

Het prejudicieel beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen of «Wer Gemeinschaft sagt, sagt Einheit» (1)

Werner F. Bauwens.

HOOFDSTUK I : DOEL EN BELANG VAN HET PREJUDICIEEL BEROEP

De Europese eenmakingsgedachte institutionaliseerde zich in de Europese Verdragen van 1951 en 1957. Het doel van de gemeenschapsvorming was het tot stand brengen, van een steeds grotere eenheid tussen de volkeren van Europa en het waarborgen, van economische en sociale vooruitgang door gemeenschappelijke actie. De oprichters manifesteerden in hun aanpak realiteitszin en een zeker pragmatisme. Zij voelden aan dat het daadwerkelijk functioneren van de gemeenschappelijke Europese markt berust op een uniforme interpretatie en toepassing van het nieuwe communautaire recht.

Deze eenvormigheidopdracht richt zich tot de communautaire rechterlijke macht in haar geheel. Immers, het Hof van Justitie kan die taak onmogelijk alleen aan, rekening houdend met de beperkte infrastructuur van het Hof ; bovendien dient de politieke haalbaarheid van de onderliggende bevoegdheidsoverdracht ten zeerste betwijfeld te worden. Anderzijds bestaat er het reële gevaar dat de nationale rechterlijke instanties, onafhankelijk opererend vanuit hun eigen traditionele systematiek, een opsplitsing en uitholling van het Gemeenschapsrecht zouden veroorzaken. Handelend over het self-executoire karakter van de Europese normen, constateert Bebr : «Si la notion communautaire de disposition du Traité directement applicable était déterminée en fonction du droit national par des juridictions nationales, cela aboutirait inévitablement à des résultats divergents, ce qui ne serait guère compatible avec la réalisation de la Communauté. Pour éviter cela, la notion de disposition du Traité directement applicable doit être interprétée dans le cadre et en relation avec l'ordre juridique et les objectifs communautaires.» (2)

Samenwerking tussen de communautaire en de nationale rechter blijkt dus noodzakelijk. Vertrekkend van dit standpunt hebben de opstellers van de Europese Verdragen bewust gekozen voor het prejudicieel beroep, dat

(1) H. W. DAIG, Aktuelle Fragen der Vorabentscheidungen nach Art. 177 E. W. G.-Vertrag, *EuR.*, 1968, 264.

(2) G. BEBR, L'applicabilité directe du droit communautaire, *C.D.E.*, 1970, 8.

mag beschouwd worden als «het meest behoedzame en terzelfdertijd meest doeltreffende middel ter verzekering van een uniforme interpretatie van het Gemeenschapsrecht». (3) Het Hof zelf verwijst in de zaak 16/65 *expressis verbis* naar de rechterlijke samenwerking als basis voor de eenvormige toepassing van het communautaire recht. (4) Hierbij beseft het Hof ten volle dat een nauwgezette afbakening der wederzijdse bevoegdheden vereist is. De dialoog tussen beide jurisdicties moet geschieden met inachtnemingen van de respectieve competenties. Voor de nationale rechter verschijnt het Hof dan niet zozeer als een hogere instantie dan wel als een gespecialiseerd consultatief orgaan. Het Hof van Justitie vervult haar taak niet door de rechterlijke beslissing te casseren, te vernietigen of te herzien, maar in de vorm van een geïnstitutionaliseerde samenwerking en dialoog. (5) Lagrange trekt de organieke interpenetratie van de communautaire en de nationale rechtsorden consequent door waar hij besluit : «Vue du point de vue national, la Cour apparaît, non comme une juridiction internationale lointaine et épisodiquement consultée, mais comme l'instance normalement compétente pour contribuer au jugement de certaines catégories de litiges : à cet égard, elle est vraiment incorporée, à titre indivis en quelque sorte, à l'organisation judiciaire interne de chacun des pays de la Communauté.» (6)

In het kader van de individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen heeft het prejudicieel beroep een primordiale betekenis. Samen met het annulatieberoep, het aansprakelijkheidscontentieux, het beroep tot nalaten en de exceptie van illegaliteit, vormt artikel 177 de basis van een Europese rechtsorde. Het prejudicieel beroep is daarbij toegespitst op de verhoudingen tussen privé personen, die ter gelegenheid van een gedingsituatie worden geconfronteerd met de communautaire implicaties van hun conflict.

Bovendien kan uit art. 177 geconcludeerd worden dat in de Europese rechtsorde de directe werking van het Gemeenschapsrecht de algemene regel behoort te zijn. Waarom zou de nationale rechter zich van de prejudiciële procedure bedienen, tenzij juist omdat hij gehouden is het communautaire recht toe te passen. «On peut déduire de la jurisprudence de la Cour la notion d'une disposition communautaire directement applicable.

(3) C. TOMUSCHAT, *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften*, Köln, 1964, blz. 13.

M. GAUDET, *La coopération judiciaire, instrument d'édification de l'ordre juridique communautaire*, in *Probleme des europäischen Rechts*, FS für Walter Hallstein, Frankfurt, 1966, blz. 204.

(4) 16/65 Schwarze, 1 december 1965, *Jur. 1965*, 1103 ; zie ook P. PESCATORE, *Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen*, *EuR.*, 1970.

(5) J. MERTENS DE WILMARS, *Procedurale aspecten van het prejudicieel beroep*, *S.E.W.*, 1975, 80.

(6) M. LAGRANCE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, *R.T.D.E.*, 1974, conclusion.

Etant donné la nature juridique spécifique de ce problème, la Cour ne pouvait en connaître que dans le cadre d'une décision préjudicielle rendue à la demande de juridictions nationales, qui, conformément à l'article 177 du Traité, ont saisi la Cour de l'applicabilité directe éventuelle de dispositions du Traité dans l'ordre juridique national.» (7) Hieruit volgt dat de individuele rechthebbenden, voor de bescherming van hun rechten waarvan zij krachtens communautaire regelen het genot hebben, zich rechtstreeks kunnen wenden tot de nationale rechter, indien de gedingssituatie niet valt onder de onmiddellijk aan het Hof van Justitie toegewezen juridictionele bevoegdheden.

In de zaak 26/62 formuleert het Hof deze gedachte als volgt : «De opdracht aan het Hof van Justitie, om door middel van art. 177 de eenheid in de uitlegging van het Verdrag door de nationale gerechten te verzekeren, bewijst dat de lidstaten ervan zijn uitgegaan, dat de gelding van het Gemeenschapsrecht door hun ingezetenen voor deze gerechten kan worden ingeroepen.» (8)

HOOFDSTUK II : HET VERTREKPUNT : ARTIKEL 177 VAN HET E.E.G.-VERDRAG.

Deze bijdrage zal zich voornamelijk toespitsen op *art. 177* van het E.E.G.-Verdrag, dat stipuleert :

«Het Hof van Justitie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen :

- over de uitlegging van het Verdrag,
- over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen,
- over de uitlegging van de statuten van bij besluit van de Raad ingestelde organen wanneer die statuten daarin voorzien.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der Lid-Staten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie verzoeken, over deze vraag een uitspraak te doen.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.»

Voormeld artikel wordt aangevuld door art. 20 van het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, luidende :

«In de in artikel 177 van het Verdrag bedoelde gevallen, wordt van de beslissing van de nationale rechterlijke instantie die de procedure schorst en een beroep doet op het Hof, aan dit Hof kennis gegeven op initiatief van die instantie.»

Artikel 150 van het Verdrag tot oprichting van de E.G.A. drukt zich in ongeveer identieke bewoordingen uit als art. 177 E.E.G.

De beperkte prejudiciële procedure in artikel 41 van het E.G.K.S.-Ver-

(7) G. BEBR, *o.c.*, 15.

(8) 26/62 Van Gend en Loos, 5 februari 1963, *Jur.* 1963, 1.

drag is minder belangrijk gebleken ; zij betreft enkel de geldigheid van besluiten van de Raad en van de Hoge Autoriteit.

Artikel 177 opent in haast alle geledingen de poort tot explicite en verduidelijking. Op te merken valt, dat het Hof niet weigerachtig staat tegenover een extensieve interpretatie van dit artikel, teneinde de zeer verheven conceptie van haar opdracht tot exegese van het Gemeenschapsrecht duidelijk te stellen. (9)

Statistische gegevens aangaande het gebruik van art. 177, bewijzen een groeiende integratie van de nationale jurisdictionele macht en het communautaire rechtssysteem. Het prejudicieel beroep kende een stijgend succes. Van één enkele zaak in 1961, steeg het aantal prejudiciële verzoeken tot 23 in 1967 en tot 53 in 1973. In de meest recente cijfers wordt deze tendens geconsolideerd. In 1977 heeft het Hof van Justitie 101 arresten uitgesproken ; 12 zaken gólden een direct beroep buiten het ambtenarencontentieux, 14 zaken betroffen het ambtenarenrecht en 75 zaken waren bij wijze van prejudicieel beroep voorgelegd door de nationale rechtbanken van de lidstaten.

