

HET EUROPEES GEMEENSCHAPSRECHT NA HET VERDRAG VAN MAASTRICHT *

(eerste deel)

Inleiding – Algemene situering

1. Op 7 februari 1992 werd te Maastricht het Verdrag betreffende de Europese Unie ondertekend (hierna: Unieverdrag, ook afgekort als UV)¹. Het Unieverdrag is het resultaat van twee parallelle intergouvernementele conferenties die eind 1990 in Rome tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen waren bijeen-geroepen ter wijziging van het EEG-Verdrag², en die resp. de economische en monetaire unie (hierna: EMU) en de politieke unie tot voorwerp hadden. Op beide domeinen werd in de Europese Gemeenschap sinds lang, met vallen en opstaan, naar een grotere integratie gestreefd³. Eind jaren tachtig kregen beide integratieprocessen belangrijke nieuwe

impulsen: op het gebied van de EMU mondde de dynamiek van het 1992-project uit in het rapport Delors «betreffende de economische en monetaire unie in de Europese Gemeenschap»⁴, waarvan de Europese Raad van Madrid in juni 1989 de conclusies overnam⁵. De andere conferentie, aangaande de politieke unie, vond haar voedingsbodem in de politieke omwentelingen die Europa recent had doorgemaakt, in het bijzonder de Duitse eenmaking⁶. Zij streefde er voor al naar de democratische legitimiteit van de Gemeenschap te verhogen⁷ en aan de nieuwe uitdagingen tegemoet te komen door aan de EG bevoegdheden inzake een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toe te vertrouwen.

Het Unieverdrag is in werking getreden op 1 november 1993, d.i. de eerste dag van de maand volgend op de neerlegging van de laatste bekrachtigingsakte, in casu die van Duitsland (cf. art. R, lid 2, UV)⁸. Zoals bekend, heeft de ratificatie van het verdrag door alle lidstaten heel wat voeten in de aarde gehad: de perikelen rond de twee Deense referenda⁹, het Franse referendum⁹, de Europese Raad van

* Over de auteurs; K. Coppenhelle is referendaris bij het Hof van Justitie EG; W. Devroe is referendaris bij het Hof van Justitie EG en aspirant NFWO; J. Wouters is referendaris bij het Hof van Justitie EG en docent Europees recht aan de Rijksuniversiteit Limburg. W. Devroe en J. Wouters bereiden een boek voor over het Verdrag van Maastricht dat in het voorjaar 1994 verschijnt bij de uitgeverij Peeters, Leuven, in de door prof. R. Blanpain uitgegeven reeks Europees Recht.

¹ *Pb.*, 1992, C 191. Een geconsolideerde versie, met inbegrip van de bijgewerkte tekst van het EG-Verdrag (echter niet van EGKS- en Euratom-Verdrag, en zonder de Slotakte en de verklaringen bij het UV) verscheen in *Pb.*, 1992, C 224.

² Dit is de geijkte procedure voor verdragswijzigingen: zie voormalig art. 236 EEG, thans art. N UV. Over de voorgeschiedenis en afwikkeling van beide conferenties, zie o.m. GOESEL, V., «Traité sur l'Union européenne», *Juriclasser Europe*, fasc. 120, 3-5, nrs. 1-6; DURAND, C.-F., «Le traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992). Quelques réflexions», in *Commentaire Mégret. Le droit de la CEE*, I, Brussel, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1992, 357-362, nrs. 1-5; NIHOUL, P., «Chronique sur l'Union européenne», *J.T.*, 1991, 733-736 en 757-762. Bijzonder waardevol i.v.m. de conferentie betreffende de politieke unie zijn de bijdragen en documenten vervat in *The Intergovernmental Conference on Political Union*, LAURSEN, F. en VANHOONACKER, S. (red.), Maastricht, EIPA, 1992. I.v.m. de beweegredenen der lidstaten voor en tijdens laatstgenoemde conferentie, zie CORBETT, R., «The Intergovernmental Conference on Political Union», *J. Comm. M. Stud.*, 1992, 271-298.

³ Het streven naar een EMU leidde begin jaren zeventig tot het bekende rapport Werner (*Bull.EG*, 1970, suppl. 11) en de resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van 22 maart 1971 betreffende de verwezenlijking in etappes van de economische en monetaire unie in de Gemeenschap (*Pb.*, 1971, C 28, 1). Het idee van een Europese politieke unie werd voor het eerst vooropgesteld door de top van Parijs van 19-21 oktober 1972 (*Bull.EG*, 10-1972, 25, nr. 16). Markante etappes sindsdien waren o.m. de «Plechtige Verklaring over de Europese Unie», aangenomen op de Europese Raad te Stuttgart op 29 juni 1983 (*Bull.EG*, 6-1983, 26-32), en het «ontwerp-verdrag tot oprichting van de Europese Unie» van het Europees Parlement van 14 februari 1984 (*Pb.*, 1984, C 77, 33). Voor een overzicht van beide ontwikkelingen,

zie DE RUYT, J., *L'acte unique européen*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987, 16-45.

⁴ Luxemburg, Bureau voor officiële publikaties van de EG, 1989; ook gepubliceerd in *Agence Europe*, 30 april 1989, doc. 1550/1551.

⁵ Deze Europese Raad stelde tevens het begin van de eerste fase van de economische unie op 1 juli 1990 vast, d.i. de datum waarop in beginsel alle kapitaalbewegingen in de Gemeenschap vrijgemaakt moesten zijn: cf. *infra*, VI.

⁶ Cf. tweede considerans preambule UV, die herinnert «aan het historisch belang van de beëindiging van de deling van het Europese continent en de noodzaak solide grondslagen voor de opbouw van het toekomstige Europa te leggen». Belangwekkende rapporten dienaangaande vindt men in *Un défi pour la Communauté européenne: les bouleversements à l'Est et au centre du continent*, Brussel, Ed. Université de Bruxelles, 1991.

⁷ Een belangrijke aanzet tot het debat daarover leverde het Belgisch memorandum van 20 maart 1990 (*Agence Europe*, 29 maart 1990, Doc. 1608): cf. DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Ph., «Exposé introductif», in *L'Union européenne après Maastricht*, Institut d'Etudes européennes (red.), Brussel, 1992, (17), 18.

⁸ Op de valreep verscheen in het Belgisch Staatsblad de wet van 26 november 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 protocollen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, *B.S.*, 30 oktober 1993.

⁹ Voor een juridische stellingname n.a.v. het eerste, negatief uitgevallen Deense referendum, zie KAPTEYN, P.J.G., «Denemarken en het Verdrag van Maastricht», *N.J.B.*, 1992, 781-783; voor een stand van zaken in voorjaar 1993, zie GJØRTLER, P., «Ratifying the Treaty on European Union: an interim report», *Eur.L.Rev.*, 1993, 356-360.

Edinburgh van december 1992¹¹, de stormachtige zittingen in het Britse parlement en de constitutionele rechtszaken voor het High Court of Justice¹² en, ten slotte, voor het Bundesverfassungsgericht¹³ liggen nog vers in het geheugen¹⁴. Ook op het constitutionele vlak zorgde het verdrag voor complicaties waardoor lidstaten hun grondwet moesten aanpassen¹⁵. Op de vooravond van de inwerkingtreding van het Unieverdrag bevestigde de Europese Raad op zijn buitengewone zitting te Brussel van 29 oktober 1993 de wil van alle

lidstaten om het verdrag in al zijn dimensies ten uitvoer te leggen¹⁶.

De onderhavige bijdrage biedt een overzicht van de voornaamste vernieuwingen die het Unieverdrag teweegbrengt en van de daarmee verwante ontwikkelingen in 1992 en 1993. Naast een kijk op de algemene architectuur van de Europese Unie (hierna: de Unie) komt vooral de kern van het verdrag aan bod, nl. de wijzigingen die zijn aangebracht in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, waaruit het Unieverdrag (art. G, A, sub 1) de term «Economisch» schrapte (hierna: EG-Verdrag of EG; EEG-Verdrag of EEG voor verwijzingen naar het vroegere verdrag).

