

De rechten van nationale overheden in het Europees recht¹

*Piet Van Nuffel*²

1. Probleemstelling

Het Europees integratieproces wordt bijna nooit beschreven vanuit het standpunt van de 'rechten' die het inhoudt voor de overheidsinstanties van de lidstaten. Dit is niet verwonderlijk aangezien de Europese integratie in de eerste plaats beoogt beperkingen te stellen aan de beleidsautonomie van nationale overheden: een interne markt kan immers alleen worden gerealiseerd door deze overheden te verplichten hun recht zodanig in te richten dat de Europese economie niet onnodig wordt belemmerd in haar grensoverschrijdende activiteiten. Betekent dit meteen ook dat het Europees recht aan de nationale overheden geen eigen rechten verleent? Op deze vraag zocht het proefschrift een antwoord.

2. Precisering van de onderzochte rechtsbescherming

2.1. Rechtspositie van nationale overheden

Vanuit de vaststelling dat binnen de lidstaten vaak — om diverse politieke redenen — voor een bescherming van de nationale autonomie wordt gepleit, trachtte het proefschrift na te gaan welke rechtspositie de nationale overheden innemen binnen het institutionele kader van het Europees gemeenschapsrecht. Daarbij werd zowel gekeken naar de mogelijkheid voor nationale overheden om invloed uit te oefenen bij de totstandkoming van communautaire beslissingen als naar de middelen om ongewenste communautaire beslissingen voor de rechter aan te vechten. Onder 'nationale overheid' werden alle overheidsinstanties begrepen die

¹ Deze bijdrage is een samenvatting van het proefschrift "De rechten van nationale overheden in het Europees recht. Een kritisch onderzoek van de constitutionele beginselen die de beleidsruimte van nationale overheden beschermen tegenover de gemeenschapsoverheid" waarop de auteur op 16 september 1999 promoveerde aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de K.U. Leuven tot doctor in de rechten. Promotor was Prof. Dr. Koen Lenaerts. Een geactualiseerde versie van het proefschrift verschijnt eerstdaags in de reeks "Europese Monografieën" onder de titel De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht. De beleidsruimte van centrale en decentrale overheden tegenover de EG-overheid bij Kluwer Juridische Uitgevers, Deventer. De redactie ging bovendien graag in op het verzoek van de auteur om ook de bij het proefschrift gevoegde stellingen op te nemen.

² Piet Van Nuffel was als aspirant FWO en als assistent verbonden aan het Instituut voor Europees Recht en het Instituut voor Europees en Economisch Recht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid en is momenteel referendaris bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen.

binnen een lidstaat op centraal of decentraal niveau een eigen beleid kunnen voeren.

2.2. Bescherming op grond van het gemeenschapsrecht

Centraal stond de vraag of er constitutionele beginselen van gemeenschapsrecht zijn die nationale overheden in het algemeen een beleidsruimte waarborgen tegenover de Europese Gemeenschap — nog steeds de belangrijkste pijler van de Europese Unie. Het proefschrift beperkte zich daarbij tot de rechtsbescherming die nationale overheden niet louter binnen een bepaalde nationale juristengemeenschap maar wel binnen de gehele Europese juristengemeenschap kunnen afdwingen. Om die reden vertrok het onderzoek vanuit de autonome rechtsorde die door het Hof van Justitie is ontwikkeld. Dit impliceert dat niet werd ingegaan op de discussie die binnen de nationale rechtsorden over de positie van het gemeenschapsrecht wordt gevoerd en die niet steeds te verzoenen is met de uitgangspunten van de communautaire rechtsorde.

In dit kader werd de vraag of het gemeenschapsrecht aan nationale overheden een beleidsruimte waarborgt tegenover de Europese Gemeenschap beantwoord vanuit de praktijk van de juridische argumentatie eerder dan vanuit politiek-wetenschappelijke theorieën. Door een onderzoek van de discussie zoals die wordt gevoerd binnen de Europese juristengemeenschap — dus in laatste instantie voor het Hof van Justitie — zocht het proefschrift te achterhalen op welke concepten en structuren de communautaire rechtsorde steunt. Op die wijze werd geschetst in hoeverre het gemeenschapsrecht de mogelijkheid laat om in te gaan op de vraag naar bescherming van de nationale beleidsruimte.