Belgische rechtbanken hebben in 1977, zestien prejudiciële verzoeken gericht tot het Hof van Justitie. Drie verzoeken daarvan waren afkomstig van het Hof van Cassatie. Dit aantal wordt enkel overtroffen in Duitsland, met dertig verzoeken ; in Frankrijk daarentegen telde men slechts veertien verzoeken. (10)

Gunstige toekomstperspectieven voor art. 177 dienen zich aan in het licht van de Europese Unie (Rapport Tindemans). In de suggesties van het Hof van Justitie inzake de Europese Unie blijft men trouw aan de oorspronkelijke doelstellingen van het Verenigd Europa en ijvert men om aan de huidige onvolkomenheden, zoals het ontbreken van afdoende sancties, te verhelpen.

Tevens wordt getracht de bestaande juridische basis uit te breiden tot een coherent geheel dat zich voortdurend kan actualiseren in een vernieuwd, door een innerlijke stuwkracht voortgedreven Europa. «De Gemeenschap is een rechtsstaat. In de Europese rechtsorde impliceert een werkelijk rechtsregime derhalve bindende regels die uniform van toepassing zijn en de rechten van het individu beschermen.» (11)

Het Hof stelt op het gebied van rechtspraak drie vereisten : eenheid van rechtspraak, eenvoud van procedure en ontwikkeling van de rechterlijke samenwerking. Bij dit laatste punt merkt het Hof op : «Gezien de vruchten en de doeltreffendheid van de prejudiciële procedure, ware het gewenst

(9) A. PEPY, *Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, C.D.E., 1965, 202.

(10) R.H. LAUWAARS, *Het Europese Gerechtshof in 1967*, S.E.W., 1968, 69.

Overzicht van de werkzaamheden van het Hof van Justitie van de E.G. in 1973, Luxemburg, 1974.

Aperçu des travaux de la Cour de Justice des C.E. en 1977, Luxembourg, 1978.

(11) Suggesties van het Hof van Justitie inzake de Europese Unie, in *Verslagen over de Europese Unie*, *Bulletin van de E.G.*, 9/75 supplement, 17.

een dergelijke samenspraak op basis van vertrouwen tussen de nationale en de communautaire rechtspraak te bevorderen. Deze procedure zou dan ook zonder meer kunnen uitgebreid worden, tot elk nieuw domein dat wordt opgelegd door het Verdrag over de Europese Unie en door ieder ander verdrag tussen Lid-Staten.»

HOOFDSTUK III : DE NATIONALE RECHTERLIJKE INSTANTIE IN DE ZIN VAN ARTIKEL 177.

Wie is de «actor» bij de prejudiciële procedure, of anders uitgedrukt, welke betekenis moet gehecht worden aan het begrip «nationale rechterlijke instantie» in de zin van art. 177 ? De exclusief rechterlijke bevoegdheid om zich te wenden tot het Hof, voortvloeiend uit art. 20 van het Protocol betreffende het statuut van het Hof, maakt een ondubbelzinnige definitie van het onderhavige begrip noodzakelijk. Vooreerst zou men kunnen geneigd zijn geheel deze materie over te laten aan het nationale recht. Volgens Tomuschat staat de samenwerking van de Gemeenschapsrechter en de nationale rechter centraal ; daarom zou het voldoende zijn dat door elke lidstaat uitgemaakt is wie als rechterlijke instantie dient beschouwd te worden. (12) De consequenties van deze stelling reiken evenwel zeer ver, te ver naar onze mening, vanwege het latente gevaar voor ontduiking van communautair recht. Het is immers niet ondenkbaar dat bepaalde terreinen van rechtstoepassing zouden ontsnappen aan de werking van art. 177. De vraag naar de draagwijdte van het begrip «rechterlijke instantie van een der Lid-Staten» betreft in wezen de interpretatie van het Verdrag, namelijk van art. 177, en in deze hoedanigheid behoort het uiteindelijke beslissing door het Hof zelf te worden genomen.

Het weze herhaald : de partijen bij het geding, particuliere personen of ondernemingen, kunnen zich niet rechtstreeks tot het Hof wenden via een prejudiciële procedure (31-33/62). (13) Enkel de rechter mag zich wenden tot het Hof, hetzij op instigatie van de partijen die door de formulering van hun middelen een duidelijke richting aanwijzen, hetzij ambtshalve. Alhoewel dit laatste niet direct kan afgeleid worden uit de tekst «indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen», aanvaardt men redelijkerwijze de ambtshalve verwijzing, naar analogie met art. 41 E.G.K.S. Recente jurisprudentie van het Hof bekrachtigt deze verruiming. (14) In een aantal gevallen werd op afdoende wijze besloten welke betrokken instanties om een prejudiciële beslissing konden verzoeken : alle organen die tot de normale rechterlijke organisatie van de lidstaten behoren ; gewone rechtbanken en administratieve rechtscolleges (zaak 26/62) ; strafrechters

(12) C. TOMUSCHAT, *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften*, Köln, 1964, blz. 35.

(13) 31-33/62 Wöhrmann, 14 december 1962, *Jur.* 1962, 1005.

(14) 166/73 Rheinmühlen, 16 januari 1974, *Jur.* 1974, 33.

(zaak 82/71) en vrijwillige rechtspraak (zaak 32/74). (15) Hetzelfde geldt in het bijzonder voor de Italiaanse dwangbevelprocedure (zaken 43/71 en 162/73) en voor de in Nederland bestaande 'mengvorm' tussen administratief beroep en administratieve rechtspraak (zaak 36/73). (16)

Een hevige controverse, met niet enkel theoretische relevantie, bestaat over de positie van de arbitrage. Niettegenstaande volgens sommige auteurs, (17) een aantal pertinente technisch-juridische argumenten zich hiertegen kanten - zoals het ontbreken van een authentiek vonniskarakter bij de arbitrale beslissingen -, moet toch bevestigd worden dat arbiters bevoegd zijn de prejudiciële procedure in te stellen. De idee van «wat wenselijk is vanuit Europees rechtspolitek standpunt» (18) en «die Notwendigkeit funktionsgerechter, auf die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts orientierter, Interpretation» (19), zijn hierbij doorslaggevend.

Kapteyn en Verloren van Themaat lichten dit toe : «Zo voltrekt zich in een land als Nederland een niet onaanzienlijk deel van de rechtsbedeling, waarbij zich ook de toepassing van E.E.G.-recht kan voordoen - men denke aan het mededingingsregime-, geheel in arbitrages en in kort geding. Acht men art. 177 op dergelijke procedures niet toepasselijk, dan vloeit daaruit een duidelijke beperking voort van de reikwijdte van de mogelijke invloed van het Hof op een eenvoudige toepassing en handhaving van het communautaire recht, zulks mede ten bate van de rechtsbescherming van de justitiabelen.» (20)

In de zaak 61/65 werd het Hof van Justitie geconfronteerd met dit discussiepunt. Het betrof een prejudicieel verzoek van het Nederlands Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf. Gezien de uitspraak van het Hof zich toespitste op de concrete kenmerken van het betrokken Scheidsgerecht en besloot dat «onder de aangeduide omstan-

(15) 26/62 Van Gend en Loos, 5 februari 1963, *Jur.* 1963, 1 ; 82/71 Italiaans Openbaar Ministerie, 21 maart 1972, *Jur.* 1972, 119 ; 32/74 Haaga, 12 november 1974, *Jur.* 1974, 1201.

(16) 43/71 Politi, 14 december 1971, *Jur.* 1971, 1039.

162/73 Birra, 21 februari 1974, *Jur.* 1974, 201

36/73 Nederlandse Spoorwegen, 27 november 1973, *Jur.* 1973, 1299 (met de conclusies van adv.-gen. Mayras) ; zie ook J. MERTENS DE WILMARS, Procedurele aspecten van het prejudicieel beroep, *S.E.W.*, 1975, 82 en contra R.H. LAUWAARS, Rechtsbescherming in de E.G., *Europese Monografieën 19*, Kluwer, Deventer, 1975, blz. 47.

(17) I. SAMKLADEN, De prejudiciële beslissingen in het Gemeenschapsrecht, *Individuele rechtsbescherming in de E.G.*, Deventer, 1964, blz. 151.

J. HELLNER, *Das Verlageverfahren der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn, 1965, blz. 65.

(18) L.P. SUETENS, De individuele rechtsbescherming in de E.G., *Postdoctorale leergang 1965-66*, K.U.L. Fac. Rechtsgeleerdheid, 1967, blz. 198.