I. Algemene architectuur van de Unie

2. Het Unieverdrag, dat zichzelf omschrijft als «een nieuwe etappe in het proces van totstandkoming van een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen» (art. A, al. 2, UV)¹⁷, is een bijzonder uitgebreid en complex document. Met zijn 200 nieuwe of gewijzigde artikelen, 17 protocollen (waarvan de eerste 16 aan het EG-Verdrag zijn gehecht, het laatste aan het Unieverdrag en aan de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen) en Slotakte, waaraan 33 verklaringen zijn gehecht¹⁸, biedt het verdrag de meest diepgaande herziening van de communautaire verdragen sinds 1957. De structuur van de Unie is al vaker vergeleken met die van een tempel met drie op zichzelf staande pijlers die verenigd worden door een gemeenschappelijk fronton¹⁹: (i) in de periferie van het verdrag bevindt zich het *fronton*, bestaande uit gemeenschappelijke bepalingen die de doelstellingen, het institutionele kader en een aantal werkingsregels van de Unie opgeven (titels I en VII); de *pijlers* bestaan uit (ii) een communautair

¹⁶ Zulks mede aan de hand van een aantal concrete beslissingen, zoals omtrent de zetel van een tiental organen en diensten: *infra*, nr. 56. Voor de resultaten van deze Europese Raad, zie *Agence Europe*, nr. 6098, 31 oktober 1993 (speciale editie).

¹⁷ De verwijzing naar «een steeds hechter verband tussen de Europese volkeren» komt reeds voor in de preambule van het EG-Verdrag. Het ontwerp-UV stelde een «Unie met een federale roeping» in het vooruitzicht, doch dit werd vooral op aandringen van het Verenigd Koninkrijk geschrapt; over het beperkt belang van die ingreep, zie DURAND, C.-F., o.c., in *Commentaire Mégret*, 369-370, nrs. 12-15; LHOEST, O. en NIHOUL, P., «Le traité de Maastricht: vers l'union européenne», *J.T.*, 1992, (785), 786. VERLOREN VAN THEMAAT, P., «Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape, mais vers quels horizons?», *R.M.C.*, 1992, (203), 208, verkiest zelfs de uiteindelijke formule.

¹⁸ Voor een algemeen bespreking, zie CONSTANTINESCO, V., «La structure du traité instituant l'Union européenne», *Cah. Dr. Eur.*, 1993, (251), 255-264. De rechtsstatus van de aan het EG-Verdrag gehechte *protocollen* is in art. 239 EG geregeld: zij maken er een integrerend deel van uit. Over de juridische waarde van de *verklaringen*, zie TOTH, A.G., «The legal status of the declarations attached to the Single European Act», *C.M.L.Rev.*, 1986, 803-812.

¹⁹ EVERLING, U., «Reflections on the structure of the European Union», *C.M.L. Rev.*, 1992, (1053), 1060-1061, wijst er terecht op dat de situatie juridisch ingewikkelder ligt. Voor een kritiek op deze structuur, zie o.m. CURTIN, D., «The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces», *C.M.L.Rev.*, 1993, (17), 22-26.

⁰ Het Unieverdrag heeft in Frankrijk heel wat stof doen opwaaien: zie o.m. sterk tegen het verdrag, DE VILLIERS, Ph., *Notre Europe sans Maastricht*, Parijs, Albin Michel, 1992; voor enkele bedenkingen nadien, zie GOYBET, C., «Le oui à Maastricht... et après?», *R.M.C.*, 1992, 681-682; TOULEMON, R., «Propos d'après référendum. Réponse d'un ancien 'eurocrate'», *R.M.C.*, 1992, 853-854¹. De op die Europese Raad bereikte conclusies i.v.m. het Unieverdrag omvatten een deel over «Denemarken en het Verdrag betreffende de Europese Unie» (waaronder een «Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde heeft gesteld»), gepubliceerd in *Pb.*, 1992, C 348, alsook richtsnoeren voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, gepubliceerd in *Bull.EG*, 12-1992, 13 (*infra*, nrs. 24 e.v.); zie, kritisch, CURTIN, D. en VAN OOI, R.H., «De bijzondere positie van Denemarken in de Europese Unie», *S.E.W.*, 1993, 675-689; VERLOREN VAN THEMAAT, P., «De Europese Raad van Edinburgh als goudmijn voor juristen», *S.E.W.*, 1993, 423-433; cf. ook HARTLEY, T.C., «Constitutional and institutional aspects of the Maastricht Agreement», *I.C.L.Q.*, 1993, (213), 234-237.

¹² Het High Court of Justice verwierp op 30 juli 1993 de klacht van Lord Rees-Mogg: «High Court rejects Maastricht challenge», *Fin. Times*, 31 juli-1 augustus 1993.

¹³ Arrest van 12 oktober 1993 (2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 *EuGRZ*, 1993, 429).

¹⁴ Voor een overzicht van het ratificatieproces in de lidstaten, zie de bijdragen in «Ratification processes of the Treaty on European Union», *Eur. L. Rev.*, 1993, 228-253; zie ook, met nadruk op België, VANGINDERACHTER, J., «De goedkeuring van het Verdrag van Maastricht», *R.W.*, 1992-93, 670-673.

¹⁵ In België wees de Raad van State op de onverenigbaarheid van art. 4, tweede lid, Gw. met art. 8 B EG (*infra*, nr. 35): *Gedr.St., Kamer*, 1991-92 (B.Z.), nr. 482/1, 70-71. De regering achtte een grondwetsherziening echter pas noodzakelijk nadat de Raad specifieke regels daaromtrent zal hebben uitgewerkt: *Gedr.St., Kamer*, 1991-92 (B.Z.), nr. 482/1, 15. Voor *Duitsland*, zie SCHOLZ, R., «Grundgesetz und europäische Einigung», *N.J.W.*, 1992, 2593-2601; *idem*, «Europäische Union und Verfassungsreform», *N.J.W.*, 1993, 1690-1692; HAHN, H.J., *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung*, Baden-Baden, Nomos, 1992, i.h.b. 103 e.v. In Frankrijk heeft de Conseil constitutionnel zich tweemaal over de verenigbaarheid van het Unieverdrag met de Grondwet geboden: uitspraken van 9 april en 2 september 1992, *Rev.Fr.Dr.Admin.*, 1992, 373, noot GENEVOIS, B., «Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution», resp. *Rev.Fr.Dr.Admin.*, 1992, 937, noot GENEVOIS, B., «Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution révisée», *Revue Universelle des droits de l'Homme*, 1992, 336 resp. 341, *EUGRZ*, 1993, 187-196 (in Duitse vertaling); zie ook FAVOREU, L., «Le contrôle de constitutionnalité du traité de Maastricht et le développement du 'droit constitutionnel international'», *Rev.Gén.Dr.Int.PUBLIC*, 1993, 39-65. Voor een rechtsvergelijkende analyse, zie RIDEAU, J., «Aspects constitutionnels comparés de l'évolution vers l'union européenne», in *La constitution et l'Europe*, Parijs, Montchrestien, 1992, 67-214.

gedeelte, nl. bepalingen die wijzigingen aanbrengen in het EEG-, EGKS- en Euratom-Verdrag (titels II-IV), (iii) een gedeelte over de nieuwe domeinen van gemeenschappelijk beleid, d.w.z. buitenlands en veiligheidsbeleid (titel V) en (iv) een gedeelte over de nieuwe domeinen van samenwerking, nl. justitie en binnenlandse zaken (titel VI)²⁰. Op dit fronton en de twee laatste pijlers wordt hier ingegaan. Het communautaire gedeelte van het Unieverdrag komt in de overige hoofdstukken aan bod.