3. Doorwerking van het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsorde

3.1. Fundamenten van de communautaire rechtsorde

De analyse van de beginselen van de voorrang en de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht bleek noodzakelijk om enkele concepten bloot te leggen die bij de toepassing en uitlegging van het gemeenschapsrecht door de communautaire rechter van wezenlijk belang zijn. Voorop staan de beginselen van eenvormige en effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht, die de communautaire rechter argumenten bieden om de verwezenlijkingen van de interne markt te vrijwaren. Daarnaast duikt steeds weer het argument op dat iedere toepassing en uitlegging van het gemeenschapsrecht geen afbreuk mag doen aan de rechten die het gemeenschapsrecht aan particulieren verleent. Zo wordt in het proefschrift opgemerkt dat het Hof van Justitie het concept van rechtstreekse werking behoedzaam hanteert wanneer de rechtstreekse werking van communautaire normen de positie van particulieren zou kunnen bezwaren (zie de afwezigheid van horizontale rechtstreekse werking bij gebrekkig opgezette richtlijnen) maar het toepassingsgebied van de rechtstreekse werking dan weer erg ruim invult wanneer dit de bescherming van particulieren tegen nationale

overheden betreft (zie de functionele interpretatie van overheidsorganen bij verticale rechtstreekse werking).

3.2. Bescherming overheid versus bescherming particulieren

Bijna iedere discussie die binnen de communautaire rechtsorde wordt gevoerd, moet zich tegenover de genoemde concepten verantwoorden, wat alle aanspraken van nationale overheden op een grotere beleidsruimte aanzienlijk bemoeilijkt. Zo zou het gemeenschapsrecht in principe de beleidsruimte van nationale overheden kunnen versterken door niet alle nationale overheden op dezelfde wijze te laten opdraaien voor schendingen van het gemeenschapsrecht. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de inroepbaarheid van bepalingen uit gebrekkig omgezette richtlijnen zou worden beperkt tot de situatie waarin deze bepalingen worden ingeroepen tegenover overheidsinstanties die voor de gebrekkige omzetting verantwoordelijk zijn of als de *Franovich*-rechtspraak inzake de aansprakelijkheid van nationale overheden enkel deze overheidsinstanties aansprakelijk zou stellen die voor de schending van het gemeenschapsrecht in kwestie verantwoordelijk zijn. In beide gevallen is het niet waarschijnlijk dat de rechtspraak zou evolueren naar een versterking van de beleidsruimte van nationale overheidsinstanties omdat dit niet mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de bescherming die het gemeenschapsrecht verleent aan de rechten die toekomen aan particulieren.

4. Bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en Gemeenschap

4.1. Voorbehouden bevoegdheden voor lidstaten?

Het feit dat de Gemeenschap enkel beschikt over de bevoegdheden die door het EG-Verdrag zijn toegekend, geeft de lidstaten geen zekerheid dat zij in hun eigen bevoegdheden niet door het optreden van de Gemeenschap worden geraakt. De bescherming die zou kunnen uitgaan van de verdeling van bevoegdheden tussen Gemeenschap en lidstaten wordt immers ondergraven door de opname in het verdrag van programmatische harmonisatiebevoegdheden, die het in ruime mate overlaten aan de gemeenschapsoverheid om de reikwijdte van het communautaire optreden te bepalen. Slechts in enkele gevallen verbiedt het EG-Verdrag de Gemeenschap te raken aan beleidsdomeinen die aan de lidstaten worden voorbehouden, met name inzake onderwijs en beroepsopleiding³ en, wanneer het specifiek over maatregelen van fraudebestrijding gaat, inzake het nationale

³Inzake onderwijs en beroepsopleiding moet de Gemeenschap een 'aanvullend' beleid voeren "met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid" (artikel 149, lid 1, EG-Verdrag) en "met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding" (artikel 150, lid 1, EG-Verdrag).

strafrecht en de rechtsbedeling.⁴ Met een beroep op de communautaire rechter kunnen nationale overheden gemeenschapsmaatregelen doen nietig verklaren die rechtstreeks beogen deze domeinen te reguleren. In zulke domeinen garandeert het gemeenschapsrecht de nationale overheden immers effectief dat hun vrijheid om zelf de inhoud van het onderwijs of het strafrecht te bepalen, belangrijker wordt geacht dan de mogelijkheid om een gezamenlijk beleid te voeren op communautair niveau.

