

DE RECHTSBESCHERMING VAN PARTICULIEREN IN HET RECHT VAN DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

door

Walter VAN GERVEN

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

1. Het doel van deze bijdrage bestaat erin in het kort de belangrijkste aspecten te bespreken op het gebied van de bescherming van particulieren, zo fysieke als rechtspersonen, voor de rechtbanken in verband met bepalingen van Europees gemeenschapsrecht. Hierbij moeten dadelijk drie aantekeningen worden gemaakt: 1^o) onder de term rechtbanken komen zowel de rechtbanken van de negen lid-Statens, hierna de nationale rechtbanken genoemd, als het door de Europese verdragen ingestelde rechtscollege, met name het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; 2^o) wegens de economische aard van de drie Europese Verdragen: het Kolen en Staal Verdrag (E.G.K.S.), het Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.), het Atoomenergieverdrag (E.G.A.) zal de rechtsbescherming, zoals ook de regels in verband waarmee zij wordt verwezenlijkt, hoofdzakelijk in de economische sector liggen; 3^o) hoe omvangrijker de tussenkomst van de Europese autoriteiten in de economische ordening des te groter ook de behoefte wordt aan rechtsbescherming.

In deze bijdrage wordt uitsluitend aandacht besteed aan de rechtsbescherming i.v.m. het EEG-Verdrag.

De rechtsbescherming van particulieren voor de nationale rechtbanken

2. De rechtsbescherming van particulieren voor de nationale rechtbanken is aanzienlijk. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de juridictionele bevoegdheid van het Hof van Justitie de uitzondering is terwijl die van de nationale rechtbanken de algemene regel blijft. Dit is al zo voor wat betreft de geschillen waarin de Gemeenschap partij is (art. 183 E.E.G.) maar geldt nog meer voor al die geschillen waarbij de lid-Statens of de rechtsonderhorigen partij zijn. Houdt men daarbij voor ogen dat de Gemeenschap voor de uitvoering van de door haar instellingen uitgevaardigde regels een beroep doet op de nationale administraties en dat het Europese recht vaak rechtstreekse verplichtingen oplegt aan particulieren, dan moet het duidelijk zijn dat het aantal geschillen van particulieren met

de nationale administratie respectievelijk het aantal geschillen tussen particulieren in verband met europeesrechtelijke bepalingen potentiëel aanzienlijk is.

Voor al deze geschillen tegen de nationale administratie én tussen particulieren zijn — enkele uitzonderingen daargelaten (art. 169 e.v., art. 180, art. 182 E.E.G.) en voorbehoud gemaakt voor de prejudiciële procedure voor het Hof (art. 177 E.E.G.), waarover verder — de nationale rechtbanken uitsluitend bevoegd overeenkomstig de nationale, en dus van lid-Staat tot lid-Staat verschillende regelen inzake bevoegdheid en rechtspleging. Dit laatste is belangrijk omdat daardoor wordt aangetoond dat, zelfs in verband met uniforme voor alle lid-Staten geldende Europese rechtsregelen, de maat van rechtsbescherming van particulieren, van lid-Staat tot lid-Staat kan verschillen ingevolge verschillen in nationale bevoegdheids- en procedure regelingen.

3. Een zaak met europeesrechtelijke implicaties kan op verschillende manieren voor de nationale rechtbanken komen, waarbij dient te worden aangestipt dat onder nationale rechtbanken alle rechtscolleges worden verstaan ongeacht de aard of de aanleg ervan, dit zijn, voor België, zowel de vredegerichten als de burgerlijke en correctionele rechtbanken, de rechtbanken van koophandel, de arbeidsrechtbanken, de hoven van beroep, de Raad van State, het Hof van Cassatie, om alleen de bijzonderste te noemen. Algemeen gesproken⁽¹⁾ kan men stellen dat een europeesrechtelijke bepaling — dit kan zowel een verdragsbepaling zijn als een bepaling in een verordening, een richtlijn of een beschikking van de Raad of de Commissie van de Europese Gemeenschap en zelfs een algemeen rechtsbeginsel — voor een nationale rechtbank wordt ingeroepen *ofwel* om de onverenigbaarheid aan te tonen van een nationale bepaling of overheidshandeling, onverenigbaarheid die, als zij bewezen wordt, ingevolge de primauteit van het Europese recht zal resulteren in de onrechtmatigheid van de nationale bepaling of handeling, *ofwel* om de onregelmatigheid aan te tonen van de europeesrechtelijke bepaling of handeling teneinde, als zij bewezen wordt, daaruit de onrechtmatigheid af te leiden van de nationale bepaling of overheidshandeling die op de Europese bepaling of handeling

(1) Het is onmogelijk, zeker binnen het korte bestek van deze bijdrage, alle wegen aan te geven langs dewelke een europeesrechtelijk geschil voor een nationale rechtbank kan komen. De hierna geschetste wegen zijn de meest voor de hand liggende. Voor een geschil dat niet binnen een van de hierna geschetste categorieën valt, zie o.m. H.v.J., 4 april 1974 (België en Luxemburg t. Mertens e.a., zaken 178, 179 en 180/73), *Jurispr.* 1974, p. 383; zie ook *S.E.W.*, 1974, 546 e.v., met noot K.J.M. Mortelmans. De aan het Hof van Justitie door het Brusselse hof van beroep voorgelegde prejudiciële vragen hadden daar betrekking op de bevoegdheid van de Belgische Staat en van het Groothertogdom Luxemburg om zich in de loop van een strafrechtelijke procedure burgerlijke partij te stellen met het oog op de terugbetaling van ontdoken communautaire ontvangsten of ten onrechte voor rekening van de Gemeenschap betaalde bedragen.

steunt. De twee aldus aangeduide categorieën van geschillen hebben betrekking op geschillen tussen particulieren enerzijds, een nationale overheid anderzijds. Daarnaast komt het Europese recht, in het bijzonder het kartelrecht, ook ter sprake in geschillen tussen particulieren onderling in verband met gedragingen van particulieren die door het Europese verdrag of uitvoeringsregelen daarvan worden verboden. Deze drie categorieën worden hierna kort besproken.

4. De eerste categorie (conflict van een nationale bepaling of overheidshandeling met een europeesrechtelijke bepaling) ligt het meest voor de hand: de nationale rechtbanken zijn immers het enige forum waar de rechtmatigheid van een nationale handeling kan worden getoetst op verzoek van particulieren; het Hof van Justitie heeft in dat opzicht geen enkele rechtstreekse bevoegdheid. Deze toetsing voor de nationale rechtbank kan de vorm aannemen van een directe nietigheidsvordering voor de Raad van State wegens strijd van een handeling, of een verzuim te handelen, uitgaande van een nationale administratieve overheid met een bepaling van Europees recht. Aldus bijvoorbeeld het verzoek van de heer Reyners, een Nederlander met een Belgisch diploma van doctor in de rechten, tot nietigverklaring van een bepaling van het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970, waardoor hij in de onmogelijkheid was een inschrijving te bekomen bij een Belgische balie van advocaten. Na een prejudiciële vraagstelling aan het Hof van Justitie werd het verzoek door de Raad van State ingewilligd en werd de bedoelde bepaling van nationaal recht vernietigd wegens schending van de artikelen 52, 54, 55 en 57 E.E.G.-Verdrag, dit zijn de bepalingen inzake vestiging (2).

De toetsing van een nationale bepaling aan het Europese recht kan daarnaast ook gebeuren naar aanleiding van een vordering tot niet-toepassing, in een concreet geval, van een nationaal voorschrift dat in strijd is met een europeesrechtelijke bepaling. Deze toetsing kan zelfs betrekking hebben op wetbepalingen: het Belgische Hof van Cassatie heeft namelijk aanvaard dat ook een wet — a fortiori een Koninklijk of Ministerieel Besluit — die in strijd is met het Europese recht, door de rechtbank niet mag worden toegepast (3). De exceptie van niet-toepassing van een nationaal

(2) Het arrest van het Hof van Justitie, gewezen op een prejudiciële vraag van de Raad van State vervat in diens arrest van 21 december 1973, dateert van 21 juni 1974: H. v. J., 21 juni 1974 (Reyners t. België, zaak 2/74), *Jurispr.* 1974, 631; *R.W.*, 1974-75, 139 e.v. Het arrest van de Raad van State, gewezen na het arrest van het H. v. J., dateert van 5 maart 1975, *Arr.R.v.S.*, 1975, 233.