A. Gemeenschappelijke bepalingen

3. Met het Unieverdrag richten de verdragsluitende partijen gezamenlijk een Europese Unie op die gegrond is op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die dat verdrag instelt (art. A, al. 1 en 3, UV)²¹. De Unie krijgt de zeer algemene taak mee, de betrekkingen tussen de lidstaten en tussen hun volkeren samenhangend en solidair te organiseren²². Meer specifiek streeft de Unie krachtens art. B UV vijf *doelstellingen* na, waarvan alleen de eerste al grotendeels in het EEG-Verdrag vervat lag: (i) bevordering van een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang; (ii) bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak; (iii) versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie; (iv) ontwikkeling van een nauwe samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, en (v) volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het «acquis communautaire», d.i. het geheel van bestaande communautaire regels zoals uitgelegd en toegepast door het Hof van Justitie. Art. B UV geeft ook uitdrukkelijk de *middelen* op ter verwezenlijking van die doelstellingen. Zo moet de economische en sociale vooruitgang worden gerealiseerd door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen (een verwijzing naar het begrip interne markt als gedefinieerd in art. 8 A EEG, thans art. 7 A EG: *infra*, nr. 19), door de versterking van de economische en sociale samenhang en door de oprichting van een EMU die uiteindelijk een gemeenschappelijke munt inhoudt. Voorts moet de internationale identiteit van de Unie vorm krijgen via een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van een gemeenschappelijk defensiebeleid na langere tijd «dat metertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden». De rechten en belangen van de onderdanen moeten beter beschermd worden door de instelling van een burgerschap van de Unie. De handhaving en ontwikkeling van het acquis communautaire ten slotte moet worden gewaarborgd door het ene institutionele kader waarover de Unie beschikt

(art. C UV), waarbij alvast een intergouvernementele conferentie in 1996 in het vooruitzicht wordt gesteld die moet nagaan in hoeverre de door het Unieverdrag ingevoerde beleids- en samenwerkingsdomeinen doeltreffender moeten worden gemaakt (art. B, vijfde streepje, UV)²³.

4. Het Unieverdrag omschrijft ook in grote lijnen het *institutionele kader* waarbinnen de Unie opereert. Daarbij is de klemtoon gelegd op continuïteit, eenheid en coherentie: zoals gezegd, beschikt de Unie over één institutioneel kader dat de samenhang en continuïteit van haar optreden verzekert en tegelijk het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt (art. C UV). In het bijzonder het gehele externe optreden van de Unie moet samenhangend zijn, een aangelegenheid waarvoor Raad en Commissie de verantwoordelijkheid dragen²⁴. Daarnaast worden de organen aangeduid die de doelstellingen van de Unie moeten verwezenlijken. In eerste instantie is dat de Europese Raad, d.i. de zesmaandelijks vergadering van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Commissie. Dit orgaan, dat sedert 1974 opereert²⁵ en met de Europese Akte (hierna ook: EA)²⁶ in 1987 een verdragsrechtelijke grondslag kreeg, moet de nodige impulsen geven voor de ontwikkeling van de Unie en de algemene politieke beleidslijnen vaststellen (art. D, al. 1, UV)²⁷. Voortaan moet hij

²³ Onder verwijzing naar art. N, lid 2, UV. Over de vermoedelijke betekenis van deze bepaling, zie KAPTEYN, P.J.G., «Inleidende beschouwingen over het Verdrag betreffende de Europese Unie», *S.E.W.*, 1992, (667), 672. Volgens de Belgische regering wordt daarmee «in uiterst behoudzame termen» de mogelijkheid geopend om na te gaan of de twee nieuwe pijlers bij het acquis communautaire kunnen worden gevoegd: *Gedr.St., Kamer*, 1991-92 (B.Z.), nr. 482/1, 12. Art. N, lid 2, heeft evenwel ook betrekking op de verdere communautarisering van reeds in het EG-Verdrag opgenomen domeinen, m.n. art. 3, sub t, EG: zie *infra*, voetnoot 95.

²⁴ Dit wordt in het Unieverdrag op specifieke punten herhaald: zo bepaalt art. J.8, lid 2, UV m.b.t. het buitenlands en veiligheidsbeleid dat de Raad moet toezien «op de eenheid, de samenhang en de doeltreffendheid van het optreden van de Unie». Over de meerdere betekenissen van de term «samenhang», zie MÜLLER-GRAFF, P.C., «Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht», *Integration*, 1993, 147-157.

²⁵ Op de topconferentie te Parijs van 9 en 10 december 1974 besloten de regeringsleiders der lidstaten voortaan driemaal per jaar in het kader van de Europese Politieke Samenwerking als Europese Raad samen te komen: *Bull.EG*, 12-1974, 7.

²⁶ Art. 2 Europese Akte, gedaan te Luxemburg op 17 februari 1986 en te 's-Gravenhage op 28 februari 1986, *Pb.*, 1986, L 1986, 1. De EA trad op 1 juli 1987 in werking.

²⁷ Deze beleidslijnen hebben geen juridisch bindende werking t.a.v. de gemeenschapsinstellingen. Volgens CURTIN, D., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1993, 26, volgt uit art. M UV dat het Hof de beleidslijnen van de Europese Raad zou kunnen vernietigen ingeval deze op het gemeenschapsrecht inbreuk maken. Dit lijkt ons twijfelachtig omdat art. 173 EG nergens in die bevoegdheid voorziet en volgens vaste rechtspraak een nietigheidsberoep slechts openstaat tegen een handeling die beoogt rechtsgevolgen teweëg te brengen: cf. recent arresten van 30 juni 1992 in de zaken C-312/90, Spanje/Commissie, *Jur.*, 1992, I-4117, r.o. 11, en C-47/91, Italië/Commissie, *Jur.*, 1992, I-4145, r.o. 19. Wel kan het Hof op beleidslijnen van de Europese Raad gebaseerde *gemeenschapsbesluiten* vernietigen die onwettig zijn en op die manier een onrechtstreekse wettigheidstoetsing uitvoeren: EVERLING, U., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1992, 1063. Zie m.b.t. het

²⁰ De structuur van het Unieverdrag is zichtbaar geïnspireerd op die van de Europese Akte.

²¹ Op het specifieke rechtskarakter van de Unie – een mengeling van federale, supranationale en confederale elementen – kan hier niet worden ingegaan: daarover PLIAKOS, A.D., «La nature juridique de l'Union européenne», *Rev.Trim.Dr.Eur.*, 1993, 187-224. Zie ook LABOUZ, M.-F., «Rapport introductif», in *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Parijs, Montchrestien, 1992, (11), 20-23.

²² Die nadruk op de solidariteit tussen de volkeren van de Unie wijst meteen op het toegenomen belang van de interregionale solidariteit: zie ook de vierde considerans preambule UV.

na elke bijeenkomst verslag uitbrengen aan het Europees Parlement (hierna : Parlement) en daaraan ook een jaarverslag voorleggen (art. D, al. 3, UV).

Art. E UV voegt daaraan de klassieke instellingen toe : het Parlement, de Raad — die zichzelf inmiddels tot «Raad van de Europese Unie» heeft herdoopt²⁸ —, de Commissie en het Hof van Justitie (hierna : Hof), die ook voor het niet-communautaire optreden van de Unie ter beschikking staan²⁹. Benadrukt wordt dat deze instellingen hun bevoegdheden uitoefenen onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen vastgesteld in de communautaire verdragen en het Unieverdrag (zie ook *infra*, nr. 25). Een verzuim is wellicht dat de Rekenkamer, die voortaan in art. 4 EG als instelling is opgenomen (*infra*, nr. 53), hier niet wordt vermeld. Opvallend is daarnaast de nadrukkelijke specificatie — lees : beknotting — van de bevoegdheden van het Hof, dat slechts rechtsprekende bevoegdheid krijgt inzake de wijzigingen die het Unieverdrag in de drie gemeenschapsverdragen aanbrengt, in het kader van internationale overeenkomsten op het gebied van de justitiële samenwerking en binnenlandse zaken (o.m. asiel- en immigratiebeleid) voor zover die overeenkomsten zulks bepalen en onder de daarin bepaalde voorwaarden (art. K.3, lid 2, sub c, al. 3, UV), en t.a.v. de slotbepalingen van het Unieverdrag (art. L UV). Over de gemeenschappelijke bepalingen van het Unieverdrag, de bepalingen inzake buitenlands en veiligheidsbeleid en die aangaande samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken, heeft het Hof geen enkele rechtsmacht³⁰.