4.2. Controle op gebruik van bevoegdheidsgrond

Wanneer nationale overheden de geldigheid van een communautair optreden aanvechten, betwisten zij in de praktijk uiterst zelden dat de Gemeenschap voor het optreden in kwestie elke bevoegdheid ontbeert. De betwisting van de bevoegdheid komt doorgaans neer op een discussie over het verdragsartikel dat moet dienen als rechtsgrond voor een bepaalde gemeenschapsmaatregel — een discussie die nationale overheden voeren om te eisen dat een bevoegdheidsgrond wordt gebruikt die hen in de Raad de meeste inspraak geeft bij de totstandkoming van de maatregel.

Zodra de Gemeenschap een maatregel enigszins kan doen aansluiten bij een bevoegdheidsgrond in het verdrag, is het echter uiterst moeilijk voor nationale overheden om controle te laten uitoefenen op het gebruik van de bevoegdheidsgrond. Omwille van de vrijheid die de communautaire rechter aan de politieke gemeenschapsoverheid moet laten, kunnen nationale overheden niet meteen bescherming verwachten van een striktere controle op het verband dat een maatregel met de bevoegdheidsgrond moet vertonen. Uiteindelijk biedt vooral het evenredigheidsbeginsel hier bescherming: dit beginsel kan de gemeenschaps-overheid dwingen aandacht te schenken aan de gevolgen die een gemeenschapsmaatregel meebrengt voor de beleidsruimte van nationale overheden. Daarnaast blijkt de beleidsruimte van nationale overheden in hoofdzaak beveiligd door de bescherming van hun inspraak bij de totstandkoming van communautaire wetgeving. Dit blijkt ook de inzet van de controle die nationale overheden kunnen verwachten ten aanzien van communautaire uitvoerende maatregelen.

De keuze van de rechtsgrond en het evenredigheidsbeginsel staan bv. centraal in het beroep dat Duitsland heeft ingesteld tegen de EG-richtlijn die een geleidelijk verbod op tabaksreclame invoert.⁵ De richtlijn werd tegen de wil in van Duitsland

⁴De maatregelen die de Gemeenschap neemt op grond van artikel 135 EG-Verdrag (inzake douanesamenwerking) of artikel 280 EG-Verdrag (inzake de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap wordt geschaad) "hebben geen betrekking op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling".

⁵Beroep ingesteld door Duitsland tot nietigverklaring van richtlijn 98/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten (zaak C-376/98, *Pb.*, 1998, C 378/12). Dezelfde rechtsvragen komen aan bod in de prejudiciële vraag die de Britse *High Court of Justice* omtrent de richtlijn heeft gesteld aan het Hof van Justitie in zaak C-74/99, *Imperial Tobacco e.a.* (*Pb.*, 1999, C 136/10).

goedgekeurd op basis van een harmonisatiebevoegdheid die de Raad doet beslissen bij meerderheid. De richtlijn zelf beweert tot doel te hebben de belemmeringen op te heffen die bestaan voor grensoverschrijdende reclame en sponsoring voor tabakproducten. Om dit doel te bereiken grijpt de gemeenschapsoverheid naar een drastisch middel: een algemeen verbod op deze reclame en sponsoring. Het is allicht niet onmogelijk voor Duitsland om aan te tonen dat de doelstellingen van de richtlijn met een minder ingrijpende maatregel had kunnen worden bereikt. Toch is vooral de keuze van de rechtsgrond voor discussie vatbaar: het gaat immers in hoofdzaak om een maatregel van volksgezondheid.⁶

5. De keuze van normeringsinstrumenten

5.1. Richtlijn als lidstaatvriendelijk instrument

In de rechtsliteratuur wordt het instrument van de richtlijn doorgaans genoemd als het normeringsinstrument waarmee de Gemeenschap aan de lidstaten de meeste beleidsvrijheid laat. Bij nader toezien wordt de mogelijkheid om de lidstaten door het gebruik van richtlijnen beleidsvrijheid te verlenen doorkruist door de eis dat communautaire regelgeving uniform wordt toegepast en door de noodzaak om particulieren de rechten te verzekeren die de betrokken richtlijn hen toekent. Om de bescherming van particulieren te verzekeren gaat de communautaire rechter zich soms zelfs met de positie van nationale overheden in de nationale rechtsorde bemoeien, zodat het Europees recht niet altijd trouw blijft aan zijn uitgangspunt dat het zich niet uitspreekt over de interne bevoegdheidsverdeling van een lidstaat. Wat de bescherming van nationale overheden betreft, kan men van de richtlijn stellen dat zij als instrument de lidstaten uiteindelijk niet meer ruimte laat dan de technisch-juridische keuze over de wijze waarop de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde zullen worden ingevoerd.