(3) Cass., 27 mei 1971 (Fromagerie Franco-Suisse), *R.W.*, 1971-72, 424. Zie voor een bespreking MERTENS DE WILMARS, J., *Wet, verdrag en gemeenschapsregels*, in *Recht in beweging, Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder R. Victor*, II, 717 e.v. Zie voor recente rechtspraak i. v. m. de vraag van de primauteit van het Europese recht op nationaal, o.m. grondwettelijk recht: WAELBROECK, *Examen de jurisprudence (1971 à 1977), Communautés européennes, R.Crit.J.B.*, 1978, 73 e.v.; 92 e.v.

(wettelijk of reglementair) voorschrift zal vaak worden opgeworpen in een strafrechtelijk geding. Zo bijvoorbeeld werd door de verdachten in de beruchte wijnvervalsingszaken onder meer gesteld dat artikel 8 van de Franse Code du Vin houdende een (weerlegbaar) vermoeden van een verhoogd alcoholgehalte (*présomption de suralcoolisation*) in strijd was met de verordeningen 816/70 en 817/70 van de E.G.-Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (4). Zo ook werd in een Italiaanse strafzaak door de verdachten opgeworpen dat de nationale prijsvoorschriften waarop de vervolging was gesteund, niet mochten worden toegepast wegens strijd met de gemeenschappelijke prijsregeling zoals die besloten lag in een communautaire marktordering voor landbouwprodukten, in casu granen (5). Het is duidelijk dat, indien de nationale bepaling strijdig wordt geacht met het Europese recht en derhalve buiten toepassing moet blijven, de op die bepaling gesteunde strafrechtelijke vervolging zonder voorwerp wordt. Niet alleen in strafzaken, ook in andere zaken kan een beroep worden gedaan op de onverenigbaarheid van een nationale bepaling of overheidshandeling met een Europees voorschrift, dit teneinde aan de nationale bepaling of handeling rechtskracht te ontzeggen. Dit kan onder meer voorkomen wanneer een eis wordt ingesteld voor de burgerlijke of de arbeidsrechtbank, om vanwege de overheid de betaling (of de terugbetaling) van een som geld te bekomen of wanneer, bij wijze van exceptie tegen een eis van de overheid, de betaling van een som geld wordt geweigerd. Zo bijvoorbeeld de eis, ingeleid voor de arbeidsrechtbank, waarbij een mijnwerker die achtereenvolgens in België en in Frankrijk heeft gewerkt vanwege de Belgische dienst van pensioenen de uitbetaling vordert van een volledig pensioen en dit op grond van een verordening van de E.G.-Raad die volgens eiser op een al te restrictieve manier door de nationale autoriteiten werd ten uitvoer gelegd (6). Zo ook de vordering van een exporteur van landbouwprodukten die bij uitvoer naar derde landen aanspraak maakt, op grond van communautaire verordeningen, op de uitbetaling door de Centrale Dienst voor Contingenteringen en Vergunningen van de door die dienst ten onrechte geweigerde

(4) Zie daarover o.m. H.v.J., 30 september 1975 (Proc. Gen. Cour d'Appel Bordeaux t. Arnaud e.a., zaken 89/74 en 18-19/75), *Jurispr.* 1975, 1023, gewezen op verzoek van het Hof van Beroep van Bordeaux. Het standpunt van de verdachten werd door het Hof van Justitie niet onderschreven.

(5) Zie H.v.J., 23 januari 1975 (Pubblico Ministero Italiano t. Galli, zaak 31/74), *Jurispr.* 1975, 47. Zie ook, in verband met een Belgisch maximumprijsbesluit: H.v.J., 29 juni 1978 (Dechmann, zaak 154/77), *Jurispr.* 1978, 1573.

(6) Zie Arbh., Brussel, 16 maart 1973, *J.T.T.* 1973, 291. Een nationale bepaling mag in generlei mate de rechtskracht van een direct werkende Europese bepaling beperken; zelfs het louter overnemen van een Europese bepaling in een nationale tekst zou al in strijd zijn met het Europese recht: H.v.J., 2 februari 1977 (Amsterdam Bulb in de zaak 50/76), *Jurispr.* 1977, 137.

restituties, of omgekeerd de exceptie opgeworpen door een importeur van dergelijke produkten die zich verzet tegen de betaling van door de overheid opgeëiste heffingen bij invoer van produkten omdat de door de nationale overheid gevestigde aanslagen niet in overeenstemming zijn met de europeesrechtelijke voorschriften(7).

Er weze nog vermeld dat in elk van de hiervoor genoemde gevallen ook een vordering tot schadevergoeding tegen de nationale overheid kan worden overwogen voor de bevoegde nationale rechtbank als namelijk zou komen vast te staan dat de nationale overheid (met uitzondering van de wetgever) bij het verkeerdelijk uitleggen of toepassen van de europeesrechtelijke voorschriften niet met de nodige omzichtigheid is te werk gegaan en daardoor schade heeft berokkend aan de klagende partij. De nationale rechtsregels inzake overheidsaansprakelijkheid vinden daarbij toepassing(8).

5. De tweede categorie van voor de nationale rechtbanken komende geschillen waarbij europeesrechtelijke implicaties rijzen (onregelmatigheid van een nationale bepaling of handeling omdat zij steunt op een onregelmatige Europese bepaling) komt minder voor.

Minder, omdat dergelijke onregelmatigheid in de praktijk wel minder vaak voorhanden zal zijn en daarenboven omdat particulieren onder zekere, later te noemen voorwaarden de geldigheid van een Europese bepaling (andere dan een Verdragsbepaling) *rechtstreeks* kunnen aanvechten *voor het Hof van Justitie* (infra, nr. 10). Zelfs na het verstrijken van de termijn om de geldigheid rechtstreeks aan te vechten, kan de niet-toepasselijkheid van een verordening van de Raad of van de Commissie overigens bij wijze van exceptie voor datzelfde Hof van Justitie worden opgeworpen. Dit laatste geldt nochtans alleen ter gelegenheid van een geschil omtrent een europeesrechtelijke uitvoeringsbepaling, bijvoorbeeld een beschikking of een verordening van de Commissie genomen in uitvoering van de (Europese) basisverordening, waarvan de niet-toepasselijkheid wordt gevraagd. Als de onderliggende europeesrechtelijke bepaling daarentegen werd uitgevoerd of toegepast door middel van een nationale bepaling of handeling, dan zal de exceptie van niet-toepasselijk-

(7) Zie bijv. H.v.J., 1 juli 1969 (Sociaal Fonds Diamantarbeiders t. Brachfeld, zaken 2 en 3/69), *Jurispr.* 1969, 211 gewezen op verzoek Vred. Antwerpen, 24 december 1968, *R.W.* 1968-69, 1654 e.v. Lees daarover i.v.m. de latere rechtspraak van het Hof: MERTENS DE WILMARS, J., *De heffingen van gelijke werking als douanerechten*, in *Liber Amicorum Prof. Baron J. Van Houtte*, p. 683 e.v. Vgl. ook, in een andere zaak, H.v.J., 20 oktober 1970 (Craeynest en Vandewalle t. Belgische Staat, zaak 12/70), *Jurispr.* 1970, 905, gewezen op verzoek van het Belgische Hof van Cassatie. De zaak werd beslecht door Cass., 11 mei 1971, *Pas.* 1971, I, 829.

(8) Aldus H.v.J., 13 februari 1979 (Granaria t. Hoofdproduktschap, zaak 101/78), *Jurispr.* 1979, 623.

heid van de europeesrechtelijke bepaling niet voor het Hof van Justitie maar voor de nationale rechtbanken ter sprake komen en bevinden wij ons in de hier besproken tweede categorie. Zo bijvoorbeeld wanneer een onderneming de rechtmatigheid aanvecht direct (voor de Raad van State) of indirect (voor de gewone rechtbanken) van een reglementair of individueel besluit van een nationale overheid waarbij heffingen bij de invoer worden opgelegd of restituties bij de uitvoer of bij de produktie worden geweigerd, wegens ongeldigheid van de verordening van de E.G.-Raad of de Commissie op grond waarvan het nationaal besluit werd genomen.

6. De derde categorie, tenslotte, van europeesrechtelijke geschillen die voor de nationale rechtbanken komen, zijn geschillen tussen particulieren omtrent Europese rechtsregelen die rechtstreeks gericht zijn tot particulieren en die hun een bepaalde gedraging voorschrijven.