(19) M. ZEHETNER, Zum Vorlagerecht nationaler Gerichte an dem Gerichtshof der E.G., *EuR.*, 1975, 118.

zie ook A.S. FRANSEN VAN DE PUTTE, Arbitrage en art. 177 van het E.E.G.-Verdrag, *A.R.*, 1965, 289-308 ; P.M. STORM, Arbitrage en Euromarkt, *S.E.W.*, 1966, 398.

(20) P.J.C. KAPTEYN en M.P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de E.G.*, Deel I, A., Kluwer, Deventer, 1974, blz. 170.

digheden dit Scheidsgerecht kan worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van art. 177», mogen uit het arrest geen conclusies getrokken worden over de vraag in hoeverre arbiters in het algemeen bevoegd om zich tot het Hof te richten (21)

Het Rapport over het eerste thema van het FIDE-congres 1973 klinkt weinig hoopgevend waar het vermeldt : «Tot nu toe hebben arbiters en scheidslieden zich slechts in een drietal zaken met art. 177 beziggehouden. In andere gevallen wordt stilzwijgend voorbijgegaan aan de problematiek met betrekking tot art. 177 en wordt het communautaire recht zelfstandig geïnterpreteerd door de arbiter.» (22)

De toepasbaarheid van de prejudiciële procedure in een arbitrale gedingsituatie afhankelijk maken van het instellen van het exequatur of van een hoger beroep bij de gewone rechter, betekent een nodeloze verlenging van het conflict en een duidelijke afbreuk aan de preventieve werking van art. 177. Zoveel is zeker dat zonder de bereidheid tot samenwerking en de goodwill van de nationale instanties, een uniforme uitbouw van het Gemeenschapsrecht onbereikbaar is.

De rechter in kort geding, die uitspraak doet bij wijze van voorlopige maatregel, behoort eveneens tot de kwestieuze nationale rechterlijke instanties. Het arrest Stauder 29/69 impliceert deze optie en advocaat-generaal Roemer concludeerde «dat er geen enkel bezwaar tegen kan bestaan dat prejudiciële beslissingen ook met het oog op een te geven voorziening als bij voorraad worden verzocht». (23) In de zaken 15-16/74 wordt dit standpunt bevestigd. (24) Dat niet iedereen gelukkig is met deze keuze van het Hof blijkt uit de bevindingen van Verloren van Themaat : «In Nederland heeft de vrijwel unanieme opvatting van de gewone rechter, dat art. 177 niet geschreven is voor de procedure in kort geding, vanwege het voorlopige karakter van deze procedure, een remmende werking uitgeoefend op het gebruik van art. 177.» (25)

Eveneens kan vermeld worden, een arrest van het Duitse Bundesfinanzhof van 6 december 1967 : «Les tribunaux nationaux suprêmes ne sont pas tenus de saisir la Cour d'après l'article 177 al. 3 du Traité C.E.E. dans le cadre d'une procédure sommaire.» (26) Dergelijke houding, heeft geleid tot tegenstrijdigheden : zo kwam de rechter in kort geding, die art. 177 buiten toepassing liet, niet zelden tot uitspraken die merkelijk verschillen

(21) 61/65 Vaassen-Goebbels, 30 juni 1966, *Jur.* 1966, 257.

(22) Rapport over het eerste thema van het FIDE-congres 1973, *S.E.W.*, 1973, 3.

(23) 29/69 Stauder, 12 november 1969, *Jur.* 1969, 419.

(24) 15-16/74 Centrafarm, 31 oktober 1974, *Jur.* 1974, 1147 en 1183. zie ook P. MATHIJSEN, De verwijzingsbevoegdheid voorzien in art. 177 E.E.G. en de nationale rechter in kort geding, in *Rechtspleging, Opstellen ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de K.U. Nijmegen*, 1974, blz. 185 e.v.

(25) M.P. VERLOREN VAN THEMAAT, Rechtspraak over de problemen in verband met de opbouw van een Europese economische orde, *S.E.W.*, 1973, 205.

(26) vermeld in *Jurisprudence nationale, C.D.E.*, 1970, 186.

van de oplossingen voorgehouden door het Hof van Justitie in latere zaken.

Bovendien is het wenselijk, dat vragen omtrent de geldigheid van communautaire beslissingen in het vroegst mogelijke stadium worden opgeworpen, eventueel reeds in het kader van een vordering tot schorsing van tenuitvoerlegging. (27)

HOOFDSTUK IV : VERWIJZINGSRECHT EN VERWIJZINGS-PLICHT.

Artikel 177 onderscheidt de nationale rechterlijke instanties naargelang hun beslissingen volgens het nationale recht al dan niet vatbaar zijn voor hoger beroep ; dit in tegenstelling tot het stelsel van artt. 41 en 65,4^o E.G.K.S. waar alle rechters zonder onderscheid worden beschouwd. De verwijzings-bevoegdheid wordt blijkens art. 177 al. 2 toegekend aan de nationale rechter wiens beslissing nog voor hoger beroep vatbaar is. (28) De verwijzings-plicht, in art. 177 al. 3, richt zich enkel tot de nationale rechter die zetelt in hoogste ressort.

Deze formulering kan evenwel misleidend zijn. De rechtsleer ontwikkelde dienaangaande twee stellingen. In de 'abstracte theorie' wordt beweerd dat de verwijzingsplicht alleen die juridische treft waarvan alle arresten in laatste instantie gewezen worden. De 'concrete theorie' geeft een meer functionele interpretatie en stelt dat ook de lagere rechter verwijzingsplichtig kan zijn, in die zaken waarvoor, in concreto, geen gewone rechtsmiddelen meer openstaan (beroep, verzet, cassatie). Het Hof van Justitie prefereert terecht de tweede thesis ; in de zaak 6/64 besluit het Hof ten aanzien van de Italiaanse «Giudice conciliatore» (vrederechter) : «Overwegende dat volgens art. 177 de nationale rechterlijke instanties, waarvan de beslissingen, zoals in het onderhavige geval, niet vatbaar zijn voor hogere voorziening, zich tot het Hof moeten wenden.» (29)

Het verwijzingsrecht is principieel onbeperkt. De bevoegdheid van de nationale rechters om te verwijzen kan niet worden ingedijkt door nationale regelingen. Art. 177 dient, ongeacht enige nationale wet, steeds toepassing te vinden. (30) De draagwijdte van deze opvatting wordt in hoofdstuk V meer uitvoerig behandeld.

De nationale rechter oordeelt soeverein of hij een prejudiciële beslissing noodzakelijk acht voor het wijzen van zijn vonnis. Dit betekent dat het Hof van Justitie geen controle kan uitoefenen op de noodzakelijkheid van

(27) conclusies van adv.-gen.Roemer in de hogervermelde zaak 29/69, *Jur.* 1969, 419.

(28) L.J. CONSTANTINESCO, Zur Vorlage nationaler Instanzgerichte an den europäischen Gerichtshof (Art. 177 Abs. 2 E.W.G.V.), *A.W.D.*, 1967, 125-130.

(29) 6/64 Costa t. ENEL, 15 juni 1964, *Jur.* 1964, 1199.

(30) 6/64 Costa t. ENEL, 15 juni 1964, *o.c.*, 1199 ; zie Hoofdstuk VII.

de opgeworpen vraag. (31) Evenmin behoort het oordeel of de bepalingen en begrippen van Gemeenschapsrecht waarvan interpretatie werd gevraagd, inderdaad op het te berechten geval van toepassing zijn, tot de bevoegdheden van het Hof (zaak 10/69). (32) De zaak 13/68, waarin de toepasselijkheid van het aangeduide communautaire recht wel werd onderzocht en becritiseerd, mag bijgevolg niet als toonaangevend worden beschouwd, alhoewel de toepasselijkheidscontrole toch regelmatig verschijnt in de conclusies van sommige advocaten-generaal. (33)

Waar men zou aannemen dat de lagere jurisdicties volstrekt autonoom en los van elke verwijzingsplicht kunnen oordelen, wordt een manifeste inbreuk op de Europese rechtsorde gepleegd. De redactie van art. 177 houdt impliciet de mogelijkheid in dat een nationale rechter, wiens beslissingen nog voor hoger beroep vatbaar zijn, op eigen houtje een communautaire handeling kan ongeldig verklaren. Terecht verzet het Hof van Justitie zich tegen dergelijke stelling en suggereert dat «evenals in het E.G.K.S.-stelsel zou moeten worden bepaald dat geen enkele nationale rechter een Gemeenschapshandeling kan ongeldig achten, tenzij het te voren geadierde Hof zich in die zin heeft uitgesproken.» (34) Inzake de formulering van de prejudiciële vraag beschikt de nationale rechter over een ruime bewegingsvrijheid. In de zaak 16/65 oordeelt het Hof in verband met het gestelde verzoek, waarbij eerder de geldigheid dan wel de interpretatie van het Gemeenschapsrecht betrokken was, «dat het de taak van het Hof is, bedoelde rechter rechtstreeks van voorlichting te dienen, zonder hem eerst te noodzaken zijn toevlucht te nemen tot zuiver dilatoire formaliteiten, welke met de eigen aard der in art. 177 geregelde procedure onverenigbaar zijn». (35)