De Unie bezit geen rechtspersoonlijkheid³¹. Deze tekortkoming zal zich vooral op de nieuwe domeinen van buitenlands en veiligheidsbeleid laten voelen : de Unie heeft niet de bevoegdheid om internationale overeenkomsten op deze gebieden te sluiten³².

externe optreden van Unie resp. Gemeenschap ook FLAESCH-MOUGIN, C., «Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne», *Cah.Dr.Eur.*, 1993, (351), 389-390.

²⁸ Besluit 93/591/EG, Euratom, EGKS, EG" van de Raad van 8 november 1993 betreffende de benaming van de Raad in verband met de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.*, 1993, L 281, 18. (rectificatie in *Pb.* 1993, L 285, 41).

²⁹ Een soortgelijke aanpak werd reeds in titel III van de Europese Akte gehanteerd : daarover DE RUYT, *L'acte unique européen*, 103-106. Voor een kritiek op de wijze waarop de instellingen worden «geleend» voor de niet-communautaire beleids- en samenwerkingsdomeinen, zie o.m. CURTIN, D., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1993, 28-30, en «Editorial comments : Post-Maastricht», *C.M.L.Rev.*, 1992, (199), 202.

³⁰ Cf. de kritiek bij FLAESCH-MOUGIN, C., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 389-390; SCHERMERS, H.G. en SLOT, P.J., «Maastricht. Mijlpaal of hinderpaal op de weg naar een voortgaande Europese eenwording?», *N.J.B.*, 1992, (1033), 1036. Een soortgelijke bevoegdheidsbeperking lag al in art. 31 EA vervat.

³¹ Dit is immers nergens in het UV bepaald, zulks in tegenstelling tot de artt. 210 EG, 6 EGKS en 184 Euratom.

³² Cf. MELCHIOR, F., «Le Traité de Maastricht sur l'union européenne (essai de présentation synthétique)», *Actualités du Droit*, 1992, (1207), 1216; LHOEST, O. en NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1992, 786. Volgens de Belgische regering was het ontzeggen van rechtspersoonlijkheid precies een middel om te voorkomen dat de twee nieuwe pijlers de communautaire besluitvorming zouden aantasten : *Gedr. St., Kamer*, 1991-92 (B.Z.), nr. 482/1, 11. Zie in dat verband art. 228 A EG, dat in een optreden van de Raad (met gekwalifi-

5. Ten slotte geeft het Unieverdrag een aantal *elementaire werkingsregels* voor de Unie op. Zij moet de nationale identiteit eerbiedigen van haar lidstaten, waarvan de regeringsstelsels op democratische beginselen gebaseerd moeten zijn (art. F, lid 1 UV)³³. Ook moet zij als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht de grondrechten eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd in het EVRM en voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten (art. F, lid 2, UV)³⁴. Dit gebod vloeide overigens reeds voort uit de Gemeenschappelijke Verklaring van het Parlement, de Raad en de Commissie van 1977³⁵ en vormt een bekrachtiging van de rechtspraak van het Hof³⁶. Vervolgens moet de Unie het acquis communautaire volledig handhaven en verder ontwikkelen (artt. B, vijfde streepje, en M UV)³⁷. Ten slotte moet de Unie zich van de middelen voorzien die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen (art. F, lid 3, UV).

Het geheel wordt afgerond met een aantal bepalingen betreffende de herziening van de verdragen waarop de Unie is gebaseerd (art. N UV) resp. verzoeken om lidmaatschap van andere Europese staten (art. O UV), waarin de thans afgeschafte artt. 236 en 237 EEG nagenoeg volledig zijn overgenomen³⁸.

ceerde meerderheid) voorziet ingeval actie onder het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie economische sancties meebrengt. Op het gebied van het kapitaalverkeer is die situatie in detail geregeld door art. 73 G EG.

³³ Cf. vierde considerans preambule UV, die de inachtneming van de geschiedenis, cultuur en tradities van de volkeren der lidstaten benadrukt. De beklemtoning van de nationale identiteit is wellicht een tegenwicht voor de plaats die voortaan voor de regio's in het communautaire besluitvormingsproces is ingeruimd (zie *infra*, nr. 51): KAPTEYN, P.J.G., o.c., *S.E.W.*, 1992, 668-669.

³⁴ Zie ook de derde considerans preambule UV. Ook inzake ontwikkelingssamenwerking wordt de bijdrage van de Gemeenschap tot de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten en fundamentele vrijheden beklemtoond : art. 130 U, lid 2, EG.

³⁵ *Pb.*, 1977, C 103, 1; zie ook de derde considerans preambule EA, waarnaar het Hof verwees in zijn arrest van 18 mei 1989, zaak 249/86, Commissie/Duitsland, *Jur.*, 1989, 1263, r.o. 10.

³⁶ Zie o.m. arrest van 17 december 1970, zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.*, 1970, 1125, r.o. 4; arrest van 14 mei 1974, zaak 4/73, Nold, *Jur.*, 1974, 491, r.o. 13; arrest van 13 december 1979, zaak 44/79, Hauer, *Jur.*, 1979, 3727, r.o. 15; arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, *Jur.*, 1991, I-2925, r.o. 41; arrest van 4 oktober 1991, zaak C-159/90, Grogan, *Jur.*, 1991, I-4685, r.o. 31; cf. tevens uitgebreid de conclusie van advocaat-generaal VAN GERVEN in laatstgenoemde zaak, *Jur.*, 1991, I-4721, nrs. 30 e.v.

³⁷ Het is een gelukkige zaak dat art. M UV, dat op aandringen van de Belgische delegatie werd ingelast, deel uitmaakt van de slotbepalingen, zodat het Hof van Justitie in dezen over een controlebevoegdheid beschikt. Een soortgelijke techniek werd toegepast in art. 32 EA.

³⁸ Art. G, punt 83, UV bepaalt dat laatstgenoemde artikelen vervallen. Hetzelfde geldt voor de artt. 96 en 98 EGKS (vervallen krachtens art. H, punt 21, UV) en de artt. 204 en 205 Euratom (vervallen krachtens art. I, punt 28, UV). Nieuw aan art. N UV is dat, in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied, de Europese Centrale Bank moet worden geraadpleegd.

B. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

6. Reeds vanaf het begin van de jaren zeventig golden tussen de lidstaten politieke afspraken die ertoe strekten hun standpunten en acties op het gebied van het *buitenlands beleid* op elkaar af te stemmen (de zgn. Europese Politieke Samenwerking of EPS)³⁹. Titel III van de Europese Akte gaf aan deze samenwerking een verdragsrechtelijke grondslag⁴⁰. Het Unieverdrag schaft die titel af⁴¹ en introduceert in de artt. J.1 tot J.11 een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat de Unie en haar lidstaten voortaan moeten voeren. Als *doelstellingen* heeft dat beleid (i) bescherming van de gemeenschappelijke waarden en van de fundamentele belangen en onafhankelijkheid van de Unie, (ii) versterking van de veiligheid van de Unie en haar lidstaten, (iii) handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid⁴², (iv) bevordering van de internationale samenwerking en ontwikkeling en (v) ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden (art. J.1, lid 2, UV). Het Unieverdrag stelt twee *actiemiddelen* ter beschikking om die doelstellingen te bereiken. Het eerste is een *systematische samenwerking* tussen de lidstaten: in het kader daarvan vindt wederzijdse informatie en onderling overleg plaats in de Raad over elk vraagstuk van algemeen belang op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid, waarbij de Raad, wanneer hij het nodig acht, een gemeenschappelijk standpunt bepaalt. De lidstaten moeten dan verzekeren dat hun nationaal beleid met dat gemeenschappelijke standpunt overeenstemt (art. J.2, leden 1 en 2, UV). Het tweede actiemiddel, *gemeenschappelijk optreden*, is heel wat dwingender. Het betekent dat de Raad, op «gebieden waar de Lid-Staten aanzienlijke gemeenschappelijke belangen hebben» (art. J.1, lid 3, UV) en uitgaande van algemene richtsnoeren van de Europese Raad, besluit om een bepaald vraagstuk het voorwerp te maken van een gemeenschappelijk optreden waarvan hij de doeleinden, middelen, procedures, voorwaarden en eventuele tijdsduur bepaalt⁴³. De lidstaten zijn door dit optreden gebonden bij het innemen van standpunten en bij hun verdere

optreden (art. J.3, sub 4, UV)⁴⁴. Dit tweede actiemiddel is niet van toepassing op defensiegebied (art. J.4, lid 3, UV). Op zijn speciale zitting te Brussel van 29 oktober 1993 heeft de Europese Raad de Raad verzocht de modaliteiten uit te werken voor een gemeenschappelijk optreden inzake de bevordering van de stabiliteit en vrede in Europa, het Nabije Oosten, Zuid-Afrika, ex-Joegoslavië en Rusland⁴⁵.

7. Vooral op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid vormt het Unieverdrag een merkwaardige stap voorwaarts⁴⁶. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat dit beleid «alle kwesties [omvat] die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden» (art. J.4, lid 1, UV)⁴⁷. Ofschoon dit een voorzichtig engagement blijft, toont de formulering toch aan dat er een consensus bestaat over de in te slane richting, wat van belang kan zijn in het licht van de aangekondigde mogelijke herziening van art. J.4 in 1996-98 (art. J.4, lid 6, UV)⁴⁸. Daarnaast valt op hoe het Unieverdrag op defensiegebied in een nauwe samenwerking voorziet tussen de Unie en de Westeuropese Unie (WEU): deze vormt een «integreerend deel (...) van de ontwikkeling van de Europese Unie» en wordt door de Unie, telkens wanneer besluiten en maatregelen gevolgen hebben voor defensie, verzocht om deze uit te werken en ten uitvoer te leggen (art. J.4, lid 2, UV). Uit een verklaring gehecht aan het Unieverdrag blijkt dat het doel is de WEU in fasen op te bouwen tot de defensiecomponent van de Unie⁴⁹. Wel moet het uniebeleid het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van sommige lidstaten onverlet laten⁵⁰ en verenigbaar zijn met de NAVO-verplichtingen van sommige lidstaten (art. J.4, leden 2 en 4, UV).

8. *Institutioneel* verloopt het buitenlands en veiligheidsbeleid als volgt. De beleidsimpulsen gaan uit van de *Europese*

³⁹ M.n. sedert het rapport van Luxemburg (rapport Davignon) van 27 oktober 1970, *Bull. EG*, 11-1970, 9. Voor een bespreking van de EPS vóór resp. tot en met de EA, zie o.m. DE SCHOUTHEETE, Ph., *La coopération politique européenne*, Brussel, Labor, 1986; *Towards a European Foreign policy*, DE VREE, J.K., COFFEY, P. en LAUWAARS, R.H. (red.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.

⁴⁰ Voor een grondige bespreking, zie DE RUYT, J., *L'acte unique européen*, 227, nrs. 23 e.v.

⁴¹ Art. P, lid 2, UV, dat terzelfder tijd ook de artt. 2 en 3, lid 2, EA vervallen verklaart. Merkwaardig genoeg blijft art. 1 EA overeind, dat uitdrukkelijk naar de EPS en titel III EA verwijst.

⁴² Zulks overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs.

⁴³ Tijdens de intergouvernementele conferentie zouden verscheidene lijsten zijn ingediend die aanduiden op welke domeinen een gemeenschappelijk optreden mogelijk was, doch geen enkele daarvan werd opgenomen in het UV: REMACLE, E., «La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne après Maastricht», in *Vers une nouvelle Europe ?*, TELO, M. (red.), Brussel, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1992, (239), 243.

⁴⁴ Dit actiemiddel vindt reeds een prefiguratie in art. 30 EA: cf. DE SCHOUTHEETE DE Tervarent, Ph., o.c., in *L'Union européenne après Maastricht*, 25.

⁴⁵ Zie *Agence Europe*, nr. 6098, 31 oktober 1993 (speciale editie), 6-7.

⁴⁶ Het Unieverdrag verbreekt het taboe dat veiligheid tot de kern van de nationale soevereiniteit behoort: voor de achtergronden daarvan en m.n. de Duits-Franse initiatieven van 1990 en 1991, zie LODGE, J., «The European Community Foreign and Security Policy after Maastricht. New Problems and Dynamics», *Vers une nouvelle Europe ?*, 111-123; zie ook COLLET, A., «Le Traité de Maastricht et la Défense», *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1993, 225-233.

⁴⁷ Over deze compromisformule REMACLE, E., o.c., *Vers une nouvelle Europe ?*, 242.

⁴⁸ Cf. MELCHIOR, F., o.c., *Actualités du Droit*, 1992, 1249. Art. J.4, lid 6, UV wijst op de termijn van 1998 vervat in artikel XII van het Verdrag van Brussel, d.w.z. het WEU-Verdrag (o.m. gepubliceerd in *Nederlandse Staatswetten (editie Schuurmans en Jordens)*, nr. 171, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 1247): volgens die bepaling kan dat Verdrag door elke verdragspartij na vijftig jaar, in 1998 dus, worden opgezegd.

⁴⁹ Zie nr. 3 van de 30e verklaring bij het UV «betreffende de Westeuropese Unie».

⁵⁰ Dit is een verwijzing naar de Ierse neutraliteit en naar de positie van Frankrijk t.a.v. de NAVO: cf. BLEEKER, K.A.M., «Het Verdrag van Maastricht», *Ars Aequi*, 1993, (262), 272; STEENBERGEN, J., «Maastricht: de externe betrekkingen», *S.E.W.*, 1992, (741), 747.

Raad, die de beginselen en de algemene rechtsnoeren voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moet vaststellen (art. J.8, lid 1, UV). Daaraan worden Raad, Commissie en Parlement toegevoegd, waarvoor de institutionele bepalingen van het EG-Verdrag gelden (art. J.11, lid 1, UV). Het optreden van de *Raad* staat centraal: aan hem komt het toe om op grondslag van die richtsnoeren de nodige besluiten (in de regel met eenparigheid, maar zie *infra*, nr. 9) te nemen voor het bepalen en uitvoeren van het gemeenschappelijk beleid (art. J.8, lid 2, UV). Hij wordt bijgestaan door een *Politiek Comité* met adviserende en superviserende bevoegdheid (art. J.8, lid 5, UV). Naar buiten toe wordt de Unie vertegenwoordigd door het *Voorzitterschap* van de Raad, dat tevens verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke maatregelen, met ondersteuning van de diplomatie en consulaire missies van de lidstaten (artt. J.5 en J.6 UV). De *Commissie* kan, evenals elke lidstaat, aan de Raad ieder vraagstuk i.v.m. het buitenlands en veiligheidsbeleid voorleggen, voorstellen indienen en om spoedzittingen verzoeken (art. J.8, leden 3 en 4, UV); zij moet volledig betrokken worden bij de werkzaamheden op deze beleidsgebieden (art. J.8, lid 9, UV). De democratische controle op het buitenlands en veiligheidsbeleid blijft beperkt: het *Parlement* moet slechts worden geraadpleegd over de voornaamste aspecten en fundamentele keuzen van dit beleid, waarbij het Voorzitterschap van de Raad erop toeziet dat de opvattingen van het Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. Het Parlement moet wel regelmatig op de hoogte worden gehouden, moet jaarlijks over het beleid een debat houden en kan vragen of aanbevelingen tot de Raad richten (art. J.7 UV). Het *Hof* heeft, zoals gezegd, in dit domein geen enkele bevoegdheid.