Met deze categorie van geschillen zijn de rechtbanken, en dan speciaal de rechtbanken van koophandel, reeds het best vertrouwd omdat die geschillen al vroeg en vrij frekwent zijn ontstaan in verband met de toepassing van de artikelen 85 en 86 E.E.G. houdende een verbod van kartelafspraken, respectievelijk van misbruik van economische machtspositie. Wat betreft artikel 85, waardoor overeenkomsten en afspraken tussen ondernemingen die de mededinging op de gemeenschappelijke markt beperken en de inter-Statens-handel ongunstig beïnvloeden, principieel verboden worden, doen deze betwistingen zich in de regel als volgt voor. Ofwel werpt één van de contractspartijen die door de andere partij voor de rechtbank wordt gedaagd om zich te horen veroordelen tot naleving van de afspraak en/of tot schadevergoeding wegens contractuele wanprestatie, de nietigheid op van de afspraak omdat die in strijd zou zijn met artikel 85 (9). Ofwel wordt de nietigheid van de afspraak, meestal een exclusiviteitsovereenkomst, aan de contractspartijen tegengeworpen door een derde die door één of beide contractspartijen tot betaling van schadevergoeding voor de rechtbank wordt gedaagd wegens onrechtmatige mededinging, omdat hij, met miskenning van de bij de overeenkomst verleende exclusiviteit, via parallelimport bekomen produkten binnen het aan de officiële verdeler voorbehouden territorium verkoopt tegen meestal lagere prijzen (10). Het is duidelijk dat in de twee gevallen de eis van aanlegger zal worden afgewezen indien komt vast te staan dat de afspraak nietig is. Ook in verband met artikel 86, volgens hetwelk het ondernemingen die een machtspositie hebben op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke

(9) Voor een voorbeeld, zie Brussel, 25 juni 1964, *J.T.*, 1964, 576 e.v. met noot F. Rigaux.

(10) Voor een klassiek gebleven voorbeeld zie Parijs, 26 januari 1963, *Dall.*, 1963, *Jur.*, 189 met noot J. Robert; *J.T.*, 1963, 169 met noot A. Braun.

markt, verboden is misbruik te maken van die machtspositie, komen nu regelmatig geschillen voor de nationale rechtbanken. Aldus is de vraag gerezen of het voor een onderneming die in België over een feitelijk monopolie beschikt tot het beheren van auteursrechten, een misbruik is de auteurs door middel van contractuele clausules op een té rigoureuze manier aan zich te binden, namelijk meer dan nodig is ter bereiking van het maatschappelijk doel van de onderneming. Deze vraag werd positief beantwoord. Daaruit zou volgen dat contracten die in dit misbruik hun oorzaak vinden, nietig zijn omdat zij een ongeoorloofde oorzaak hebben (11).

Uit het voorgaande blijkt dat europeesrechtelijke bepalingen waarbij aan particulieren bepaalde verplichtingen worden opgelegd, zo bijvoorbeeld tot naleving van verbodsbepalingen inzake mededinging beperkende afspraken of inzake misbruik van economische machtspositie, in hoofde van andere particulieren, namelijk van diegenen die door genoemde afspraken of misbruiken in hun mededingings- of contractsvrijheid worden beperkt, subjectieve rechten doen ontstaan die voor de nationale rechtbanken kunnen worden ingeroepen. Uit recente rechtspraak van het Hof blijkt nu dat dergelijke verplichtingen ten laste van particulieren en de daarmee corresponderende afdwingbare rechten ten bate van andere particulieren ook kunnen ontstaan in verband met Verdragsbepalingen die ogenschijnlijk uitsluitend verplichtingen opleggen aan de lid-Staten. Zo is onder meer gebleken dat het tot het lid-Staten gerichte verbod te discrimineren op grond van nationaliteit inzake vrij goederenverkeer of vrije vestiging evenals het verbod te discrimineren op grond van geslacht inzake lonen, evenzeer verplichtingen inhouden voor particulieren (12). Een privaaf- of publiekrechtelijke wielrennersassociatie mag aldus de gangmakers uit andere lid-Staten inzake vrije vestiging of vrij dienstenverkeer niet slechter behandelen dan de gangmakers uit het eigen land (13). Een openbare of particuliere onderneming van luchtvervoer mag haar vrouwelijke werknemers inzake bezoldiging evenmin ongunstiger behandelen dan haar mannelijke werknemers (14). Weliswaar kunnen deze verplichtingen niet door de Commissie tegen de eraan onderworpen particulieren voor het Hof van Justitie worden afgedwongen (zoals de Commissie dit wel kan tegenover de lid-Staten); zij kunnen echter wel door andere particulieren voor de nationale rechtbanken worden ingeroepen.

(11) Zie H.v.J., 27 maart 1974 (BRT en Sabam t. Fonior, zaak 127/73), *Jurispr.* 1974, 313; *R.W.*, 1973-74, 2334 gewezen op verzoek van Rb. Brussel, 4 april 1973, *R.W.*, 1973-74, 2338.

(12) Zie daarover mijn bijdrage *La contribution de l'arrêt Defrenne au développement du droit communautaire*, *Cahiers de droit européen*, 1977, blz. 138 e.v.

(13) H.v.J., 12 december 1974 (Walrave/Koch, in de zaak 36/74), *Jurispr.* 1974, 1405.

(14) H.v.J., 8 april 1976 (Defrenne t. Sabena, in de zaak 43/75), *Jurispr.* 1976, 455.

7. In elk van de drie hiervoor genoemde categorieën van geschillen heeft men te maken met particulieren die zich op de geldigheid — in de tweede categorie op de ongeldigheid — van een europeesrechtelijke bepaling beroepen teneinde daaruit subjectieve rechten af te leiden. Een dergelijk beroep maakt maar kans indien de europeesrechtelijke bepaling waarvan de gelding wordt ingeroepen, *directe werking* heeft, dit is bestemd is om rechtstreeks uitwerking te hebben in de rechtsorde van de onderscheiden lid-Staten. In het geval van bepalingen die rechtstreeks gericht zijn tot particulieren, aldus de artikelen 85 en 86 E.E.G., is daaromtrent geen twijfel mogelijk. Het is anders gesteld met Verdragsbepalingen en a fortiori met bepalingen in verordeningen, richtlijnen en beschikkingen, die gericht zijn tot (alle of sommige) lid-Staten. Met de bedoeling particulieren zo nauw mogelijk te betrekken bij de handhaving van het Europese recht, heeft het Hof van Justitie aan de leer van de directe werking van europeesrechtelijke bepalingen een zo ruim mogelijke uitbreiding gegeven.

Aldus heeft het Hof van bij de aanvang van de Europese Economische Gemeenschap voorop gesteld dat het E.E.G.-Verdrag, anders dan een gewoon internationaal verdrag (15), bestemd was om een nieuwe rechtsorde in het leven te roepen waardoor de soevereiniteit van de lid-Staten werd beperkt en die zich, over de hoofden van de lid-Staten heen, rechtstreeks richt tot de burgers van die lid-Staten. Het Hof leidde daaruit af dat het E.E.G.-Verdrag, gelet op zijn doelstellingen, rechtstreeks afdwingbare rechten of plichten creëert ten behoeve of ten laste van de burgers van de lid-Staten indien zulks kan worden afgeleid, hoewel niet uitdrukkelijk gezegd, uit precieze verplichtingen die door het Verdrag aan de particulieren (cfr. art. 85 en 86 E.E.G.) maar ook aan de lid-Staten of aan de Gemeenschapsinstellingen worden opgelegd (16).

Het Hof heeft dit standpunt in latere arresten uitgewerkt, niet alleen met betrekking tot Verdragsbepalingen maar ook met betrekking tot verordeningen, beschikkingen en richtlijnen. Wat betreft Verdragsbepalingen kan de leer van de directe werking als volgt worden samengevat: Verdragsbepalingen hebben directe werking, ook al zeggen zij dit niet expliciet, wanneer zij nauwkeurig omschreven resultaatsverplichtingen opleggen aan particulieren, lid-Staten of gemeenschapsinstellingen en dit ongeacht of het een verplichting betreft iets niet te doen dan wel een verplichting iets wel te doen. Er wordt evenwel vereist dat de opgelegde verplichting volledig en onvoorwaardelijk is, dit is niet onderworpen aan

(15) Zie de verwijzingen bij MARESCEAU, M., *De directe werking van het Europese Gemeenschapsrecht*, 1978, blz. 12 e.v.

(16) H.v.J., 5 februari 1963 (Van Gend & Loos, zaak 26/62), *Jurispr.* 1963, 4.

het verstrijken van een tijdsperiode en evenmin geconditioneerd door de uitvoering, van de kant van de lid-Staten of van de gemeenschapsinstellingen, van bepaalde maatregelen die in hoofde van die overheden een zekere beleidsvrijheid veronderstellen (17). Wat betreft verordeningen, beschikkingen en zelfs richtlijnen, volgt het Hof een zelfde zienswijze, weze het dat van geval tot geval moet worden onderzocht of het betrokken voorschrift, gelet op zijn aard, opzet en bewoording, bij machte is directe gevolgen te sorteren ten aanzien van de rechtsverhouding tussen de persoon, bijvoorbeeld een lid-Staat, tot wie het voorschrift is gericht en derden, bijvoorbeeld particulieren (18). Niettegenstaande deze ruime interpretatie lijkt het direct effect van richtlijnen dan toch vrij uitzonderlijk te blijven (19) en in elk geval weerstanden op te roepen bij bepaalde nationale rechtscolleges (20).