De verwijzingsplicht geldt voor de hoogste nationale jurisdicties als algemene regel. (36) Nochtans wordt aanvaard dat onder welbepaalde omstandigheden en met inachtneming van de daaromtrent heersende voorschriften een minder strakke hantering van art. 177 al. 3 veroorloofd is. Blijkens de tweede alinea van art. 177 moet de rechterlijke instantie die gebruik maakt van het verwijzingsrecht een beslissing op dit punt noodzakelijk achten voor het wijzen van haar vonnis. Dit is een logische vereiste die rekening houdt met eventuele misbruiken van de prejudiciële procedure. Indien deze voorwaarde niet bestond, zouden partijen door het

(31) 26/62 Van Gend en Loos, 5 februari 1963, *Jur.* 1963, 1.

28/68 Caisse régional, 7 mei 1969, *Jur.* 1969, 125.

(32) 10/69 Portelange, 9 juli 1969, *Jur.* 1969, 309.

(33) 13/68 Salgoil, 19 december 1968, *Jur.* 1968, 631, met conclusies van adv.-gen. Roemer ; 130/73 Vandeweghe, 27 november 1973, *Jur.* 1973, 1329 met conclusies van adv.-gen. Trabucchi ; 155/73 Sacchi, 30 april 1974, *Jur.* 1974, 409 met conclusies van adv.-gen. Reischl.

(34) Suggesties van het Hof van Justitie inzake de Europese Unie, in Verslagen over de Europese Unie, *Bulletin van de E.G.*, 9/75 supplement, blz. 21.

(35) 16/65 Schwarze, 1 december 1965, *Jur.* 1965, 1103 ; 158/73 Kampssmeyer, 30 januari 1974, *Jur.* 1974, 111

(36) 28-30/62 Da Costa en Schaake, 27 maart 1963, *Jur.* 1963, 61.

louter opwerpen van een vraag van communautair recht, alhoewel volkomen overbodig en naast de kwestie, de rechter kunnen chanteren en verplichten tot een tijdrovende verwijzing. Dergelijk gevaar bestaat des te meer bij de rechter zetelend in laatste instantie die zich geplaast ziet voor de verwijzingsplicht. De deur zou wijd openstaan voor chicanes, vragen die «manifestamente infondata» zijn en daartoe mag het prejudicieel beroep geen aanleiding geven. (37)

In deze context zij vermeld dat de verwijzingsplicht niet opgaat wanneer de rechter het geschil kan oplossen, uitsluitend steunend op het nationale recht. (38)

In de zaken 28-30/62 geeft het Hof van Justitie zelf een uitzondering op de verwijzingsplicht. Het Hof stelde «dat moet worden toegegeven dat het gezag van een door het Hof reeds gegeven uitlegging, krachtens art. 177, deze verplichting van haar grond kan beroven en derhalve van haar inhoud kan ontdoen ; dat dit met name het geval is, wanneer de opgeworpen vraag zakelijk gelijk is aan een vraag welke reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest». (39)

Men zou kunnen geneigd zijn deze houding te verklaren aan de hand van de doctrine van het gezag van gewijsde. Echter, ofwel geniet de interpretatie van een relatief gezag en dan vermag de nationale rechter er zich niet door laten leiden in een latere equivalente casuspositie, wat tot gevolg heeft dat het Hof van Justitie na de verwijzing een enigszins nutteloos onderzoek moet instellen. Ofwel strekt het gezag van een interpretatie zich uit erga omnes, wat evenwel indruist tegen de jurisprudentie van het Hof : «La cour n'admet cependant pas brutalement que ses réponses ont une valeur absolue» (40), en bovendien moeilijk kan gecombineerd worden met de realiteit. Immers, anticiperend op de beschouwingen aangaande interpretatie en toepassing, verder in de tekst, dient aangestipt dat het Hof zich niet steeds beperkt tot een abstracte interpretatie.

«La vérité est que le principe général de l'autorité de la chose jugée en droit interne n'est pas applicable, comme tel, aux arrêts interprétatifs du droit communautaire.» (41) Deze opvatting, verdedigd door procureur-generaal Ganshof van der Meersch, lijkt de meest logische en respecteert de eigen aard van het Europese recht.

Bij de beslechting van het geschil gaat de nationale jurisdictie na of het Hof van Justitie zich reeds eerder heeft uitgesproken in een gelijkaardig geval. Wanneer er volgens de nationale rechter divergerende elementen bestaan

(37) P.J.G. KAPTEYN en M.P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de E.G.*, Deel I, A., Kluwer, Deventer, 1974, blz. 171 ; N. CATALANO, *Le traité de Rome*, in Collection Jupiter, Droit des affaires, Marché Commun, section internat., IIe partie, exposé juridique, n° 15, 3.

(38) b.v. Hoge Raad der Nederlanden, arrest van 11 februari 1966, *N.J.*, 1966, nr. 405.

(39) 28-30/62 De Costa en Schaake, 27 maart 1963, *Jur.* 1963, 61.

(40) *id.*

(41) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusies bij het arrest van 24 december 1970 van het Hof van Cassatie, *Pas.* 1971, 399.

tussen de voorliggende en de vroeger gewezen zaak, mag hij het Hof om een prejudiciële uitspraak verzoeken. De verantwoordelijkheid tot vrijwaring van de eenheid in de Europese rechtsorde berust hier bij het Hof van Justitie. Dit laatste beslist dan ook soeverein of een nieuwe interpretatie zich opdringt. Zo dient het arrest van het Hof in de zaak 44/65 te worden verstaan, waar wordt geweigerd opnieuw een interpretatie te geven, omdat «het arrest van het Hof van 11 maart 1965 in de zaak 33/64 het antwoord bevat op de eerste vraag van het Gerechtshof te Colmar». (42) In de zaak 29/68 zegt het Hof dat de nationale rechter steeds de vrijheid heeft het Hof te verzoeken een interpretatie, gegeven in een vorig arrest, aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. (43) Deze uitspraken illustreren de functionele aanpak van het Hof van Justitie, waarbij toch de uniforme uitlegging van het Gemeenschapsrecht centraal blijft. Meer betekenis, in de zin van een soort 'binding force of precedents', moet achter voormelde arresten niet gezocht worden.

Heel wat deining ontstond toen in Frankrijk de hoogste rechtscolleges de toepassing van art. 177 in enkele berucht geworden zaken overbodig hadden verklaard, zich beroepend op de 'théorie de l'acte clair'. In het arrest Shell-Berre besliste de Franse Conseil d'Etat : «Une juridiction de dernière instance n'est obligée de saisir la Cour que s'il existe un doute sur le sens et la portée d'une disposition du Traité de la C.E.E. et que la décision dépend principalement de la solution de cette question.» (44) Advocaat-generaal Lagrange verdedigde de théorie de l'acte clair in zijn conclusies bij de zaken 28-30/62 en 6/64 : «Si le texte est parfaitement clair, il n'y a pas lieu à interprétation, mais à application, ce qui ressortit à la compétence du juge chargé précisément d'appliquer la loi.» (45)

Terecht wordt deze visie gelaakt en grondig weerlegd door de meeste auteurs. (46) Naar onze mening zijn de nationale jurisdicties, ook die in laatste instantie, nog niet volledig vertrouwd met het Gemeenschapsrechtelijk systeem ; het is zeer goed mogelijk, dat zij bepaalde aspecten

(42) 44/65 Hessische Knappschaft, 9 december 1965, *Jur.* 1965, 1147.

(43) 29/68 Milch-Fett-und Eierkontor, 24 juni 1969, *Jur.* 1969, 165.

(44) l'affaire Soc. des Pétroles Shell-Berre, 5 juni 1964, *Gaz. Pal.*, 1964, 2, 35 ; zo ook Conseil d'Etat, 1 mars 1968, Syndicat général des fabricants de semoule de France ; zie hierover L.J. BRINKHORST, Geldt de voorrang van het Gemeenschapsrecht ook voor de Franse Conseil d'Etat ?, *S.E.W.*, 1968, 519.