5.2. Bescherming bij keuze van instrumenten

Om tegenover de Gemeenschap eisen te stellen met betrekking tot de keuze van het normeringsinstrument, blijkt opnieuw het evenredigheidsbeginsel het aangewezen concept. Daarnaast kan het communautair optreden effectief worden beperkt wanneer het verdrag preciseringen omtrent de reikwijdte van de communautaire maatregelen in de verdragsbevoegdheden inschrijft, wat het geval is met de clausules die harmonisatie uitsluiten.⁷

⁶Volgens het 'zwaartepuntcriterium' was de correcte rechtsgrond dan ook niet artikel 95 (interne markt) maar wel artikel 152 EG-Verdrag (inzake volksgezondheid), dat echter geen harmonisatie toelaat (zie vn. 6). Dit betekent dat de Gemeenschap niet de bevoegdheid had om de betrokken harmonisatiemaatregel te nemen. Tot dezelfde conclusie is intussen Advocaat-Generaal FENNELLY gekomen in zijn conclusie van 15 juni 2000 in de zaken C-376/98 en C-74/99.

⁷Zo verbieden de artikelen 129 (werkgelegenheid), 149, lid 4, eerste streepje (onderwijs), 150, lid 4 (beroepsopleiding), 151, lid 5, eerste streepje (cultuur) en 152, lid 4, onder c (volksgezondheid) EG-Verdrag de gemeenschapsinstellingen om ter zake maatregelen te nemen die tot doel hebben

6. Het behoud van een nationale beleidsruimte als verplicht onderdeel van de belangenafweging

6.1. Beginselen van evenredigheid, gelijkheid, subsidiariteit en gemeenschapstrouw

Het streven van nationale overheden om een eigen beleidsruimte te bewaren vormt in het gemeenschapsrecht een legitiem belang. Bij gebrek aan een constitutioneel beginsel dat dit belang voorrang geeft boven de verwezenlijking van andere beleidsdoelen kan het gemeenschapsrecht dit enkel beschermen door de gemeenschapsoverheid te verplichten om steeds ook dit belang in de belangenafweging te betrekken. Voor deze bescherming moeten de nationale overheden voornamelijk steunen op het evenredigheidsbeginsel: om te verzekeren dat een gemeenschapsmaatregel aan dit geldigheidsvereiste voldoet moet de gemeenschapsoverheid immers aantonen dat de vooropgestelde beleidsdoelen niet hadden kunnen worden bereikt met een maatregel die de nationale beleidsruimte minder beperkt. Dit evenredigheidsvereiste wordt ook gehanteerd bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel en vormt tevens de basis voor andere rechtsbeginselen zoals de gemeenschapstrouw en het subsidiariteitsbeginsel. Wat de gemeenschapstrouw betreft, komt het proefschrift immers tot de vaststelling dat deze als bescherming tegenover het communautair optreden niet meer inhoudt dan de bevestiging dat de Gemeenschap geen onnodige beperkingen mag stellen aan de nationale beleidsruimte. Het subsidiariteitsbeginsel blijkt eveneens te leiden tot dezelfde afweging als het evenredigheidsbeginsel maar dan met betrekking tot de vraag of de Gemeenschap haar bevoegdheid mag uitoefenen dan wel de vooropgestelde beleidsdoelen door de lidstaten moet laten verwezenlijken. Het inroepen van deze rechtsbeginselen leidt tot een toetsing van gemeenschapsmaatregelen waarbij de communautaire rechter vertrekt van de door de gemeenschapsoverheid gestelde beleidsdoelen en vervolgens nagaat of deze doeleinden op een minder ingrijpende wijze hadden kunnen worden gerealiseerd.