8. De gunstige invloed van de hiervoor besproken rechtspraak op de integratie van de Europese Gemeenschap kan moeilijk onderschat worden. Dank zij de directe werking die aldus aan talrijke Verdragsbepalingen maar ook aan vele bepalingen van door de Raad of de Commissie uitgevaardigde verordeningen, beschikkingen en zelfs richtlijnen wordt toegekend, staat de weg open voor particulieren om voor de nationale rechtbanken rechten af te dwingen tegen de eigen of een andere lid-Staat spijts algemene regelingen of individuele besluiten van die lid-Staat die bij veronderstelling strijdig zijn met het Europese recht. Het toezicht op de verenigbaarheid van nationale handelingen met europeesrechtelijke voorschriften wordt daardoor mede toevertrouwd aan belanghebbende particulieren die voor hun recht willen opkomen.

Deze directe werking heeft voornamelijk betrekking op materies die in het tweede deel van het Verdrag tot de grondslagen van de Gemeenschap worden gerekend. Aldus hebben voortaan, sedert het einde van de overgangsperiode, directe werking: het tot de lid-Staten gerichte verbod in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking te handhaven of er nieuwe

(17) Over deze rechtspraak, zie MARESCHEAU, M., *o.c.*, blz. 63 e.v.; — voor een kort overzicht, zie VAN GERVEN, W., *The legal protection of private parties in the law of the E.E.C.*, in JACOBS, *European Law and the Individual*, 1976, blz. 4 e.v.

(18) Zie i.v.m. richtlijnen, o.m. H.v.J., 4 december 1974 (Van Duyn, in de zaak 41/74), *Jurispr.* 1974, 1337. Zie verder MARESCHEAU, M., *o.c.*, blz. 115 e.v.

(19) Zie evenwel H.v.J., 1 februari 1977 (Verbond Ned. Ondernemingen, in de zaak 51/76), *Jurispr.* 1977, 113; H.v.J., 23 november 1977 (Enka, in de zaak 38/77), *Jurispr.* 1977, 2203, waaruit moge blijken dat, zelfs bij aanwezigheid van een zekere beleidsvrijheid, particulieren een richtlijn toch nog kunnen inroepen voor een nationale rechter om na te gaan of de nationale uitvoeringsregelen binnen de appreciatiemarge van de richtlijn zijn gebleven. Over deze arresten zie TIMMERMANS, in *Ars Aequi*, 1978, blz. 354 e.v.

(20) Zie het arrest van de Franse Conseil d'Etat van 22 december 1979 in de zaak Cohn-Bendit, *Cahiers de droit européen*, 1979, 265, met noot Isaac.

in te voeren (art. 12 e.v.); het verbod kwantitatieve in- of uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking — een begrip waaraan een zeer ruime betekenis wordt toegekend — in stand te houden of in te voeren (art. 30 e.v.); de verplichting voor de lid-Staten de nationale handelsmonopolies aan te passen (art. 37); het verbod van discriminatie van werknemers op grond van nationaliteit (art. 48); het verbod te discrimineren op grond van nationaliteit of vestiging inzake de vestiging of het presteren van diensten door zelfstandigen (art. 52 e.v. en 59 e.v.); de verplichting tot vrijmaking van lopende betalingen met betrekking tot het kapitaalverkeer (art. 67) en van betalingen die betrekking hebben op het goederen-, diensten- en het vrijgemaakte kapitaalverkeer (art. 106); het verbod van concurrentiebeperkende afspraken (art. 85) en van economisch machtsmisbruik (art. 86); de aanmeldingsplicht inzake voorgenomen steunverlening door de lid-Staten (art. 93, lid 3); het verbod produkten van de overige lid-Staten zwaarder te belasten dan gelijksoortige nationale produkten (art. 95) of bij de uitvoer van produkten meer binnenlandse belasting terug te betalen dan daarop geheven is (art. 96), en andere. Daarnaast nog het algemene verbod te discrimineren op grond van nationaliteit (art. 7) en het bijzondere verbod te discrimineren inzake bezoldiging op grond van geslacht (art. 119)(21). Op al deze punten is het gevaar verre van denkbeeldig dat een lid-Staat deze verplichting miskent. Doorkruist dergelijke miskenning de rechten van particuliere ondernemingen, dan kunnen deze laatsten hun recht toch horen afdwingen door de bevoegde rechter.

Daar komt nog bij dat genoemde Verdragsbepalingen nu ook ingevolge de recente rechtspraak van het Hof van Justitie een horizontale directe werking (*Drittwirkung*) hebben gekregen (supra, nr. 6) zodat zij door particulieren nu ook kunnen worden afdwongen tegen andere particulieren.

9. Het zal wel duidelijk zijn geworden dat de problemen van Europees recht die naar aanleiding van een geschil, zoals in de vorige nummers omschreven, aan de nationale rechtbanken worden voorgelegd, vaak zeer complex zijn. Teneinde de nationale rechters bij de oplossing van die vragen behulpzaam te zijn maar ook en vooral teneinde de uniformiteit van de rechtspraak terzake van europeesrechtelijke voorschriften in de hand te werken, is in artikel 177 E.E.G. een procedure voorzien waardoor het de nationale rechters wordt mogelijk gemaakt, vooraleer hun beslissing te wijzen, een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen (22).

(21) Het voorgaande lijstje is grotendeels overgenomen uit KAPTEYN en VERLOREN VAN THEMMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, 2^e druk, 1974, blz. 58 e.v.

(22) Alle tot dusver in de noten geciteerde arresten van het Hof van Justitie werden aldus gewezen in de loop van een prejudiciële procedure op verzoek van een nationale rechtbank.

Dergelijke vraagstelling kan betrekking hebben op de uitlegging van Verdragsbepalingen en op de geldigheid en de uitlegging van bepalingen of handelingen uitgevaardigd respectievelijk verricht door de instellingen van de Gemeenschap, in het bijzonder de Raad en de Commissie. Deze procedure komt verder ter sprake (infra, nr. 15).

De rechtsbescherming van particulieren voor het Hof van Justitie

10. Afgezien van de ruime maat van rechtsbescherming die particulieren halen uit de procedure van prejudiciële vraagstelling — die, omdat zij een gemengde vorm is van rechtsbescherming voor de nationale rechtbanken en voor het Hof van Justitie, hierna afzonderlijk wordt behandeld —, zijn de andere mogelijkheden van rechtstreekse rechtsbescherming van particulieren voor het Hof, vrij beperkt. De vorderingen die door ambtenaren van de Gemeenschap tegen de Gemeenschap in haar hoedanigheid van werkgever kunnen worden ingesteld daargelaten, zijn er voornamelijk drie categorieën van rechtstreekse rechtsbescherming.

Er is vooreerst de mogelijkheid voorzien in de artikelen 173 en 175 E.E.G. Volgens het eerstgenoemde artikel kan het Hof de bindende handelingen van de Raad en de Commissie op hun geldigheid toetsen; het kan deze handelingen nietig verklaren wegens onbevoegdheid, schending van wettelijke vormvoorschriften, schending van een hogere communautaire rechtsregel of van een algemeen communautair rechtsbeginsel⁽²³⁾ dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Volgens artikel 175 kan het Hof daarenboven vaststellen dat de Raad of de Commissie in strijd met het communautaire recht heeft nagelaten een besluit te nemen. De instelling wier handeling vernietigd werd of wier nalatigheid strijdig is verklaard met het recht, is gehouden alle maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van de beslissing van het Hof (art. 176). Deze mogelijkheid is uiteraard een krachtig wapen om de Raad en de Commissie, dit zijn de hoogste organen van de Gemeenschap, te verplichten de Gemeenschap te besturen met eerbiediging van het recht. De normale personen om deze procedures op gang te brengen zijn evenwel de lid-Staten en de instellingen van de Gemeenschap andere dan diegene van wie de gewraakte handeling uitgaat. Een particulier kan in dit opzicht maar uitzonderlijk het initiatief nemen, met name in het geval van artikel 173, wanneer de aangevochten handeling een beschikking is die tot hem gericht is dan wel, als zij gericht is tot een andere persoon (bijv. een lid-Staat) of genomen in de vorm van een verordening, wanneer zij hem rechtstreeks en individueel

(23) Voor algemene rechtsbeginselen erkend in het Europese recht, zie de recente rechtspraak van het Hof van Justitie besproken bij WAELBROECK, *o.c.*, blz. 86-89.

raakt, en, in het geval van artikel 175, wanneer het verzuim betrekking heeft op een bindende handeling die de in gebreke blijvende instelling te zijnen aanzien had moeten verrichten.