9. De bepalingen inzake gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid houden een belangrijke vooruitgang in ten opzichte van de Europese Akte, m.n. wat betreft de dwingende overleg- en coördinatieplichten tussen de Lidstaten⁵¹. Te betreuen valt evenwel het *unanimiteitsvereiste* voor raadsbesluiten in deze domeinen, dat in sommige aangelegenheden een doeltreffend en krachtadig optreden van de Unie ongetwijfeld in de weg zal staan⁵². Toch zijn er twee uitzonderingen op de unanimiteitsregel: (i) besluiten over procedurekwesties (art. J.8, lid 2 in fine, UV); en (ii) de bevoegdheid van de Raad om, bij het aannemen van een gemeenschappelijk optreden en in elke fase tijdens de tenuitvoerlegging daarvan, te bepalen over welke aangelegenheden besluiten met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen (art. J.3, sub 2, UV)⁵³. De ervaring moet uitwijzen

in hoeverre de Raad van deze laatste mogelijkheid gebruik maakt alsook in welke mate de lidstaten de aan het Unieverdrag gehechte verklaring ernstig nemen, volgens welke zij zoveel mogelijk zullen vermijden een eenparig besluit te verhinderen wanneer er een gekwalificeerde meerderheid ten gunste van dat besluit is⁵⁴.

C. De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken

10. Het Unieverdrag voorziet in twee nieuwe domeinen van samenwerking – niet van gemeenschappelijk beleid – m.b.t. bepaalde aangelegenheden van justitie en binnenlandse zaken. Een dergelijke samenwerking was vooral noodzakelijk door de problemen waartoe het vrij verkeer van personen binnen de EG aanleiding geeft (illegale immigratie en arbeid, drughandel, terrorisme,...)⁵⁵ en de verbodskeling van de huidige samenwerkingsvormen op deze domeinen⁵⁶.

Ten einde het vrij personenverkeer te vergemakkelijken en tegelijkertijd de veiligheid en zekerheid van hun inwoners te waarborgen⁵⁷, verplichten de lidstaten zich ertoe de volgende gebieden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang te beschouwen: asielbeleid⁵⁸, voorschriften over de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten, immigratiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen (waaronder de strijd tegen illegale immigratie en arbeid)⁵⁹, de strijd tegen de drugverslaving, bestrijding van internationale fraude, justitiële samenwerking in burgerlijke en in strafzaken, douanesamenwerking en politieke samenwerking ter voorkoming en bestrijding van ernstige

⁵⁴ 27e verklaring bij het UV «betreffende de wijze van stemmen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid».

⁵⁵ Cf. reeds de aan de Slotakte van de EA gehechte «Politieke verklaring van de Regeringen van de Lid-Staten inzake het vrije verkeer van personen».

⁵⁶ Tot dusver vond samenwerking plaats in een kluwen van overleggroepen, waaronder de Ad hoc Groep Immigratie, Schengen (*infra*, voetnoot 67), de EPS-groep justitiële samenwerking, TREVI, CELAD en de Groep wederzijdse bijstand van de douane, die elk aan verschillende instanties verantwoording verschuldigd zijn: zie het overzicht bij DE ZWAAN, J.W., «Institutional problems and free movement of persons. The legal and political framework for cooperation», *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, SCHERMERS, H.G. e.a. (red.), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 335 e.v.

⁵⁷ Cf. tiende considerans, preambule UV.

⁵⁸ M.b.t. de intergouvernementele mechanismen die inzake vreemdelingen- en asielbeleid reeds vóór het Unieverdrag golden, zie DE JONG, C.D., «Cooperation in the fields of aliens law. The granting of visas, passports and asylum and refugee status», in *Free Movement of Persons in Europe*, 183-198; en, kritisch, JESSURUN D'OLIVEIRA, H.U., «Fortress Europe and (extra-Communitarian) refugees: cooperation in sealing off the external borders», in *Free Movement of Persons in Europe*, 166-182.

⁵⁹ Op verscheidene punten van migratiebeleid is de afbakening van de communautaire beslissingsmechanismen t.o.v. de nieuwe samenwerkingsmechanismen niet vanzelfsprekend: zie EVERLING, U., o.c., *C.M.L. Rev.*, 1992, 1068, en de verwijzingen aldaar in voetnoot 34. Art. K.1 UV bepaalt echter dat de samenwerking «onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap» moet geschieden.

⁵¹ Vgl. art. 30, lid 2, EA. Cf. STEENBERGEN, J., o.c., *S.E.W.*, 1992, 747.

⁵² Op de intergouvernementele conferenties bestond een tendens naar gekwalificeerde meerderheid, doch de uitdijende Joegoslavische crisis zou die hebben doen omslaan: GOYBET, C., «Le pari politique de Maastricht», *R.M.C.*, 1992, (5), 6. Voor een pleidooi voor een overgang naar meerderheidsstemmingen, zie HAMLET, L.L., «The Core of Decision-making», in *Toward Political Union*, RUMMEL, R. (red.), Baden-Baden, Nomos, 1992, (83), 99-103). Anderzijds belet de unanimiteitsvoorwaarde de lidstaten wel om «cavalier seul» te spelen: GOYBET, C., o.c., *R.M.C.*, 1992, 6.

⁵³ Voor mogelijke toekomstscenario's, zie RUMMEL, R., «Beyond Maastricht: Alternative Futures for a Political Union», in *Toward Political Union*, 297-319.

vormen van internationale criminaliteit, zoals terrorisme en illegale drughandel (art. K.1 UV). Op dit laatste punt stelt het Unieverdrag ook de organisatie op unieniveau in het vooruitzicht van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst, Europol (art. K.1, sub 9, UV) ⁶⁰.

Het *visumbeleid*, een onderdeel van het migratiebeleid in de ruime zin, valt niet onder die samenwerkingsbepalingen. Het Unieverdrag last dienaangaande immers in het EG-Verdrag bepalingen in die de Raad ertoe verplichten – met eenparigheid tot eind 1995, met gekwalificeerde meerderheid vanaf dan – een lijst op te stellen van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Gemeenschap in het bezit moeten zijn van een visum (art. 100 C, lid 1, EG). Bovendien moet de Raad vóór 1996 de maatregelen aannemen betreffende de invoering van een uniform visummodel (art. 100 C, lid 3, EG).

11. De door het Unieverdrag ingestelde samenwerking bestaat in de eerste plaats uit *wederzijdse informatie en onderling overleg* tussen de lidstaten in het kader van de Raad, ten einde hun optreden te coördineren. De lidstaten moeten daartoe een samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten instellen (art. K.3, lid 1 UV) ⁶¹. In de tweede plaats kan de Raad aan zijn samenwerking een meer specifieke vorm geven, door (i) *gemeenschappelijke standpunten* vast te stellen, (ii) tot *gemeenschappelijk optreden* te besluiten voor zover de omvang of de gevolgen van dit optreden in het licht van het subsidiariteitsbeginsel beter op unieniveau kunnen worden bereikt, of (iii) *overeenkomsten* op te stellen waarvan hij de aanneming aan de lidstaten aanbeveelt ⁶² (art. K.3, lid 2, UV). In zijn buitengewone zitting te Brussel van 29 oktober 1993 kondigde de Europese Raad o.m. een gemeenschappelijk optreden aan ter harmonisatie van bepaalde aspecten van het nationale asielbeleid ⁶³ en hij drong erop aan dat tegen oktober 1994 een conventie inzake Europol wordt gesloten en het aangekondigde Europese Drugwaarnemingscentrum operationeel moet zijn (over hun zetels, *infra*, nr. 56) ⁶⁴.