(45) 28-30/62 Da Costa en Schaake, 27 maart 1963, *Jur.* 1963, 61.

6/64 Costa, 15 juni 1964, *Jur.* 1964, 1199.

zie ook M. LAGRANCE, The European Court of Justice and national courts., The theory of the acte clair : a bone of contention or a source of unity ; *Common Market Law Review*, 1971, 321.

(46) A. PEPY, l'article 177 du traité de Rome et les juridictions françaises, *R.C.D.I.P.*, 1963, 473 ; R.M. CHEVALLIER, Le droit de la Communauté européenne et les juridictions françaises, *R.D.P.S.P.*, 1962, 662 ; P. MATHIJSEN, *De verhouding van de rechtspraak van het Hof der E.G. tot die van de nationale rechters in de lidstaten*, Preadvies, Mededeling van de Nederlandse vereniging voor internationaal recht, 1964, frs. 49-50 ; voor een overzicht zie M.J. VAN EMDE BOAS en L.P. SÜETENS, Gemeenschapsrecht en nationaal recht, *S.E.W.*, 1965, 267.

van dit nieuwe recht over het hoofd zien. Steindorff verklaart in deze optiek : «En confirmation, on peut ajouter que les dispositions du droit communautaire qui, selon les arrêts cités de hautes juridictions françaises, ne nécessitent aucune interprétation, ne sont en réalité pas sans problème pour celui qui connaît le droit communautaire ; les hauts magistrats français ne semblent pas toujours avoir aperçu les problèmes.» (47) Ongewijfeld is dit een strenge kritiek, doch gefundeerd en aanvaardbaar met het oog op de uitbouw van een volwaardige Europese Gemeenschap. Hierbij aansluitend kan nog vermeld worden dat de communautaire rechtsorde dient opgevat te worden, niet in de zin van een amalgaam van de verschillende nationale rechtsstelsels, maar als een uniek normensysteem met een eigen identiteit, gegroeid uit een recent verleden en met specifieke perspectieven voor de toekomst. Sommige juridische procédés, alhoewel frequent en niet zonder succes aangewend in de afzonderlijke lidstaten - zoals in het Franse administratieve recht de *théorie de l'acte clair*-, blijken also hun waarde te verliezen wanneer zij geplaatst worden in het verruimde kader van een verenigd en eenvormig Europa.

HOOFDSTUK V : UITLEGGING EN GELDIGHEIDSONDERZOEK.

Via art. 177 doet het Hof van Justitie uitspraak over de uitlegging van het Gemeenschapsrecht. De toepassing van het communautaire recht op het concrete geval ligt bijgevolg niet binnen de bevoegdheden aan het Hof toegewezen krachtens art. 177. Evenwel dient hier de nodige aandacht te worden geschonken aan de uitermate interessante bespiegelingen van de Duitse jurist Radbruch. (48) Deze meent dat interpretatie er niet alleen in bestaat de oorspronkelijke betekenis van een juridisch instrument terug te vinden, doch daaraan, steeds met inachtnaam van de tekst, de specifieke betekenis te geven die vereist wordt door de praktische toepassing. Het komt er op aan «non pas seulement à repenser, mais à achever de penser une idée». Interpretatie en toepassing kunnen niet absoluut gescheiden worden. Insiders voor de werking van het Hof van Justitie hebben over dit precaire onderwerp hun mening uiteengezet. Het Hof streeft naar een methode die zo concreet is, dat de rechter in het bodemgeschil ermee kan werken, en tegelijk voldoende abstract om binnen de grenzen te blijven van zijn bevoegdheid die, in het raam van art. 177, uitsluitend een bevoegdheid tot uitlegging is. (49) Zo zal het Hof bepaalde interpretatieme-

(47) E. STEINDORFF, *La sauvegarde des droits privés et la procédure dans le droit des C.E., Union Internationale des Avocats*, Bruylant, Bruxelles, 1965.

(48) G. RADBRUCH, *Arten der Interpretation*, *Recueil d'études sur les sources du droit*, en l'honneur de François Geny ; geciteerd in A. PEPY, *Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome*, *C.D.E.*, 1965, 200.

(49) J. MERTENS DE WILMARS, *Procedure aspecten van het prejudicieel beroep*, *S.E.W.*, 1975, 88.

thodes prefereren (systematische, teleologische, beginsel van het nuttig effect) boven andere (grammaticale). De verklaring hiervoor is te vinden in de eigen aard van de Gemeenschap, van haar rechtsorde (de rechtstreekse werking van het Gemeenschapsrecht en zijn voorrang boven het nationale recht) en in de bijzondere taak van het Hof. (50)

De teleologische interpretatie is volgens Kutscher onderling verstrengeld met de systematische interpretatie en vaak moeilijk ervan te scheiden, zoals blijkt uit de zaak 6/72. (51)

Het principe van de passieve deelname van het Hof van Justitie aan het bodemgeschil baseert zich op de duidelijke scheiding van de competenties van de communautaire en nationale jurisdicties bij de procedure van art. 177. Het schijnt mij toe, dat deze motivering berust op een al te strak vasthouden aan het theoretische schema, of bij sommigen zelfs op een zeker wantrouwen, als zou het Hof van Justitie de prejudiciële procedure kunnen aanwenden om bevoegdheidssfeer van de nationale rechtbanken te belagen. Men mag toch niet vergeten dat het communautaire recht een nieuw recht is, dat niet tot het oorspronkelijke normenpakket van de nationale rechter behoort en dat zowel een uniforme toepassing, als een gespecialiseerde aanpak vereist. De samenwerking tussen nationale en communautaire rechter, bedoeld in art. 177, met als correlatief de scheiding der competenties, is tot stand gekomen rationis causa, en de banden van de redelijkheid behoren elastisch te zijn.

De jurisprudentie van het hof bevat geen rechtlijnige stellingname in deze materie. In de zaak 26/62 werd beklemtoond dat het Hof moet interpreteren op abstracte wijze zonder toepassing van het Gemeenschapsrecht op het concrete geval, aangezien deze toepassing gelgen is binnen het exclusieve ressort van de interne rechter; de zaken 24/64 en 80/71 besluiten in dezelfde zin. (52) Anderzijds komt regelmatig een aanzienlijke versoepeling tot uiting. Verwijzend naar de zaken 72/69 en 74/69 concludeert Amphoux: « Tenue de respecter la compétence du juge national pour la solution de l'espèce qui a donné lieu à renvoi, la Cour ne saurait donner qu'une interprétation abstraite des dispositions communautaires. Mais le souci de garantir à ces dernières une application uniforme peut la conduire à passer loin ses investigations. » (53) Soms is het Hof zeer ver gegaan in de richting van toepassing op de feiten met name « bij de aange-

(50) H. Kutscher, besproken in F. HERBERT, Beknopt overzicht van de rechterlijke en academische samenkomst in het Hof van Justitie van de E.G. te Luxemburg op 27 en 28 september 1976, *S.E.W.*, 1977, 97.

zie ook R. MONACO, *Les principes d'interprétation suivis par la Cour de Justice des C.E.*, in *Mélanges offerts à Henri Rolain*, Paris, 1964, blz. 217.

(51) 6/72 *Continental Can*, 21 maart 1972, *Jur.* 1972, 157.

(52) 26/62 *Van Gend en Loos*, 5 februari 1963, *Jur.* 1963, èl.

24/64 *Dingemans*, 2 december 1964, *Jur.* 1964, 1321.

80/71 *Merluzzi*, 22 maart 1972, *Jur.* 1972, 175.

(53) J. AMPHOUX, *Cour de Justice 1969-70, C.D.E.*, 1970, 702.