Voorbeelden van beschikkingen die rechtstreeks gericht zijn tot particulieren en daarom door hen in een nietigheidsberoep voor het Hof van Justitie kunnen worden aangevochten, zijn de beschikkingen van de Commissie in kartelzaken. Als de Commissie vaststelt dat een afspraak gesloten tussen ondernemingen in strijd is met artikel 85 of dat een misbruik van economische machtspositie voorhanden is in de zin van artikel 86, kunnen de individuele ondernemingen wier gedrag veroordeeld wordt, tegen deze beschikkingen in beroep komen bij het Hof van Justitie, dat ze kan nietig verklaren wegens één van de hoger in de tekst genoemde gronden.

Een voorbeeld van een beschikking gericht tot een ander persoon, in casu de Bondsrepubliek Duitsland, die een particulier rechtstreeks en individueel raakt is een beschikking van de Commissie die aan de betrokken lid-Staat de toelating geeft om de import naar Duitsland van paddestoelen uit derde landen maar die reeds in een andere lid-Staat in het vrij verkeer zijn gebracht, te beperken en die dergelijke toelating uitbreidt tot de bij de nationale autoriteiten reeds hangende verzoeken tot import, verzoeken die achteraf door de betrokken lid-Staat op grond van de verleende machtiging worden afgewezen. Voor zover de beschikking betrekking heeft op de reeds hangende verzoeken, zijn de ondernemingen die erdoor worden geraakt immers even geïndividualiseerd als zouden zij met naam en toenaam zijn genoemd geworden als bestemming van de beschikking (24). Daarentegen is een verordening van de Raad waarbij de prijsstructuur wordt vastgesteld voor een bepaald produkt, namelijk suiker, niet een handeling die particuliere ondernemingen, met name suikerproducenten, individueel en rechtstreeks raakt: een verordening verliest haar algemeen karakter niet al omdat zij betrekking heeft op één produkt met uitsluiting van andere produkten (25).

Een tweede voor particulieren openstaande weg om een procedure rechtstreeks in te leiden voor het Hof van Justitie betreft de herziening van

(24) Aldus H.v.J., 23 november 1971 (Bock t. Commissie, zaak 62/70), *Jurispr.* 1971, 907; — in verband met een beschikking gericht tot een ander maar dan privaat persoon, zie H.v.J., 25 oktober 1977 (Metro, in de zaak 26/76), *Jurispr.* 1977, 1902.

(25) Aldus H.v.J., 11 juli 1968 (Zuckerfabrik Watenstedt t. Raad, zaak 6/68), *Jurispr.* 1968, 579. Voor een overzicht van de rechtspraak van het Hof, zie MARESCEAU, M., *De ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van een communautaire handeling n.a.v. een beroep door een particulier voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (art. 173, lid 2 E.E.G.)*, *R.W.*, 1973-74, 2239 e.v.; voor recente rechtspraak, zie WÆLBROECK, o.c., blz. 105 e.v. en blz. 109 e.v.

sancties, zoals boeten, die aan particulieren worden opgelegd krachtens verordeningen van de Raad (art. 172). Als die Raadsvorderingen zulks voorzien komt het aan het Hof toe een volledige controle uit te oefenen op deze sancties. Onder volledig wordt verstaan dat het Hof niet alleen de legaliteit maar ook de opportuniteit van de opgelegde sanctie mag toetsen. In kartelzaken heeft het Hof van deze bevoegdheid gebruik gemaakt om de door de Commissie opgelegde boeten soms drastisch te verminderen.

Tenslotte hebben particulieren de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 178 E.E.G., in samenhang met artikel 215, lid 2, een vordering in te leiden bij het Hof van Justitie tegen de Gemeenschap wanneer deze hen door haar instellingen of personeelsleden schade heeft berokkend. Het gaat hier over de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Op deze derde en zeer belangrijke proceduremogelijkheid wordt iets uitvoeriger ingegaan, evenwel alleen in verband met normatieve handelingen van de Gemeenschap (26).

11. Onder *normatieve handelingen* worden handelingen verstaan die bepaalde beleidskeuzen impliceren (27). Daarmee worden bedoeld verordeningen met een algemeen karakter die door de E.G.-Raad of Commissie worden uitgevaardigd op grond van hun verordenende bevoegdheid. Met betrekking tot deze handelingen is de vraag gerezen of artikel 215, lid 2 E.E.G. volgens hetwelk « de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lid-Staten gemeen hebben, de schade (moet) vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt », alleen ziet op handelingen van de Gemeenschap met een individueel karakter, zoals een beslissing of een weigering door de Raad of de Commissie genomen t.a.v. een ambtenaar (die statutair en dus niet contractueel met de Gemeenschap verbonden is) of ten aanzien van een particuliere onderneming, dan wel ook op handelingen van de Gemeenschap met een algemeen karakter, zoals Raads- of Commissieverordeningen. Het gaat hier met andere woorden over het probleem van de overheidsaansprakelijkheid wegens handelingen met een reglementair of verordenend karakter, waarbij men voor ogen moet houden dat de E.G.-Raad in de Gemeenschap de rol van wetgever vervult zodat de omstandigheid dat aansprakelijkheid zoals hierna zal blijken, eveneens wordt aangenomen uit hoofde van de Gemeenschap wegens verordeningen van de Raad, in feite neerkomt op een aanvaarden van overheidsaansprakelijkheid zelfs wegens

(26) Voor een *algemeen* overzicht van de rechtspraak i. v. m. art. 215, lid 2, E.E.G., zie SCHERMERS, *Judicial Protection in the European Communities*, 1976, blz. 238 e.v.

(27) H.v.J., 2 december 1971 (Schöppenstedt, zaak 5/71), *Jurispr.* 1971, 975 (overweging 17).

legislatieve handelingen — hetgeen verder gaat dan het Belgische recht terzake(28).

De gestelde vraag werd door het Hof bevestigend beantwoord. De sedertdien in verschillende arresten hernomen regel werd voor het eerst in het Schöppenstedt-arrest van 2 december 1971 als volgt geformuleerd « dat de Gemeenschap, gezien artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, waar het een normatieve handeling betreft die bepaalde economische beleidskeuzen impliceert... voor schade dientengevolge aan particulieren opgekomen... slechts aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een te hunner bescherming gegeven hogere rechtsregel » (29). Met deze stellingname heeft het Hof aangetoond dat het bereid is de bepaling van artikel 215, lid 2, tot de uiterste limiet uit te rekken. In die bepaling wordt immers verwezen naar « de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lid-Staten gemeen hebben ». Welnu, een zelfs oppervlakkig vergelijkend onderzoek van het recht der zes aanvankelijke, en nog veel meer van het recht der negen huidige lid-Staten toont aan dat de regelen inzake overheidsaansprakelijkheid ten hoogste een gemeenschappelijke *tendens* vertonen in de richting van de door het Hof geformuleerde regel(30).

12. De praktische draagwijdte van het aldus door het Hof geponeerde beginsel van overheidsaansprakelijkheid wordt eerst duidelijk wanneer men daarmee een ander punt van de rechtspraak van het Hof van Justitie aangaande artikel 215, lid 2, in verband brengt. In de rechtspraak van het Hof gewezen vóór de arresten inzake overheidsaansprakelijkheid wegens normatieve handelingen was namelijk de vraag gerezen of artikel 178 E.E.G. in samenhang met artikel 215, lid 2, aan het Hof de bevoegdheid geeft om te beslissen over een beroep tot schadevergoeding in verband met een (al dan niet normatieve) handeling van de Gemeenschap die ook het

(28) Over het Belgische recht, zie o.m. DELVA, J., *Civielrechtelijke aspecten van de overheidsaansprakelijkheid*, R.W., 1977-78, 2343 e.v. Over overheidsaansprakelijkheid, naar Belgisch recht, i. v. m. een handeling van de rechterlijke macht — aansprakelijkheid die niet aanvaard wordt — zie R.v.S., 11 april 1975 (Muller t. Minister van Justitie), Arr. R.v.St., 1975, no. 16.964, 335.