Over de *inhoud* van het desbetreffende raadsoptreden staat niets in het Unieverdrag, behalve dan dat dit de grondrechten moet respecteren: uitdrukkelijk is bepaald dat de bovengenoemde samenwerkingsdomeinen behandeld worden met eerbiediging van het EVRM en het Verdrag betref-

fende de status van vluchtelingen, en rekening houdend met de bescherming die de lidstaten verlenen aan politieke vluchtelingen (art. K.2, lid 1, UV) ⁶⁵. Daar staat tegenover dat de bevoegdheid van de lidstaten betreffende de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet wordt gelaten (art. K.2, lid 2, UV) ⁶⁶.

De verhouding tussen de onderhavige samenwerkingsbepalingen en verdergaande overeenkomsten tussen lidstaten, zoals de Schengen-akkoorden, is generiek geregeld in art. K.7 UV: eerstgenoemde bepalingen vormen geen beletsel voor de instelling of ontwikkeling van een nauwere samenwerking tussen twee of meer lidstaten, althans voor zover die samenwerking niet indruist tegen of geen belemmering vormt voor de door het Unieverdrag beoogde samenwerking ⁶⁷.

12. Het *institutionele kader* voor voornoemde samenwerking is in grote mate hetzelfde als voor het buitenlands en veiligheidsbeleid. Opnieuw worden de relevante EG-bepalingen aangaande Commissie, Raad en Parlement toepasselijk verklaard (art. K.8., lid 1, UV). Opmerkelijk is dat de Europese Raad hier niet wordt vermeld ⁶⁸. Centraal staat andermaal de Raad, die in de regel – maar niet altijd ⁶⁹ – met eenparigheid van stemmen moet beslissen (art. K.4, lid 3, UV). De Commissie wordt volledig betrokken bij de werkzaamheden (art. K.4, lid 2, UV) en heeft evenals elke lid-

⁶⁵ De Europese Raad van Maastricht keurde wel een verslag van de ministers bevoegd voor immigratie goed, waarin een werkprogramma en prioriteiten inzake migratiebeleid werd vastgelegd: daarover O'KEEFFE, D., «The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?», in *Yearbook of European Law*, 11, BARAV A. en WYATT, D.A. (red.), Oxford, Clarendon Press, 1992, (185), 215.

⁶⁶ Het begrip openbare orde is welbekend uit de excepties geregeld in de artikelen 36, 48, lid 3, 56 en 66 EG. Aangenomen mag worden dat het begrip binnenlandse veiligheid overeenstemt met het in dezelfde bepalingen gehanteerde begrip «openbare veiligheid».

⁶⁷ De Schengen-akkoorden omvatten een Akkoord van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, en een Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van voornoemd akkoord. Hun verhouding met de EG- en Uniewerkzaamheden is complex: zie DONNER, J.P.H., «De ontwikkeling van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Gemeenschappen en de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen», *S.E.W.*, 1990, 766-810; O'Keefe, D., o.c., *Yearbook of European Law*, 11, 209-216; *Schengen: Proeftuin voor de Europese Gemeenschap*, FIJNAUT, C., STUYCK, J. en WYTING, P. (red.), Antwerpen, Kluwer, 1992.

⁶⁸ Volgens EVERLING kan de Europese Raad op basis van art. D UV ook voor de onderhavige samenwerkingsgebieden beleidslijnen vaststellen: o.c., *C.M.L.Rev.*, 1992, 1061-1062.

⁶⁹ NL. niet voor procedurekwesties en niet voor de volgende gevallen, waarin art. K.3 UV uitdrukkelijk in een andere stemregeling voorziet: (i) i.g.v. een gemeenschappelijk optreden kan de Raad besluiten dat de uitvoeringsmaatregelen daarvan met een gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld; en (ii) in het kader van de in nr. 11 genoemde overeenkomsten geldt als regel dat, tenzij anders bedongen is, de uitvoeringsregelen worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de stemmen.

⁶⁰ De Europese Raad te Maastricht van 9 en 10 december 1991 hechtte zijn goedkeuring aan de oprichting van deze Europese politiedienst: *Bull.EG*, 12-1991, 9, nr. I.8. Zie reeds de concrete voorstellen van de Duitse delegatie op de Europese Raad te Luxemburg van 28 en 29 juni 1991, *Bull.EG*, 6-1991, 15, nrs. I.37-I.41. Meer over Europol vindt men bij GAUTIER, Y., «La coopération policière: les perspectives ouvertes par le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992», *Europe*, april 1993, 1-5.

⁶¹ Zie ook de 32e verklaring bij het UV «betreffende de politieke samenwerking», waarin op basis van voorstellen van de Duitse delegatie tijdens de Europese Raad te Luxemburg van 28 en 29 juni 1991 een aantal concrete domeinen worden opgesomd m.b.t. uitwisseling van informatie en ervaring.

⁶² Zulks onverminderd art. 220 EG

⁶³ Zulks conform de 31e verklaring bij het UV «betreffende het asielbeleid». Luidens het tweede lid van deze verklaring moet de Raad ook vóór eind 1993 de eventuele toepassing van art. K.9 UV (*infra*, nr. 12) op deze kwestie onderzoeken.

⁶⁴ *Agence Europe*, nr. 6098, 31 oktober 1993 (speciale editie), 7.

staat, doch met uitzondering van bepaalde materies ⁷⁰, een initiatiefrecht. Het Parlement vervult dezelfde rol als in het kader van het buitenlands en veiligheidsbeleid (art. K.6 UV). Aan het Hof komt geen enkele bevoegdheid toe, behalve indien de bovengenoemde overeenkomsten het een uitleggingsbevoegdheid toebedelen (art. K.3, lid 2, sub c, al. 3, UV). Nieuw is de oprichting van een Coördinatiecomité van hoge ambtenaren, dat een coördinerende, adviserende en voorbereidende taak vervult ten behoeve van het optreden van de Raad (art. K.4, lid 1, UV) ⁷¹.

Vermeldenswaard is ten slotte dat art. K.9 UV een brug (zgn. «passerelle» ⁷²) slaat naar de procedure van art. 100 CEG i.v.m. communautaire visamaatregelen (*supra*, nr. 10): op initiatief van de Commissie of van een lidstaat kan de Raad met eenparigheid die procedure toepasselijk maken op zijn optreden op de bovengenoemde (nr. 10) domeinen, met uitzondering van de justitiële samenwerking in strafzaken, de douane- en de politieke samenwerking ⁷³.

II. Nieuwe communautaire taken, middelen en beginselen

13. Het Unieverdrag brengt drastische wijzigingen aan in het eerste deel van het EG-Verdrag, dat «de beginselen» van de Gemeenschap betreft. Niet alleen de taken van de Gemeenschap werden grondig aangepast (art. 2 EG), maar ook de instrumenten die zij voor de verwezenlijking ervan ter beschikking krijgt (art. 3 EG). Bovendien worden, met het oog op de EMU, een aantal specifieke economische en monetaire beleidsbeginselen opgenomen (art. 3 A EG). Een der belangrijkste toevoegingen is het nieuwe art. 3 B EG, krachtens hetwelk het Gemeenschapsoptreden aan een aantal principes moet voldoen, waaronder het subsidiariteitsbeginsel. De andere fundamentele communautaire beginselen, zoals de plicht tot loyale samenwerking tussen Gemeenschap en lidstaten (art. 5 EG), blijven ongewijzigd, al hernummert het Unieverdrag de bepalingen inzake het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (art. 7 EEG, thans art. 6 EG) en betreffende de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt (art. 8 EEG, nu art. 7 EG) resp. van de interne markt (artt. 8 A - 8 C EEG, voortaan artt. 7 A - 7 C EG) ⁷⁴.