In het verdrag en in de rechtspraak wordt ook een andere toets gesuggereerd waarbij de communautaire rechter de beleidsdoelen van de gemeenschapsoverheid niet als een gegeven beschouwt maar mee in de afweging betreft. Op het eerste gezicht kan deze 'globale' afweging steun bieden om het behoud van een nationale beleidsruimte te erkennen als een belang dat op gelijke voet staat met of zelfs primeert boven de andere waarden en belangen die de gemeenschapsoverheid moet nastreven. Het proefschrift argumenteert evenwel dat de globale afweging de communautaire rechter plaatst voor een opdracht die zijn mogelijkheden te buiten gaat: geconfronteerd met een maatregel die uitgaat van een daartoe bevoegde overheid kan de rechter aan het behoud van een

wetgeving van de lidstaten gelijk te schakelen ("met uitsluiting van de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten").

nationale beleidsruimte geen hogere waarde toekennen indien daartoe geen steun kan worden gevonden in de verdragstekst of in algemene rechtsbeginselen.

6.2. Beperkte bescherming in de praktijk

De beschermingskracht van het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel moet hoe dan ook realistisch worden ingeschat. De mate waarin een communautair optreden 'onnodig' of 'te ingrijpend' wordt geacht, hangt immers af van de doelstellingen die de gemeenschapsoverheid formuleert. Een nationale overheid die een schending van het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel aanvoert, moet kunnen aantonen dat een optreden op nationaal niveau resp. een minder ingrijpend communautair optreden de door de gemeenschapsoverheid vooropgezette beleidsdoelen in dezelfde mate kan verwezenlijken. Dit bewijs is nauwelijks te leveren wanneer de Gemeenschap beoogt een gelijke behandeling te verzekeren (bv. door het wegwerken van ongelijke toestanden of uiteenlopende regelingen, door het nastreven van uniforme regelingen of het verzekeren van een gelijke bescherming) of beoogt grensoverschrijdende problemen efficiënt aan te pakken. Zulke doelstellingen komen nochtans dikwijls voor in communautaire maatregelen, vooral wanneer deze maatregelen verband houden met de verwezenlijking van de interne markt.

6.3. Motivering van belangenafweging

Wanneer nationale overheden er niet in slagen de politieke keuze van de gemeenschapsoverheid via toetsing aan inhoudelijke geldigheidsvereisten in vraag te stellen, blijft hen nog de weg open om de gemeenschapsoverheid te dwingen om een formele verantwoording van haar keuze bij haar maatregelen te voegen. Het motiveringsvereiste speelt hierbij een belangrijke rol. De verplichting voor de gemeenschapsoverheid om de noodzaak en de reikwijdte van haar optreden ten opzichte van de lidstaten te verantwoorden, verzekert dat de toepassing van het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel tenminste in aanmerking wordt genomen in het politieke debat dat bij de aanneming van communautaire maatregelen wordt gevoerd.

7. Inspraak van centrale en decentrale overheden bij de totstandkoming van communautaire normen

7.1. Geen rechtstreekse participatierechten voor decentrale overheden?

Het proefschrift analyseert en vergelijkt de manier waarop nationale overheden invloed kunnen uitoefenen op de communautaire besluitvorming — in hoofdzaak via de participatie van de nationale regeringen in de Raad — en inspraak hebben bij de wijziging van de verdragen waarop de communautaire rechtsorde berust. In beginsel laat het gemeenschapsrecht daarbij slechts één overheidsniveau namens de lidstaat optreden. Toch kent het verdrag de mogelijkheid voor nationale overheden die op decentraal vlak over enige beleidsautonomie beschikken (bv. de

Belgische Gemeenschappen en Gewesten) om namens de lidstaat in de Raad op te treden. Dit moet worden gezien als een uitweg om de fictie van de 'éénstemmige' lidstaat te verzoenen met de realiteit van 'meerstemmige' lidstaten.

Slechts via een verdragswijziging kunnen decentrale overheden rechtstreekse informatie-, consultatie- of participatierechten worden verleend. Het instellen van communautaire participatierechten voor nationale overheden zou onvermijdelijk met zich brengen dat het gemeenschapsrecht diverse aspecten van het constitutionele bestel van de lidstaten zou bepalen. Om de grondwettelijke discussie binnen de lidstaten niet te hypothekeren, moet men enkel deze verdragswijzigingen doorvoeren die de mogelijkheid van participatie aan de communautaire besluitvorming voor nationale overheden verruimen maar de lidstaten vrij laten in de aanwending ervan. In dit kader passen verdragswijzigingen om decentrale of parlementaire overheden te betrekken bij het initiatiefrecht of door splitsing of gezamenlijk uitoefenen van het stemrecht te betrekken bij de werkzaamheden van de Raad.