(29) Aldus overweging 17 van het hiervoor in noot 27 geciteerde arrest. Latere arresten waarin de regel hernomen wordt, zijn o.m. H.v.J., 13 januari 1972 (Cie d'approvisionnement, zaken 9 en 11/71), *Jurispr.* 1972, 391; H.v.J., 12 juli 1973 (Wünsche, zaak 59/72), *Jurispr.* 1973, 791; H.v.J., 24 oktober 1973 (Merkur, zaak 43/72), *Jurispr.* 1973, 1055; H.v.J., 13 november 1973 (Werhahn, zaken 63-69/72), *Jurispr.* 1973, 1229; H.v.J., 2 juli 1974 (Holtz & Willemsen, zaak 153/73), *Jurispr.* 1974, 675; H.v.J., 14 mei 1975 (CNTA, zaak 7/74), *Jurispr.* 1975, 533; H.v.J., 8 juni 1977 (Merkur, zaak 97/76), *Jurispr.* 1977, 1063; H.v.J., 25 mei 1978 (Bayerische HNL, zaken 83 en 94/76 alsmede 4, 15 en 40/77), *Jurispr.* 1978, 1209; H.v.J., 4 oktober 1979 (DGV e.a., zaken 241, 242, 245-250/78) nog niet gepubliceerd.

(30) Zie daarover GILSDORF, P., *Die Haftung der Gemeinschaft aus normativen Handeln auf dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof*, *Europarecht*, 1975, blz. 73 e.v., blz. 92-96.

voorwerp kan uitmaken van een nietigheidsberoep (art. 173 resp. 175 E.E.G., hiervoor genoemd onder nr. 10) of zelfs in verband met een handeling van de Gemeenschap die, ingevolge de in de artikelen 173 en 175 gestelde beperkingen ten aanzien van beroepen ingeleid op verzoek van particulieren, *niet* of, wegens het verstrijken van de termijn van twee maanden voorzien voor het instellen van dergelijke beroepen, *niet langer* het voorwerp kunnen uitmaken van een nietigheids- of nalatigheidsberoep. In het derde Lütticke-arrest d.d. 28 april 1971 heeft het Hof dienaangaande voor het eerst gesteld dat de schadevordering van artikel 178 in samenhang met artikel 215, lid 2, een zelfstandige beroepsweg is met een eigen functie, eigen toepassingsvoorwaarden en een eigen genoegdoening (nl. vergoeding van schade en niet ongedaanmaking van een bepaalde maatregel). Dienvolgens heeft het feit dat de schadevordering onder zekere omstandigheden tot een gelijkaardig resultaat kan leiden als een nietigheids- of nalatigheidsberoep, niet ten gevolge dat de schadevordering onontvankelijk is (31).

Over het algemeen wordt uit deze nu vaste rechtspraak van het Hof afgeleid dat een schadevergoedingsactie niet onontvankelijk is wanneer de eiser de aangeklaagde handeling rechtstreeks met een nietigheids- of nalatigheidsberoep had kunnen bestrijden maar hij verzuimd heeft zulks te doen (32) maar dat zij wel onontvankelijk is wanneer de eiser tegen de aangeklaagde handeling geen nietigheids- of nalatigheidsberoep voor het Hof kon instellen. Het is nu juist met betrekking tot dit laatste punt dat de in het vorige nummer gesignaleerde rechtspraak van het Hof inzake de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen in verband moet worden gebracht met de in dit nummer besproken rechtspraak: particulieren kunnen normaliter geen nietigheids- of nalatigheidsberoep instellen tegen normatieve handelingen van de Raad of de Commissie omdat deze handelingen hen niet rechtstreeks en individueel raken (supra, nr. 10); zij kunnen tegen die handelingen echter wel een beroep tot schadevergoeding bij het Hof inleiden. De beperkte draagwijdte van de beroepsmogelijkheid voor particulieren op grond van de artikelen 173 en 175 wordt aldus door deze ruime interpretatie van artikel 215, lid 2, ten dele ongedaan gemaakt.

13. Het Hof heeft niet alleen de ontvankelijkheid moeten onderzoeken van schadevergoedingseisen ex artikel 215, lid 2, die mogelijks dubbel gebruik uitmaken met nietigheids- of nalatigheidsberoepen maar ook van

(31) H.v.J., 30 april 1971 (Lütticke, zaak 4/69), *Jurispr.* 1971, 325.

(32) Zie SCHERMERS, *o.c.*, blz. 246 e.v.

schadevergoedingseisen die dubbel gebruik vormen met eisen tot betaling en terugbetaling die voor de nationale rechtbanken kunnen worden ingesteld tegen de nationale autoriteiten die met de toepassing van communautaire voorschriften zijn belast. In de regel moeten dergelijke vorderingen tegen de betrokken lid-Staat voor de nationale rechtbank worden ingesteld: zij slaan immers op sommen die door die Staat verschuldigd zijn respectievelijk ten onrechte werden geïnd (en niet door de Gemeenschap), zij het dat de verplichting tot betaling of terugbetaling haar oorsprong vindt in een bepaling van Europees recht (33). Zo ook moet een vordering tot schadevergoeding wegens een onrechtmatige daad verricht door de organen of de ambtenaren van een lid-Staat bij de toepassing van gemeenschapsrecht voor de nationale rechtbank tegen de betrokken lid-Staat worden ingesteld en door die rechtbank volgens het nationale recht (en niet overeenkomstig art. 215, lid 2) worden beoordeeld (34). Berust de eis van de benadeelde evenwel op de overweging dat de communautaire regeling de toekenning van bepaalde voordelen ten onrechte weigert, dan is er geen mogelijkheid om genoegdoening te bekomen vanwege de nationale rechtbank omdat die zich niet in de plaats kan stellen van de gemeenschapswetgever en is een vordering voor het Hof ex artikel 215, lid 2 wel ontvankelijk (35). Het is duidelijk dat de in dit nummer besproken rechtspraak aan de ontvankelijkheid van schadevergoedingsacties ex artikel 215 dan toch weer belangrijke beperkingen stelt: het Hof zal telkens onderzoeken of onder dergelijke eis geen verkapte vordering tot betaling of terugbetaling vanwege een lid-Staat schuilgaat.

14. Eens de ontvankelijkheid van de schadevergoedingseis ex artikel 215, lid 2, vaststaat, dient uiteraard te worden nagegaan of aan de grondvoorwaarden van dat artikel is voldaan. Zoals al blijkt uit de bewoording van de hiervoor reeds geciteerde (jurisprudentiële) regel (supra, nr. 11), zijn deze voorwaarden wat betreft de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen vrij limitatief geformuleerd: de Gemeenschap kan slechts aansprakelijk worden gesteld als er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van de klagende particulier gegeven hogere rechtsregel. Daar-

(33) H.v.J., 26 november 1975 (Grands Moulins des Antilles, in de zaak 99/74), *Jurispr.* 1975, 1531; H.v.J., 27 januari 1976 (IBC, in de zaak 46/75), *Jurispr.* 1976, 65. Lees over deze problematiek: DURAND, *Restitution or Damages: National Court or European Court*, *European Law Review*, 1976, blz. 431 e.v.

(34) H.v.J., 13 februari 1979 (Granaria, in de zaak 101/78), *Jurispr.* 1979, 623.

(35) H.v.J., 24 oktober 1973 (Merkur, in de zaak 43/72), reeds geciteerd; H.v.J., 15 december 1977 (Dietz, in de zaak 126/76), *Jurispr.* 1977, 2431.

enboven moet die schending schade hebben berokkend in die zin dat er tussen de schending en de schade een oorzakelijk verband bestaat, en moet de schade vaststaan, al kan zij nog niet precies worden berekend.

Het is hier niet de plaats om nader in te gaan op al die toepassingsvoorwaarden(36). Het moge volstaan erop te wijzen dat de hogere rechtsregel waarvan de schending moet worden aangetoond kan vervat liggen in een verdragsbepaling of een verordening van hogere rang maar ook in een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel; dat de vaststelling dat een normatieve handeling, met andere woorden een Raads- of Commissieverordening, ongeldig is, op zichzelf *niet* volstaat om tot een schending te besluiten die aanleiding geeft tot schadeloosstelling op grond van artikel 215, lid 2(37); dat de schending, om voldoende gekwalificeerd te zijn, ernstig genoeg moet zijn, dit is een ernstige miskennis moet inhouden door de betrokken overheid van de grenzen van haar bevoegdheid en daarenboven schade moet hebben teweeg gebracht aan een kleine groep van ondernemingen die de omvang van het gewone ondernemingsrisico overschrijdt(38); en tenslotte dat de geschonden regel niet uitsluitend mag uitgevaardigd zijn in het algemeen belang maar tenminste mede in het belang van particulieren.

