *NtER* 2022, p. 207.

[13] Zie bijvoorbeeld: *Shimizu*, HvJ EU 6 november 2018, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874, punt 49-50.

[14] Vgl. A. Eleveld, 'Rechtstreekse horizontale werking van grondrechten van de Europese Unie', *NtER* 2019, p. 88.

[15] *Egenberger*, HvJ EU 17 april 2018, C|414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punt 76; *Bauer*, HvJ EU 6 november 2018, C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871, punt 85.

[16] Bijvoorbeeld: *Shimizu*, HvJ EU 6 november 2018, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874, punt 52-55.

[17] J. Lindeboom, 'Continuïteit en verandering in de rechtspraak over de doorwerking van richtlijnen in de nationale rechtsorde', *NtER* 2022, p. 208.

[18] Vgl. F. van Reempts, 'The Effectiveness of Directives in Horizontal Situations: the Charter Unchained? (K.L. v. X)', *EU Law Live*, 5 maart 2024.

[19] Vgl. Ook recent: *Gabel Industria Tessile*, HvJ EU 11 april 2024, C|316/22, ECLI:EU:C:2024:301.

[20] Vgl. J. Lindeboom, 'Another Episode on Horizontal Direct Effect of Directives, Or: Who Should Clean Up the Mess? Case C-316/22 *Gabel Industria Tessile*', *EU Law Live*, 30 april 2024.