7.2. Ontplooiing van inspraak binnen de nationale rechtsorde

Zolang op communautair vlak geen consensus bestaat over de autonomie waarover decentrale overheden kunnen beschikken, kunnen decentrale overheden op communautair vlak niet méér autonomie opeisen dan de nationale rechtsorde hen reeds toestaat. Het proefschrift benadrukt dat decentrale overheden tot nog toe niet altijd de volle ruimte gebruiken die het gemeenschapsrecht hen laat om controle uit te oefenen op de vertegenwoordigers van de lidstaat op communautair vlak. Hetzelfde kan worden gezegd over de nationale parlementen. Opmerkelijk genoeg overheerst dus ook binnen het nationale politieke debat de opvatting dat de communautaire besluitvorming niet nodeloos moet worden belemmerd door controle vanwege decentrale overheden of de nationale parlementen.

8. Toegang van centrale en decentrale overheden tot de rechtsbescherming

8.1. Verschillend vorderingsrecht voor centrale en decentrale overheden

Het EG-Verdrag laat de 'lidstaten' toe om gemeenschapsmaatregelen voor de communautaire rechter aan te vechten zonder daarbij enig belang te moeten aantonen (artikel 230, tweede alinea). In de praktijk wordt dit onvoorwaardelijk vorderingsrecht gebruikt door de centrale overheid van de lidstaten. Een decentrale overheid kan echter als 'rechtspersoon' beroep instellen bij de communautaire rechter (met name bij het Gerecht van eerste aanleg) op grond van artikel 230, vierde alinea, EG-Verdrag, met name tegen tot hem gerichte beschikkingen evenals tot beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken. In toepassing van deze procesvoorwaarden wordt het vorderingsrecht beperkt tot deze situaties waarin de overheid in haar

institutionele positie wordt geraakt. Het blijft een vorderingsrecht dat de decentrale overheid enkel de mogelijkheid geeft tegen gemeenschapshandelingen op te komen die specifiek de bevoegdheden of rechten van deze overheid raken.⁸ In dit kader moet de communautaire rechter zich in principe uitspreken over de positie die decentrale overheden binnen de nationale rechtsorde innemen, waardoor het Europees recht opnieuw afwijkt van het uitgangspunt dat het gemeenschapsrecht zich niet uitspreekt over de interne bevoegdheidsverdeling van een lidstaat.

8.2. Ontplooiing van vorderingsrecht binnen de lidstaat

Deze beperkte invulling van het vorderingsrecht van decentrale overheden hoeft niet te worden gezien als een belemmering ten opzichte van de autonomie die deze overheden in federale lidstaten genieten. Net zoals het verdrag decentrale overheden toestaat om in het kader van de besluitvorming namens de lidstaat op te treden, moet immers worden aangenomen dat decentrale overheden ook kunnen gebruik maken van het onvoorwaardelijk vorderingsrecht. Hoewel het Hof van Justitie het anders laat uitschijnen,⁹ moet worden aanvaard dat het gemeenschapsrecht aan federale lidstaten de vrijheid laat om het namens de lidstaat uitgeoefende vorderingsrecht zodanig te organiseren dat ook een decentrale overheid in overleg met de andere overheden van deze lidstaat het onvoorwaardelijke vorderingsrecht kunnen uitoefenen.

9. Besluiten

9.1. De procedurele rechten van nationale overheden

Uit dit alles volgt dat het gemeenschapsrecht geen algemeen beginsel kent dat nationale overheden steeds een zekere beleidsautonomie waarborgt. De 'rechten' waarover nationale overheden op institutioneel vlak beschikken blijven hoofdzakelijk beperkt tot procedurele rechten: enerzijds het recht tot participatie aan de besluitvorming en anderzijds procedurele garanties die de gemeenschapsoverheid verplichten om in de belangenafweging tenminste aandacht te besteden aan het belang dat nationale overheden hebben bij het behoud van een