Uit de opsomming van deze voorwaarden blijkt al dat een schadevergoedingseis met betrekking tot normatieve handelingen van de Gemeenschap niet gemakkelijk zal worden ingewilligd: « deze restrictieve opvatting, » zo stelt het Hof nadrukkelijk, « wordt verklaard door de overweging dat de wetgevende macht... niet telkens in haar voorbereidingen mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties » en verder « dat op de gebieden die onder het economisch beleid van de Gemeenschap vallen, van de particulier kan worden gevergd dat hij binnen redelijke grenzen bepaalde voor zijn economische belangen schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt, zonder uit de openbare middelen schadeloos te worden gesteld, zelfs indien de handeling ongeldig is verklaard » (39).

(36) Zie daarover o.m. VAN GERVEN, W., *De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen*, S.E.W. 1976, blz. 2 e.v. Zie ook het overzicht van rechtspraak van WAELBROECK, o.c., blz. 117 e.v.

(37) H.v.J., 25 mei 1978 (Bayerische HNL), *gecteerd*; H.v.J., 13 februari 1979 (Granaria), *gecteerd*.

(38) H.v.J., 25 mei 1978 (Bayerische HNL), *gecteerd*; H.v.J., 4 oktober 1979 (DGV e.a.), *gecteerd*.

(39) H.v.J., 25 mei 1978 (Bayerische HNL), *gecteerd*, overweging 6. Voor een geval waarin schadevergoeding werd toegestaan, zie H.v.J., 4 oktober 1979, in de vorige noot genoemd.

De prejudiciële vraagstellingsprocedure

15. Deze vorm van rechtsbescherming wordt hier afzonderlijk behandeld omdat het een *gemengde vorm* is van rechtsbescherming voor de nationale rechter en voor het Hof van Justitie. Bestemd om divergenties te vermijden in de interpretatie van bepalingen van Europees recht vanwege de verschillende nationale rechtbanken, wordt aan de nationale rechtbanken de mogelijkheid geboden — als zij in laatste instantie oordelen wordt hun de verplichting opgelegd — om, onder opschorting van de nationale procedure, aan het Hof een vraag voor te leggen aangaande de interpretatie of de geldigheid van bepalingen van Europees recht (art. 177 E.E.G.). Eenmaal het antwoord gegeven is, verbindt het de nationale rechter(40). Ofschoon principiëel beperkt tot het geding zelf, zal het gegeven antwoord ook belang vertonen voor andere gedingen, zelfs zozeer dat het Hof, als dezelfde vraag opnieuw wordt gesteld, in de regel zal verwijzen naar zijn vroegere uitspraak. Dit geldt overigens ook voor zover het Hof, in antwoord op een prejudiciële vraag, heeft laten weten dat de onderzochte bepaling ongeldig is; ook deze uitspraak heeft een verdergaande draagwijdte dan alleen voor het concrete geding (41).

16. Het initiatief om een prejudiciële vraag voor te leggen moet uitgaan van de *nationale rechter* die kan handelen ambtshalve of op verzoek van een gedingpartij(42). De voorgelegde vraag moet betrekking hebben op de interpretatie van een Verdragsbepaling of op de interpretatie of de geldigheid van een door een communautaire instelling verrichte handeling. Daaronder komt ook een tussen de Gemeenschap en een derde land gesloten Verdrag (43). Om in aanmerking te komen voor een prejudiciële vraagstelling dient de bepaling of de handeling niet noodzakelijk directe werking te hebben (44).

Alle nationale rechterlijke instanties kunnen een prejudiciële vraag voorleggen aan het Hof(45), ook in het kader van een willige of van een

(40) H.v.J., 3 februari 1977 (Benedotti, in de zaak 52/76), *Jurispr.* 1977, 163.

(41) WAELBROECK, *o.c.*, blz. 126.

(42) STORME, M. en MARESCEAU, M., *Europese rechtspleging en rechtspraak*, 2^e herziene uitgave, 1979, blz. 123 e.v., met verwijzingen.

(43) H.v.J., 30 april 1974 (Haegeman, in de zaak 181/73), *Jurispr.* 1974, 449.

(44) H.v.J., 12 november 1974 (Haaga, in de zaak 32/74), *Jurispr.* 1974, 1201.

(45) Die mogelijkheid bestaat zelfs wanneer de rechter volgens de nationale orde gebonden is aan het oordeel van een rechter in hoogste ressort « indien (hij) meent dat het rechtsoordeel van de hoogste rechter (hem) tot een met het gemeenschapsrecht strijdig vonnis zou kunnen brengen » (H.v.J., 16 januari 1974, in de zaak Rheinmühler, 166/73, *Jurispr.* 1974, 33).

niet-contradictoire rechtspleging (46). De rechter in kortgeding kan verwijzen (47) en ook, volgens de heersende mening, een scheidsrechter (48). De nationale rechter kan evenwel, als hij zulks verkiest, de opgeworpen vraag van Europees recht zelf beantwoorden. Hij is immers in de regel niet verplicht te verwijzen. Privaatrechtelijke overeenkomsten die deze mogelijkheid tot zelf beslissen aan de nationale rechter zouden ontnemen, zijn in strijd met een regeling van dwingend recht (49). Rechterlijke instanties wier beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, zijn echter wél verplicht te verwijzen. Daaronder komen ook lagere rechtscolleges tegen wier beslissing geen gewone rechtsmiddelen meer openstaan (50), niet echter de rechter in kortgeding, zelfs wanneer in die procedure geen beroep openstaat, mits beide partijen nog de mogelijkheid hebben een procedure te beginnen over de grond van de zaak waarin de voorlopig besliste vraag opnieuw kan worden onderzocht en krachtens artikel 177 naar het Hof kan worden verwezen (51). Op de verwijzingsplicht zijn geen uitzonderingen gesteld. Toch neemt het Hof aan dat de verplichting van haar grond kan zijn beroofd als het Hof reeds in een eerdere zaak een «zakelijk gelijke» vraag heeft beantwoord (52). Er is evenmin een verwijzingsplicht als de opgeworpen vraag geen echte vraag is, weze het dat zulks niet te gemakkelijk dient te worden aanvaard (53).

17. Het Hof van Justitie krijgt en behoudt jurisdictie met betrekking tot de voorgelegde prejudiciële vraag op grond van het door de nationale rechter gedane en door hem niet ingetrokken verzoek (54). De enkele omstandigheid dat tegen de nationale verwijzingsbeslissing in de nationale rechtsorde beroep wordt ingesteld is geen reden voor het Hof om de prejudiciële procedure niet verder te zetten, al heeft dergelijk beroep volgens nationaal recht schorsende werking (55).

(46) Willige rechtspleging: H. v. J., 12 november 1974, *gécit.*; — niet-contradictoire rechtspleging: H. v. J., 14 december 1971 (Politi, in de zaak 43/71), *Jurispr.* 1971, 1039). In de zaak 65/79 werd een reeks prejudiciële vragen voorgelegd door een Franse onderzoeksrechter.

(47) H. v. J., 24 mei 1977 (Hoffmann/Laroche, zaak 107/76), *Jurispr.* 1977, 957.

(48) Zie o.m. STORME, M. en MARESCEAU, M., *o.c.*, blz. 119 e.v.; WAELBROECK, *o.c.*, blz. 121; Rb. Brussel, 15 oktober 1975, *J.T.*, 1976, 493.

(49) H. v. J., 22 november 1978 (Matheus en Doego, 93/78), *Jurispr.* 1978, 2203.

(50) STORME, M. en MARESCEAU, M., *o.c.*, blz. 128.

(51) H. v. J., 24 mei 1977 (Hoffmann/Laroche), *gécit.*

(52) H. v. J., 27 maart 1963 (da Costa, in de zaak 28-30/62), *Jurispr.* 1963, 63.

(53) Het gevaar bestaat dat onwillige rechtsmachten zich te gemakkelijk verschuilen achter de zogenaamde duidelijkheid van de tekst (*théorie de l'acte clair*).

(54) Aldus zal het Hof de vraag aanhouden wanneer de nationale rechter vraagt de procedure voor het Hof op te schorten: beschikking van het Hof d.d. 3 juni 1969 (in de zaak Chanel, 31/68), *Jurispr.* 1969, 404.

(55) H. v. J., 6 april 1962 (in de zaak De Geus, 13/61), *Jurispr.* 1962, 103; H. v. J., 30 januari 1974 (in de zaak BRT t. Sabam, 127/73), *Jurispr.* 1974, 51.