72-74/69 *Hauptzollamt Bremen*, 18 juni 1970, *Jur.* 1970, 427 en 451.

vraagde uitlegging van termen waarmee in het Gemeenschapsrecht de verschillende producten-categorieën worden omschreven en onderscheiden ten behoeve van de toepassing van invoerrechten en invoerheffingen». (54) Een veel geciteerd voorbeeld in dit verband is het kalkoensartaarten-arrest. (55) Volgens Donner blijkt uit de zaken 40/69 en 43/69 hoezeer het onderscheid tussen theoretische uitlegging en concrete toepassing aan belang heeft ingeboet : algemene en abstracte vragen worden met behulp van het dossier in hun concrete context gesitueerd en vervolgens beantwoord. Bij concrete toepassingsvragen wordt wel het voorbeeld gemaakt dat het Hof slechts tot theoretische uitlegging bevoegd is, maar ook in dit geval wordt een concreet antwoord gegeven. (56)

Voor wat betreft het onderzoek naar de geldigheid van handelingen van de instellingen van de E.G. stelt zich de vraag naar de draagwijdte van de term geldigheid. Volgens sommigen mag het Hof zich in een prejudiciële beslissing slechts uitspreken over het formele aspect van de gewraakte handeling, in tegenstelling tot de wettelijkheidscontrole voorzien in art. 173 van het E.E.G.-verdrag. Dit was onder meer het standpunt van de Duitse regering in de zaak 73-74/63. (57) De conclusies van advocaat-generaal Roemer bij voormeld arrest leiden ons terecht tot een ruimere visie en zij werden ook impliciet gevolgd door het Hof : «La validité porte non seulement sur la régularité externe de l'acte, mais sur sa légalité interne, sur son contenu.» De zaak 16/65 gaat verder op de ingeslagen weg en in de zaak 21-24/72 werd elke beperking aan de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de gronden waarop de geldigheid van handelingen kan worden aangevochten, van de hand gewezen. (58)

Een meer omstreden kwestie is de al dan niet toelaatbaarheid van een prejudiciële beslissing aangaande de geldigheid van handelingen waartegen natuurlijke of rechtspersonen krachtens art. 173 met een onmiddellijk beroep hadden kunnen ageren. Sommige auteurs menen, steunend op de idee van rechtsvrede of rechtszekerheid, dat, na het verstrijken van de termijn gesteld in art. 173, de rechtmatigheidscontrole op de in dat artikel vermelde handelingen niet meer mogelijk is. (59)

(54) P.J.G. KAPTEYN en M.P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de E.G.*, Deel I, A., Kluwer, Deventer, noot 78.

(55) 40/69 Hauptzollamt Hamburg, 18 februari 1970, *Jur.* 1970, 69.

(56) 40/69 Hauptzollamt Hamburg, 18 februari 1970, *Jur.* 1970, 69.

43/69 Bilger, 18 maart 1970, *Jur.* 1970, 127.

A. DONNER, Uitlegging en toepassing, in *Miscellanea Ganshof van de Meersch*, 1972, blz. 113-114. Het Hof van Justitie spoort de nationale instanties trouwens aan tot mededeling van de relevante rechtsfeiten b.v. 56/65 Société Technique Minière, 30 juni 1966, *Jur.* 1966, 391

(57) 73-74/63 Internatio Puttershoek, 18 februari 1964, *Jur.* 1964, 1.

(58) 16/65 Schwarze, 1 december 1965, *Jur.* 1965, 1103.

21-24/72 Internationaal Fruit Company, 12 december 1972, *Jur.* 1972, 1219.

(59) C. TOMUSCHAT, *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften*, Köln, 1964, blz. 81.

E. ARENDT, Rapport général, La procédure selon l'article 177 du Traité instituant la C.E.E., (XXI Congrès de l'Union Internationale des Avocats), S.E.W., 1965, 385.

Dit probleem moet gezien worden in het brede kader van de individuele rechtsbescherming in de E.G. De eerder beperkte mogelijkheden tot bescherming, door art. 173 aan de particulieren geboden, wordt verruimd door de exceptie van illegaliteit vastgelegd in art. 184 en waarin de vereiste termijn wordt omzeild, zij het dan ook enkel voor het aanvechten van verordeningen. Beide procedures voltrekken zich rechtstreeks voor het Hof van Justitie. Art. 177 nu breidt deze bescherming uit tot geschillen aanhangig bij nationale instanties.

In zijn conclusies bij de zaak 73-74/63 betoogt Roemer dat art. 177 juist als functie heeft de beperking van de rechtsbescherming van de particulier, zoals in art. 173, ten dele te compenseren. (60) Bijgevolg kan er geen principieel bezwaar bestaan tegen de mogelijkheid tot ongeldigverklaring van communautaire handelingen na afloop van de termijn bepaald in art. 173 via het prejudicieel beroep. Art. 177 bevat zelf geen restricties in die zin. Bovendien dient aangestipt te worden dat de sanctie, volgend op een beroep, krachtens art. 173 de nietigheid van de betwiste handeling is (zie art. 174) en erga omnes werkt, daar waar de ongeldigverklaring, voortspuitend uit het prejudicieel beroep, enkel de betrokken gedingpartijen aanbelangt. Tenslotte zou het onaanvaardbaar zijn dat een rechter in beroep de desbetreffende zaak naar het Hof van Justitie wil verwijzen doch zich deze mogelijkheid ontnomen ziet omdat de termijn verstreken is en dit buiten zijn wil om, terwijl de lagere rechter die wel binnen de vereiste termijn had kunnen optreden, dit om een of andere reden niet heeft gedaan.

In een prejudicieel beroep strekkende tot onderzoek naar de geldigheid van handelingen, mag het Hof ambtshalve andere vernietigingsgronden in aanmerking nemen dan deze welke door de nationale rechter in zijn middelen worden aangegeven. Dit zou slechts mogelijk zijn wanneer het zodanig ernstige gebreken betreft dat zij ook in het raam van art. 173 aangaande nietigverklaring ambtshalve door het Hof van Justitie zouden worden opgeworpen, zoals blijkt uit de conclusies van advocaat-generaal Gand bij de zaak 5/67. (61)

HOOFDSTUK VI : HET GEMEENSCHAPSRECHT ALS ONDERWERP VAN PREJUDICIELE VRAGEN.

Over welke regels van het communautaire recht kunnen de nationale jurisdicties om een prejudiciële uitspraak verzoeken ?

In het kader van art. 177 is het Hof niet bevoegd om regels van intern, nationaal recht uit te leggen (zaken 75/63 en 78/70). (72) Het prejudicieel

(60) 73-74/63 Internatio Puttershoek, 18 februari 1964, *Jur.* 1964, 1.

(61) 5/67 Beus, 13 maart 1968, *Jur.* 1968, 119.

(62) 75/63 Unger, 19 maart 1964, *Jur.* 1964, 329.

78/70 Deutsche Grammophon Gesellschaft, 8 juni 1971, *Jur.* 1971, 487.

beroep strekt niet tot toetsing van bepaalde nationale wetten of besluiten van een lidstaat aan het communautaire recht (zaken 30/70 en 76/72). (63) Evenmin kan het Hof van Justitie volgens art. 177 uitspraak doen over de uitlegging van bepalingen van internationaal recht die de lidstaten binden buiten het kader van het Gemeenschapsrecht (130/73). (64)

De tekst van art. 177 zelf geeft een overzicht van de verwijzingsmaterie in drie onderdelen, namelijk in de eerste alinea sub littera a., b., en c., hierna vermeld als de drie onderdelen van art. 177 alinea 1.

a) Inzake het Verdrag zijn enkel toegelaten de vragen naar uitlegging ; de geldigheid van het Verdrag kan niet worden onderworpen aan een prejudicieel onderzoek. De aanvullende protocollen maken een integrerend deel uit van het Verdrag en behoren bijgevolg tot dezelfde categorie.

b) Het tweede onderdeel van art. 177 al. 1 vergt nadere expliciteit. Onder instellingen in de zin van art. 177 dienen te worden begrepen de instellingen vermeld in art. 4 E.E.G., met name de Vergadering, de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie ; evenzo, bij uitbreiding, het Economisch en Sociaal Comité (art. 193 E.E.G.) en de Europese Investeringsbank (art. 129 E.E.G.), alhoewel sommigen deze extensieve opvatting niet kunnen delen. (65)

Een eerste categorie handelingen is deze welke wordt opgesomd in art. 189 E.E.G. Zij omvat verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen.

Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Naast het prejudicieel beroep bestaat hiertegen in het bijzonder ook de exceptie van illegaliteit. Een beschikking is rechtstreeks verbindend voor diegenen tot wie zij uitdrukkelijk gericht is. De beschikking gericht tot een lidstaat kan door de betrokken staat aangevochten worden via art. 173 ; voor de particulieren is het mogelijk de rechtmatigheid van de beschikking langs de weg van art. 177 te toetsen, ongeacht het feit dat deze hen niet rechtstreeks en individueel raakt. Art. 177 bevat geen beperking in die aard, concludeert Roemer bij de zaak 73-74/63, later bevestigd in de zaken 16/65 en 9/70. (66) Beschikkingen die tot particulieren zijn gericht of, hoewel gericht tot lidstaten, hen toch rechtstreeks en individueel raken, kunnen steeds worden onderworpen aan het prejudicieel beroep.

(63) 30/70 Scheer, 17 december 1970, *Jur.* 1970, 1197.

76/72 Michel, 11 april 1973, *Jur.* 1973, 457

(64) 130/73 Vandeweghe, 27 november 1973, *Jur.* 1973, 1329.

(65) F. DUMON, Questions préjudicielles, in *Droit des C.E.*, nr. 960 ; L.P. SUETENS, *De individuele rechtsbescherming in de E.G.*, Postdoctorale leergang 1965-66, K.U.L. Fac. Rechtsgeleerdheid, 1967, blz. 191.