⁸In recente rechtspraak ziet men decentrale overheden vorderingen instellen wanneer betwistingen rijzen omtrent de toekenning van communautaire financiële steun (bv. Ger. 16 juli 1998, *Regione Toscana/Commissie*, T-81/97, *Jur.*, 1998, II, 2889) of bij een communautair verbod op de toekenning van staatssteun (bv. Ger. 30 april 1998, *Vlaams Gewest/Commissie*, T-214/95, *Jur.*, 1998, II, 717; Ger. (besch.) 16 juni 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Raad*, T-238/97, *Jur.*, 1998, II, 2271; Ger. 15 juni 1999, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Commissie*, T-288/97, *Jur.*, II, 1871; Ger. 15 december 1999, *Freistaat Sachsen en Volkswagen/Commissie*, T-132/96 en T-143/96, nog niet gepubliceerd in *Jur.*), dus vooral bij betwistingen van gemeenschapshandelingen met individuele strekking. Recent achtte het Gerecht ook een beroep tot nietigverklaring ontvanke-lijk dat een gebiedsdeel tegen een handeling van algemene strekking had ingesteld (Ger. 10 februari 2000, *Regering van de Nederlandse Antillen/Commissie*, T-32/98 en T-41/98, nog niet gepubliceerd in *Jur.*).

⁹H.v.J. (besch.) 21 maart 1997, *Waaals Gewest/Commissie*, C-95/97, *Jur.*, 1997, I, 1787.

zekere beleidsruimte. Deze laatste garantie kan voornamelijk worden afgedwongen via het evenredigheidsbeginsel en de specifieke motiveringsplicht die het subsidiariteitsbeginsel oplegt.

De bescherming die de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit en ook wel het gelijkheidsbeginsel aan nationale overheden biedt is niet de verplichting van de gemeenschapsoverheid om aan nationale overheden een beleidsruimte te laten maar wel de verplichting om voor elke maatregel te verantwoorden waarom deze maatregel de nationale beleidsruimte moet beperken. Het verdragssysteem biedt de communautaire rechter geen steun om op grond van deze of andere beginselen de gemeenschapsoverheid te verplichten het behoud van een nationale beleidsruimte als prioritair belang te beschouwen. Zulke versterking van de nationale beleidsautonomie zou overigens stuiten op fundamentele beginselen van het Europees recht, met name het waarborgen van een autonome rechtsorde en het verzekeren dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten die het gemeenschapsrecht verleent aan particulieren. Door de rechten van nationale overheden op te vatten als procedurele rechten neemt het gemeenschapsrecht dezelfde oplossing aan die ook wordt toegepast in federale staten (bv. de Verenigde Staten van Amerika).

9.2. De rechter moet de politiek zijn verantwoordelijkheid laten

De conclusie dat de rechten van nationale overheden beperkt blijven tot procedurele rechten, zou kunnen leiden tot een zoektocht naar methoden om het EG-Verdrag zodanig te wijzigen dat de beleidsvrijheid van nationale overheden wordt versterkt, bv. door het uitbreiden van de lijst van bevoegdheden die aan de lidstaten worden voorbehouden. Dit gaat dan echter om een politieke discussie. Dit proefschrift toonde meer interesse voor de rechtstheoretische moeilijkheid waarop het huidige gemeenschapsrecht stuit om nationale overheden méér beleidsautonomie te garanderen. Dit is de vraag of de rechter die met een ingrijpende gemeenschapsmaatregel wordt geconfronteerd, aan het belang dat nationale overheden hebben bij het behoud van hun beleidsautonomie in bepaalde omstandigheden méér waarde mag hechten dan aan de beleidsdoelen die de gemeenschapsoverheid vooropstelt.

De beginselen van evenredigheid en subsidiariteit worden soms in die zin opgevat als beginselen die de rechter toelaten om het behoud van de nationale beleidsautonomie effectief af te wegen tegenover de doelstellingen van de communautaire overheid. Naar mijn mening is het niet aan de rechter om dergelijke afweging te doen: zolang het verdragssysteem geen duidelijke aanwijzingen geeft over de reikwijdte van de nationale beleidsautonomie, kan de rechter een maatregel van de Gemeenschap moeilijk op overtuigende wijze nietig verklaren op grond van het feit dat het doel dat de Gemeenschap nastreeft niet opweegt tegen de aantasting van de nationale beleidsautonomie die deze maatregel meebrengt. De bevoegdheidsafbakening tussen overheidsinstanties is een politieke aangelegenheid die de rechter niet moet maken als hij geen

duidelijke instructies heeft gekregen. De politieke overheden moeten hun politieke verantwoordelijkheid opnemen. Als nationale overheden willen dat de Gemeenschap in de eerste plaats rekening houdt met het behoud van de nationale beleidsruimte en dat de Gemeenschap in functie daarvan haar beleidsdoelen moet formuleren, dan moeten de nationale overheden hun politieke macht gebruiken om het verdrag in die zin aan te passen.