Als de nationale rechter een prejudiciële vraag aan het Hof voorlegt is dit uiteraard, zoals overigens vereist door artikel 177 E.E.G., omdat hij « een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van (zijn) vonnis ». Het komt het Hof niet toe het relevant karakter van de vraag voor de nationale rechter, te beoordelen (56). Het Hof heeft evenmin de bevoegdheid kennis te nemen van de feiten van het geding: het komt uitsluitend de nationale rechter toe te beslissen of de bepalingen van Europees recht, waarvan hij de interpretatie vraagt, op het concrete geval toepasselijk zijn (57). Dit belet het Hof evenwel niet, in acht genomen de feiten van het geval, aan de nationale rechter alle interpretatie-elementen te verstrekken waarvan het Hof meent dat zij van nut kunnen zijn bij het toepassen van de geïnterpreteerde bepaling (58). Dit brengt mee dat het Hof wel eens het strikte kader van de vraagstelling overschrijdt en bijv. in zijn onderzoek andere bepalingen betreft die niet in de vraagstelling waren vermeld (59) of omgekeerd, de vragen preciseert opdat het antwoord geen al te ruime draagwijdte zou krijgen (60).

In geen geval mag het Hof regels van nationaal recht interpreteren of toetsen op hun verenigbaarheid met het Europese recht. Uit de door de nationale rechter voorgelegde, en niet altijd duidelijke vragen, zal het Hof zorgvuldig die vragen puren die uitsluitend betrekking hebben op de interpretatie of de geldigheid van de Europeesrechtelijke bepalingen.

De bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken, bij wijze van antwoord op een prejudiciële vraag (61), over de *geldigheid* van een door een instelling van de Gemeenschap verrichte handeling, wordt evenals de interpretatiebevoegdheid door het Hof zo ruim mogelijk opgevat. De geldigheid van de handeling dient derhalve te worden onderzocht zonder beperking wat de motieven betreft — bijvoorbeeld ook wegens onverenigbaarheid met direct werkende bepalingen van internationaal recht —

(56) Aldus een constante rechtspraak van het Hof geciteerd bij STORME, M. en MARESCEAU, M., *o.c.*, p. 125.

(57) Zie nochtans H. v. J., 23 januari 1975 (in de zaak Van der Hulst, 51/74), *Jurispr.* 1975, 79: uit de correcte interpretatie van de Europeesrechtelijke bepaling kan op evidente manier blijken dat de vraag zonder voorwerp is, in welk geval het Hof zal weigeren te antwoorden.

(58) Cfr. H. v. J., 5 oktober 1977 (in de zaak Denkavit, 5/77), *Jurispr.* 1977, 1555.

(59) Zie bijv. H. v. J., 3 februari 1976 (in de zaak Roubaix, 63/75), *Jurispr.* 1976, 111.

(60) H. v. J., 15 december 1971 (in de zaak International Fruit, 51-54/71), *Jurispr.* 1971, 1107.

(61) Een nationale rechter die niet in laatste instantie oordeelt, is niet verplicht een prejudiciële vraag voor te leggen: hij kan zich dus desgewenst zelf uitspreken over de geldigheid van de communautaire handeling (over deze vraag, zie verder VAN RIJN, *Exceptie van onwettigheid en prejudiciële procedure*, 1978, blz. 237 e. v.). De rechter doet er nochtans goed aan geldigheidsvragen geredelijk naar het Hof te verwijzen. Het gaat hier immers over vragen die het bestaan zelf van de handeling betreffen en die dus bij voorkeur zo uniform mogelijk worden beantwoord.

of wat de tijdspanne betreft (62). In het kader van artikel 177 kan het Hof echter alleen besluiten tot de ongeldigheid van de bepaling, niet tot de nietigheid erga omnes. In de praktijk zal dit echter op hetzelfde neerkomen omdat de betrokken instelling redelijkerwijze uit de ongeldigheid hetzelfde besluit zal trekken als uit de nietigheid (63).

Conclusie

18. Het Hof heeft ongetwijfeld alles in het werk gesteld om de rechtsbescherming van particulieren in verband met het EEG-recht zo ver mogelijk uit te rekken als het Verdrag maar enigszins toeliet. Getuige daarvan de rechtspraak van het Hof inzake de verticale én horizontale directe werking van Verdragsbepalingen maar ook (althans wat de verticale directe werking betreft) van secundaire bepalingen (verordeningen, beschikkingen, zelfs richtlijnen) waardoor, in combinatie met de rechtspraak inzake de primauteit van het Europees recht, de mogelijkheden van particulieren om een beroep te doen op de nationale rechtbanken in aanzienlijke mate zijn uitgebreid (supra, nrs. 7-8). Getuige daarvan eveneens de rechtspraak van het Hof inzake schadevergoedingsacties in verband met handelingen van de gemeenschapsinstellingen die het Hof ook ontvankelijk verklaart met betrekking tot zelfs normatieve handelingen waartegen particulieren normaal geen nietigheids- of nalatigheidsvordering bij het Hof kunnen indienen (supra, nr. 12).

Het zwaartepunt van de rechtsbescherming van particulieren blijft niettemin liggen, zoals bij het begin van deze bijdrage al gesteld (supra, nr. 2), bij de nationale rechtbanken. Dit blijkt heel in het bijzonder uit de jaarlijks door de diensten van het Hof verstrekte statistieken. Daaruit blijkt namelijk dat de grote meerderheid (meer dan 2/3) van de door het Hof in verband met het EEG-recht gewezen arresten, sedert het Hof zijn werkzaamheden ingevolge het EEG-Verdrag in 1958 begon, gewezen werden tengevolge van door nationale rechters voorgelegde prejudiciële vragen (64). Rekent men daarbij de nationale beslissingen betreffende het Europese recht, die niet werden gewezen in verband met een prejudiciële

(62) Daarover STORME, M. en MARESCEAU, M., *o.c.*, blz. 132 e.v. met verwijzingen; WAELBROECK, *o.c.*, p. 125.

(63) Zie de verwijzingen bij STORME, M. en MARESCEAU, M., *o.c.*, blz. 135. Voor een grondig onderzoek van deze en andere vragen, zie VAN RIJN, *o.c.*, blz. 229 e.v.

(64) Zie het jaarlijkse *Overzicht van de werkzaamheden van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, Luxemburg. De in de tekst vermelde gegevens haal ik uit het jaaroverzicht over 1977, op blz. 14.

vraagstelling (65), dan komt de niet onaanzienlijke activiteit van de nationale rechtbanken nog duidelijker te voorschijn. Daartegenover staat het vrij lage aantal arresten van het Hof gewezen op rechtstreekse vordering van particulieren (66). De overgrote meerderheid daarvan, zeker diegene gesteund op artikel 215, lid 2 EEG, zijn dan nog ongunstig (onontvankelijk of ongegrond) voor de verzoekers (67). Wat betreft de nietigheids- of nalatigheidsberoepen is dit uiteraard te wijten aan de restrictieve bewoordingen van het Verdrag (supra, nr. 10). Men mag daarbij evenwel niet uit het oog verliezen dat particulieren de ongeldigheid van een Europeesrechtelijke handeling nog voor de nationale rechter kunnen inroepen (supra, nr. 5), die de geldigheidsvraag dan toch nog via de prejudiciële procedure aan het Hof kan voorleggen (supra, nrs. 16 en 17). Toch is er mijn inziens veel voor te zeggen om de ontvankelijkheidsvoorwaarden van nietigheids- of nalatigheidsberoepen voor het Hof vanwege particulieren te verruimen (en dan bijv. de mogelijkheid om de geldigheid nog via de prejudiciële vraagstelling aan te vechten in te perken). Maar dit veronderstelt een Verdragswijziging.

(65) Uit de onvolledige gegevens afgedrukt op blz. 29 en 30 van de in de vorige noot genoemde publicatie, blijkt dat voor de periode tussen 1 juli 1976 en 30 juni 1977 396 nationale uitspraken op het gebied van het gemeenschapsrecht bekend zijn, waarvan er 123 betrekking hebben op het Executieverdrag. Houdt men er rekening mee dat in 1977 bij het Hof 84 zaken werden aanhangig gemaakt bij wege van prejudiciële vraagstelling (*ibid.*, blz. 9-10) en de verwijzingsvonnissen vermoedelijk ook meestal opgenomen zijn in het hiervoor genoemd aantal, dan kan het aantal bekende nationale uitspraken die niet in verband met een prejudiciële vraagstelling of met het executieverdrag werden gewezen, toch nog geschat worden op een tweehonderdtal (per jaar).

(66) Voor de periode 1 januari 1958 tot 31 december 1977 een negentigtal arresten ex art. 173 en 175 EEG, een zeventigtal ex art. 215 EEG: zie de in noot 64 genoemde publicatie, blz. 14.

(67) Van de negentig arresten gewezen op een nietigheids- of nalatigheidsverhaal door particulieren ingesteld, waren er maar twintig gunstig voor de verzoeker; van de ongeveer zeventig arresten gewezen in verband met een schadevergoedingsactie was er geen enkel (!?) gunstig voor de verzoeker: *ibid.*, blz. 14.