(66) 73-74/63 Internatio Puttershoek, 18 februari 1964, *Jur.* 1964, 1.

16/65 Schwarze, 1 december 1965, *Jur.* 1965, 1103.

9/70 Grad, 6 oktober 1970, *Jur.* 1970, 825.

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. (67) De nationale besluiten in uitvoering van een richtlijn kunnen door het Hof niet worden gecontroleerd aangezien zij behoren tot het interne recht (zaak 75/63). (68) Evenwel kan krachtens art. 177 wel de verenigbaarheid van een richtlijn met het Verdrag worden nagegaan of de draagwijdte van de richtlijn bepaald worden wanneer een lidstaat geen uitvoerende maatregelen heeft getroffen. (69) Advocaat-generaal Roemer hield reeds voor in zijn conclusies bij de zaak 73-74/63 dat de term handeling, gebruikt in art. 177, ruim diende geïnterpreteerd te worden en ook de richtlijnen omvat. Het Hof oordeelde recentelijk over de uitlegging van een richtlijn. (70) Hoewel aanbevelingen en adviezen niet verbindend zijn, mogen ze toch niet uitgesloten worden uit de reeks handelingen in de zin van art. 177. Ondanks hun niet verbindend karakter kunnen zij belangrijke juridische consequenties hebben ; bovendien worden aanbevelingen en adviezen uitdrukkelijk uitgesloten in art. 173, wat a contrario niet het geval is in art. 177. (71)

Een tweede categorie handelingen in de zin van art. 177 wordt gevormd door 'besluiten sui generis'. Hiermee bedoelt men deze communautaire besluiten die niet ressorteren onder de traditionele handelingen vermeld in art. 189. In de zaak 22/70 werd beslist ten aanzien van art. 173 dat als voor beroep vatbare handelingen dienen beschouwd te worden, alle door de instellingen getroffen beslissingen - ongeacht hun aard of vorm -, die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen ; dezelfde redenering geldt voor het prejudicieel beroep. (72) Voorbeelden van besluiten sui generis zijn de reglementen van orde van de diverse organen, de statuten van het personeel van de bij het Verdrag ingestelde organen, de financiële reglementen en de benoemingsbesluiten ; dit alles, voorzover zij in het geding komen voor een nationaal forum.

(67) P.H. KOOYMANS, *De richtlijn van het Europese Gemeenschapsrecht*, S.E.W., 1967, 122.

C.G. OPHULS, *Règlements et directives*, C.D.E., 1966, 18.

(69) 75/63 Unger, 19 maart 1964, *Jur.* 1964, 369.

(69) voor een voorbeeld zie A.PEPY, *Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice des C.E.*, C.D.E., 1965, 211.

(70) 41/74 Van Duyn, 4 december 1974, *Jur.* 1974, 1337.

(71) A. PEPY, *Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice des C.E.*, C.D.E., 1966, 205 ; R.H. LAUWAARS, *Rechtsbescherming in de E.G.*, Europese Monografieën 19, Kluwer, Deventer, 1975, blz. 44. zie ook MORAND, *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, C.D.E., 1970, 623-644.

E. ARENDT, *La procédure selon l'article 177 du Traité instituant la C.E.E.*, S.E.W., 1965, 409, laat zich merkbaar beïnvloeden door de restricties van art. 173.

(72) 22/70 Commissie, 31 maart 1971, *Jur.* 1971, 263.

R.H. LAUWAARS, *o.c.*, blz. 45.

De derde categorie handelingen in de zin van art. 177 betreft de verdragen die de E.G. sluit met derde landen of met andere internationale organisaties. Na de inwerkingtreding integreren de bepalingen van een dergelijk verdrag zich in de Europese rechtsorde en wordt het Hof van Justitie bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over die overeenkomst. Deze overwegingen werden uitgedrukt door het Hof in de zaak 181/73 waar de Associatie-overeenkomst tussen de E.E.G. en Griekenland in het geding was. (73)

c) Het laatste onderdeel van art. 177 alinea 1 vermeldt de statuten van de, bij besluit van de Raad, ingestelde organen. Het Hof is bevoegd over hun interpretatie te delibereren wanneer die statuten daarin voorzien. Dit is een opmerkelijk verschil met art. 150 E.G.A. waar deze zinsnede luidt : «voor zover in die statuten niets anders bepaald is». De tekst van art. 177 bewaart het stilzwijgen omtrent de geldigheidstoetsing van de kwestieuze statuten.

Pépy affirmeert terecht dat hun geldigheid wel degelijk kan gecontroleerd worden bij toepassing van art. 177 alinea 1, b, aangezien de Raad een van de aldaar bedoelde communautaire organen is en omdat «l'article 177 a seulement pour objet d'établir des règles spéciales relatives à leur interprétation, mais non de déposséder la Cour de sa compétence à titre préjudiciel en ce qui regarde l'appréciation de leur validité». (74)

HOOFDSTUK VII, BIJZONDERE VRAAGSTUKKEN IN VERBAND MET DE PREJUDICIELE PROCEDURE.

Op procedureel gebied stellen zich twee veelbesproken problemen die, alhoewel zij theoretisch dienen gerangschikt te worden in het hoofdstuk over de verwijzingsbevoegdheid, vanwege hun belangrijkheid een aparte behandeling krijgen. (75) Achtereenvolgens worden behandeld de aanwending van interne beroepsmiddelen tegen de verwijzingsbeschikking en

(73) 181/73 Haegeman, 30 april 1974, *Jur.* 1974, 449.

In de zaak 38/75 Douaneagent Nederlandse Spoorwegen, 19 november 1975, *Jur.* 1975, 1439, betrof het de verhouding GATT-E.G. Aangezien de nationale douanetarieven werden vervangen door Gemeenschapstarieven, moest niet vanuit de nationale, maar vanuit de communautaire rechtsorde onderzocht worden of aan de GATT-verplichtingen was voldaan, *S.E.W.*, 1976, 208.

(74) A. PÉPY, Les questions préjudicielles dans les traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice des C.E., *C.D.E.*, 1965, 212

(75) M. STORME en M. MARESCEAU, *Europese rechtspleging en rechtspraak*, Story-Scientia, 1975, blz. 106.

P. EECKMAN, Invloed van het uitoefenen van interne rechtsmiddelen tegen de verwijzingsbeschikking op de voortgang van de prejudiciële procedure, noot bij de zaak 127/73, *R.W.*, 1973-74, kol. 2325 ;

J. MERTENS DE WILMARS, Procedurele aspecten van het prejudicieel beroep, *S.E.W.*, 1975, 95-98.

de invloed van het rechtsoordeel van een hogere rechter op de verwijzingsbevoegdheid.

Is een verzoek gericht tot het Hof van Justitie vatbaar voor een prejudiciële beslissing, wanneer tegen deze verwijzing door de nationale rechter hoger beroep wordt aangetekend? In de zaak 13/61 besliste het Hof dat haar bevoegdheid uitsluitend afhankelijk is van het bestaan van een verzoek in de zin van art. 177 en dat het niet moet onderzoeken of de beslissing van de nationale rechter naar diens recht kracht van gewijsde heeft verkregen. (76) Blijkens deze uitspraak is het 'episch centrum' van de samenwerking tussen nationale en communautaire rechter het verzoek van de nationalé rechterlijke instantie. In zijn conclusies bij de zaak 24/74 benadert advocaat-generaal Reischl deze complexe materie op een logische manier en geeft hij tevens een duidelijke analyse van de vroegere jurisprudentie van het Hof ten aanzien van de gestelde vraag. (77) «Uit de memorie van de Franse regering blijkt dat tegen de verwijzingsbeschikking van het Cour d'appel cassatieberoep is aangetekend. Dit kan ertoe leiden dat het arrest van het Cour d'appel wordt vernietigd en aan 's Hofs uitspraak op deze verwijzing elk belang ontvalt, zodat de vraag rijst of het Hof de zaak niet zou moeten aanhouden tot de uitspraak in cassatie. Op grond van een recente rechtspraak kan deze vraag zonder meer ontkennend worden beantwoord. Terwijl het Hof namelijk in de zaak 31/68 nog besloot de uitspraak in de prejudiciële procedure aan te houden, daar de tenuitvoerlegging van het betrokken verwijzingsvonnis door een daartegen ingesteld beroep was geschorst, staat thans vast dat een zodanig beroep op zichzelf in beginsel irrelevant is voor het geding voor het Hof. Ik verwijs hiervoor naar de zaak 127/73, waarin wordt overwogen dat de prejudiciële procedure voortgang vindt, zolang het desbetreffende verzoek van de nationale rechter niet is ingetrokken of tenietgedaan.» (78) Resichl meende dat hetzelfde ook in de zaak 24/74 gold: doordat het Cour d'appel zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet had ingetrokken of tenietgedaan, behoefde de procedure niet te worden geschorst. Ook praktische overwegingen spelen bij deze visie een rol. Het zou voor het Hof van Justitie een onmogelijke opgave zijn bij elk geschil de talrijke en dikwijls gecompliceerde beroepsvormen van de lidstaten te moeten verifiëren. Bovendien, zou de verplichting van het kracht van gewijsde dusdanig klimaat scheppen dat het initiatief tot prejudicieel beroep bij de lagere rechters wordt afgeremd, daar waar juist voor de goede werking van art. 177 uitleggingsvragen, a fortiori geldigheidsvragen, over het Gemeenschapsrecht in een zo vroeg mogelijk stadium van het bodemgeschil worden gesteld.