9.3. Bescherming van decentrale overheden in de eerste plaats binnen de nationale rechtsorde

In beginsel kunnen ook decentrale overheden zich beroepen op beginselen als evenredigheid, subsidiariteit en gelijkheid. In de praktijk kunnen zij echter niet afdwingen dat de communautaire overheid steeds met hun specifieke situatie moet rekening houden. Bij gebrek aan juridische bescherming is de weg van de politieke inspraak voor decentrale overheden dan ook des te belangrijk. Dit proefschrift stelt dat het gemeenschapsrecht aan decentrale overheden weliswaar niet meer inspraak kan geven dan deze overheden op grond van de interne rechtsorde bezitten, maar dat het gemeenschapsrecht de uitoefening van deze interne autonomie ook niet meer dan nodig mag belemmeren. Evenmin als het proefschrift stelling inneemt voor een versterking van de positie van de lidstaten ten opzichte van de Gemeenschap houdt het geen pleidooi voor een versterking van de participatie van decentrale overheden op communautair vlak. Trouwens, eerder dan de aandacht te richten op eigen communautaire organen, zoals het Comité van de Regio's, lijken decentrale overheden hun politieke macht doeltreffender te kunnen uitoefenen door druk uit te oefenen op de wijze waarop de communautaire besluitvorming binnen de lidstaat wordt voorbereid.

9.4. Moraal van het verhaal

Uiteindelijk komt de zoektocht naar de mogelijkheid om nationale overheden juridisch te beschermen tegenover de gemeenschapsoverheid neer op de vaststelling dat het recht deze bescherming niet kan bieden wanneer de nationale overheden niet uitdrukkelijk langs politieke weg met deze bescherming hebben ingestemd, m.a.w. op de stelling dat politieke beslissingen waarover geen akkoord bestaat, niet altijd zomaar naar het recht kunnen worden doorgeschoven.

Bijgevoegde stellingen

Overeenkomstig het doctoraatsreglement van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Leuven werden naast het proefschrift drie stellingen verdedigd die buiten het domein van het proefschrift vallen. Dit zijn de stellingen:

- Binnen een onderneming die openbare diensten verstrekt waarvoor de gebruiker niet beschikt over een alternatief aanbod, moeten niet alleen bijzondere verplichtingen rusten op de onderneming in haar verhouding tot

de gebruiker maar ook op de werkgevers en werknemers van de onderneming in hun interne verhouding. Dit laatste betekent dat ook het recht op collectieve actie van werknemers wordt beperkt door het recht van de gebruiker op het genot van de dienst.

- De rechtswetenschap heeft nood aan tijdschriften die bijdragen alleen opnemen op grond van hun meerwaarde voor het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Een systeem van anonieme selectie kan leiden tot een functioneel onderscheid tussen tijdschriften en mogelijk tot een gezonde reductie van het rechtswetenschappelijk materiaal. Tevens kan dit bij aanstellingen en benoemingen geobjectieerde aanwijzingen geven over de juridische onderzoekskwaliteit van de kandidaten.
- De rechtspraak van de hoogste rechtscolleges zorgt niet alleen voor de oplossing van geschillen maar is onmisbaar voor de ontwikkeling en uniformisering van het recht. Dit inzicht moet worden toegepast op de vorm waarin deze rechtscolleges hun rechterlijke uitspraken doen. Ten aanzien van de juristengemeenschap impliceert dit dat een uitspraak moet worden verantwoord in het licht van de aangevoerde argumenten. De publieke opinie moet een verantwoording krijgen die *informatief* de feitelijke context schetst waarin een rechtsvraag rijst en *legitimerend* uitlegt hoe het rechtssysteem de rechter tot beleidskeuzen dwingt.

DE RECHTEN VAN NATIONALE OVERHEDEN IN HET EUROPEES RECHT

PIET VAN NUFFEL

DE RECHTEN VAN NATIONALE OVERHEDEN IN HET EUROPEES RECHT