(76) 13/61 De Geus, 6 april 1962, *Jur.* 1962, 91

(77) 24/74 Caisse régionales d'assurance, 9 oktober 1974, *Jur.* 1974, 999.

(78) 31/68 Chanel, beschikking van 16 juni 1970, *Jur.* 1970, 403.

127/73, B.R.T. Sabam, 30 januari 1974, *Jur.* 1974, 313.

Reischl drukte de gevolgde gedachtengang uit in zijn conclusies bij de zaak 120/73 : «Ik wil er nochtans op wijzen dat de zaak mijns inziens, ondanks dit incident in het hoofdgeding (namelijk het indienen van een bezwaarschrift tegen de verwijzingsbeschikking), niet behoefde te worden geschorst, zoals in de zaak 31/68 wel is gebeurd, maar, evenals in de zaken 13/61 en 23/67, zonder meer had kunnen worden voortgezet. Doorslaggevend is daarbij dat ons, anders dan in de zaak 31/68, door de verwijzende rechter niet officieel werd meegedeeld dat de executie door aanwending van het rechtsmiddel wordt geschorst.» (79)

Een aanverwant vraagstuk wordt geïllustreerd en opgelost in de zaken 146/73 en 166/73. (80) Deze kwestie draait rond een conflict tussen het Gemeenschapsrecht (art. 177, al. 2) en een Duitse procedureregule (§ 126 al. 5 van de Finanzgerichtsordnung van 6 oktober 1951). Volgens deze regule is de rechter waarheen een zaak wordt terguverwezen, in casu het Hessische Finanzgericht, gebonden aan het rechtsoordeel van de rechter in hoogste ressort, met name het Bundesfinanzhof. Het Hessische Finanzgericht nu, had redenen om aan te nemen dat het oordeel van het Bundesfinanzhof niet strookte met het Gemeenschapsrecht en bijgevolg verzocht de lagere rechter het Hof van Justitie om uitlegging van het litigieuze reglement. Steunend op de interne, hogervermelde procedureregule, werd er tegen deze verwijzingsbeschikking beroep aangetekend bij het Bundesfinanzhof. Dit laatste, zelf gebruikmakend van art. 177, vroeg aan het Hof van Justitie of art. 177 al. 2 aan de niet in hoogste ressort rechtsprekende instanties een in elk opzicht onbeperkt recht tot verwijzing toekent, dan wel anders luidende nationale rechtsregels onverlet laat. Het Hof antwoordde hierop dat het bestaan in het nationale recht van een regule die de rechterlijke instanties bindt aan het rechtsoordeel van een rechter in hoogste ressort, hun op zichzelf niet de bevoegdheid kan ontnemen om zich tot het Hof van Justitie te wenden. Deze uitspraak affirmeert tevens de mening van het Hof in de zaak 6/64 dat «art. 177, ongeacht enige nationale wet, steeds toepassing dient te vinden wanneer een vraag rijst met betrekking tot de uitlegging van het Verdrag». (81)

De stellingname van het Hof ten opzichte van deze materie, die van grote betekenis kan zijn voor het Engelse recht waar het principe van de binding precedents geldt, is duidelijk geïnspireerd door de bezorgdheid om de doeltreffendheid van het communautaire recht te handhaven op elk ogenblik en in elk stadium van de rechtsbehandeling.

(79) 120/73 Lorenz, 11 december 1973, *Jur.* 1973, 1471.

31/68 Chanel, beschikking van 16 juni 1970, *Jur.* 1970, 403.

(80) 146/73 Rheinmhlen, 12 februari 1974, *Jur.* 1974, 139.

166/73 Rheinmhlen, 16 januari 1974, *Jur.* 1974, 33.

(81) 6/64 Costa, 15 juni 1964, *Jur.* 1964, 1199.

ENIGE NABESCHOUWINGEN

Uit het voorgaande moge blijken hoe het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de haar toebedeelde taak opvat.

De uniforme interpretatie van het Gemeenschapsrecht is de condition sine qua non voor de eenheid en efficiëntie van het communautaire rechtsgoed. Dit impliceert dat de gemeenschappelijke regels voorrang hebben op de nationale normen. Het Hof laat niet na deze gewichtige voorwaarde te beklemtonen. Daarenboven moet het Hof van Justitie optreden als katalysator voor de absorptie van de Europese rechtsopvattingen in de nationale juridische systemen.

Over de juridische eenheid betoogt Pescatore : «La Cour a affirmé, avec une force particulière et à nombreuses reprises, l'exigence de l'unité juridique dont la portée est beaucoup plus considérable que celle de l'unité de marché. En effet, le principe d'unité atteint ici son plus haut degré de généralité puisqu'il s'applique actuellement ou virtuellement, à tous les domaines d'application des traités de Paris et de Rome ; plus encore, ce principe est capable de s'étendre - tous les nouveaux domaines que l'intégration européenne pourra un jour englober, y compris le domaine de l'unification politique.» (82)

De tweede krachtlijn voor de houding en werking van het Hof ligt op het vlak van de individuele rechtsbescherming in de E.G. (83) Het recht van beroep van particulieren is een onbetwistbaar feit. Toch moet worden toegegeven dat er geen wezenlijke sanctie bestaat op de niet-naleving van de verplichte consultatie van het Hof van Justitie. De theoretisch mogelijke reacties tegen een schending van art. 177 - bijvoorbeeld via een beroep op art. 169 tot 171 - leveren geen concrete resultaten op voor de gedingpartijen. «Le gouvernement de l'Etat dont dépend la juridiction en cause ne pourrait être tenu que de prendre les mesures susceptibles d'éviter à l'avenir les mêmes effets, mais serait sans pouvoir pour porter atteinte à l'autorité de la chose jugée en s'opposant à l'exécution du jugement.» (84)

Deze lacune in het systeem dient op afdoende wijze in het rein te worden getrokken. Het Hof zelf formuleert hierover een aantal specifieke bemerkingen. «Het waarborgen van individuele rechten brengt allereerst mee dat besluiten van wetgevende aard, noch aan de parlementaire controle noch aan een daadwerkelijke rechterlijke controle op vordering van de betrokkenen kunnen ontsnappen. De handhaving van deze rechten vereist dat tegen de op de wet geponde besluiten beroep kan worden ingesteld

(82) P. PESCATORE, *Objectifs de la Communauté comme principes d'interprétation*, in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, 1972, blz. 354

(83) J. MERTENS DE WILMARS, *De rechtsbescherming in de E.G.*, in *Juridische aspecten van de Europese integratie*, Leuven, 1964, blz. 105, nr. 31.

(84) M. LAGRANCE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, *R.T.D.E.*, 1974, I. Sanction de la méconnaissance de ses obligations par une juridiction nationale.

voor particulieren die een rechtstreeks belang aantonen, zoals het geval is in het rechtsstelsel van de meeste lidstaten. Ook dienen de betrokkenen, voor de handhaving van die rechten, bij verzuim van de staat schadevergoeding te kunnen krijgen bij de nationale rechter. In deze zelfde gedachtingang zou een passende waarborg voor particulieren bij schending van art. 177 E.E.G. dienen te worden geschapen, in de vorm van, hetzij een beroep op het Hof van Justitie door de partijen in het hoofdgeding, hetzij een verplichte verzuimprocedure, hetzij een schadevordering van de geladeerde partij tegen de betrokken staat.» (85)

Om dit vacuum te kunnen vullen en de credibiliteit van de Europese rechtsorde te verstevigen, is evenwel een politieke beslissing noodzakelijk. In afwachting daarvan kan de alerte waakzaamheid van de rechterlijke macht zelf alleen maar aangemoedigd worden.

(85) Suggesties van het Hof van Justitie inzake de Europese Unie, in Verslagen over de Europese Unie, *Bulletin van de E.G.*, 9/75 supplement, blz. 18