⁷⁰ Nl. de justitiële samenwerking in strafzaken, douanesamenwerking en politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van ernstige vormen van internationale criminaliteit: art. K.3, lid 2, tweede streepje, UV.

⁷¹ Dit comité krijgt ook communautaire verantwoordelijkheden: het draagt krachtens art. 100 D EG bij aan de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad op de in art. 100 C EG bedoelde gebieden.

⁷² Deze techniek wordt door het UV herhaaldelijk gebruikt om een communautarisering van de betrokken domeinen mogelijk te maken: cf. *Gedr.St., Kamer*, 1991-92 (B.Z.), nr. 482/1, 9-10; De SCHOUTHEETE DE Tervarent, Ph., o.c., *L'union européenne après Maastricht*, 30.

⁷³ Te bezien valt nog in welke mate de toepasselijkverklaring van art. 100 C EG echt een vooruitgang betekent: art. K.9 UV bepaalt immers dat de Raad bij een dergelijk besluit de desbetreffende stemprocedures vaststelt. Zie ook art. 100 C, lid 6, EG.

⁷⁴ Het EG-Verdrag is niet overal aan die hernummering aangepast: zo verwijst art. 90, lid 1, EG nog steeds naar art. 7 i.v.p. 6.

A. Nieuwe communautaire doelstellingen

14. Het oude art. 2 EEG was helder en consistent: de EEG had als taak de harmonische ontwikkeling van de economische bedrijvigheid binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen, te zorgen voor een gestadige en evenwichtige expansie en een grotere stabiliteit en een toenemende verbetering van de levensstandaard, en nauwere betrekkingen tussen de in haar schoot verenigde staten tot stand te brengen. Dit moest gebeuren door de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt en het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid der lidstaten, «twee andere wezenlijke doelstellingen van het Verdrag» volgens het Hof ⁷⁵. Een zelfde coherentie is in het nieuwe art. 2 EG moeilijk terug te vinden. Voortaan krijgt de Gemeenschap een veelvoud van uiteenlopende – en mogelijk conflicterende – taken mee. Alleen de opdracht tot het bevorderen van een harmonische ontwikkeling van de economische bedrijvigheid blijft ongewijzigd (op de toevoeging van het woord «evenwichtig» na: *infra*, nr. 16); als overige doelstellingen gelden nu «een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de Lid-Staten». Een en ander moet voortaan gerealiseerd worden door de instelling van de gemeenschappelijke markt en een EMU, alsook door de in de artt. 3 en 3 A EG bedoelde vormen van gemeenschappelijk beleid resp. activiteiten.

15. Opvallend aan het nieuwe art. 2 EG is dat de economische doelstellingen van de Gemeenschap weliswaar nog steeds op de eerste plaats komen, doch voortaan omringd zijn door een bredere schaal van sociaal-economische en sociaal-culturele waarden. Het artikel consolideert daarmee de reeds geruime tijd aan de gang zijnde ⁷⁶, geleidelijke verruiming van de opzet van de Gemeenschap, die ook tot uiting komt in de schrapping van het adjectief «economisch» uit haar naam (*supra*, nr. 1). Het Hof heeft in die ontwikkeling een niet te miskennen rol gespeeld: al in 1976 benadrukte het de sociale doelstellingen van de Gemeenschap ⁷⁷, en nog vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte had het de bescherming van het milieu als een wezenlijke communautaire doelstelling aangemerkt ⁷⁸. Ofschoon de door

⁷⁵ O.m. arrest van 29 september 1987, zaak 126/86, Giménez Zaera, *Jur.*, 1987, 3697, r.o. 10; arrest van 24 januari 1991, zaak C-339/89, Alsthom Atlantique, *Jur.*, 1991, I-107, r.o. 8. Over deze doeleinden en middelen van art. 2 EEG, zie KAPTEYN, P.J.G. en VERLOREN VAN THEMATAAT, P., *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1987, 54-65.

⁷⁶ Reeds de top van Parijs van oktober 1972 zag in de economische expansie geen doel op zich en spoorde de Gemeenschap aan bijzondere aandacht te besteden «aan de onstoffelijke waarden en de bescherming van het leefmilieu, teneinde de vooruitgang dienstbaar te maken aan de mens»: *Bull.EG*, 10-1972, 16.

⁷⁷ Arrest van 8 april 1976, zaak 43/75, Defrenne II, *Jur.*, 1976, 455, r.o. 10; cf. WYATT, D. en DASHWOOD, A., *European Community Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 1993, 658.

⁷⁸ Arrest van 7 februari 1985, zaak 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ABDHU), *Jur.*, 1985, 531, r.o. 13.

het Unieverdrag teweeggebrachte uitbreiding van communautaire taken als positief kan worden ervaren, bemoeilijkt zij tegens de waardenafweging waardoor de gemeenschapsinstellingen, met inbegrip van het Hof, hun optreden moeten laten leiden. Zo is het gevaar voor contradicties tussen het optreden ter verwezenlijking van de EMU (verder uitgewerkt in art. 3 A EG) en de tenuitvoerlegging van andere, meer interventionistische taken (zoals de bevordering van de economische en sociale samenhang), niet denkbeeldig ⁷⁹. Mogelijk zal het Hof hier opheldering brengen ⁸⁰.

16. De volgende bemerkingen passen nog bij de nieuwe resp. nieuw geformuleerde gemeenschapstaken. De term «evenwichtig» die aan het doel van een harmonische economische ontwikkeling is toegevoegd, lijkt de behoefte te beklemtonen tot verzoening van dit doel met de andere doelstellingen, in het bijzonder de economische convergentie en de economische en sociale samenhang ⁸¹. De doelstelling «duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu» bekrachtigt het oude doel van gestadige en evenwichtige expansie, waarbij de bescherming van het leefmilieu — een domein waarop de Gemeenschap voortaan een beleidsbevoegdheid heeft (art. 3, sub k, EG) — als verantwoordende vorm van groeitempering is ingebouwd. Het streven naar een hoge graad van convergentie inzake economische prestaties is kennelijk ingelast omdat dit een centraal integratiebeginsel bij het realiseren van de EMU vormt ⁸². Het doel «verbetering van de kwaliteit van het bestaan» is nieuw: het lijkt een generieke noemer voor de verschillende nieuwe actiemiddelen die de Gemeenschap worden toebedacht op het gebied van gezondheidsbescherming, onderwijs, beroepsopleiding en cultuur (*infra*, IX, A).

Merkwaardig is het wegvallen van de laatste doelstelling van het oude art. 2 EEG, nl. het nastreven van nauwere be-

trekkingen tussen de in Gemeenschap verenigde staten. Solidariteit tussen de lidstaten lijkt daarvoor in de plaats te komen, hetgeen aansluit bij de in art. A UV aan de Unie toegekende taak de betrekkingen tussen de lidstaten en tussen hun volkeren solidair te organiseren (*supra*, nr. 3) ⁸³.

17. Van uitgesproken sociaal-economische aard zijn de doeleinden betreffende de werkgelegenheid, de sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de economische en sociale samenhang. Laatstgenoemde doelstelling wordt in één adem genoemd met de solidariteit tussen de lidstaten. Beide hebben betrekking op de verhouding tussen de minder begunstigde en de meer welvarende landen in de Gemeenschap; de verheffing ervan tot communautaire doelstelling consolideert een ontwikkeling die reeds tot uiting kwam in de Europese Akte, welke in het EEG-Verdrag een titel «economische en sociale samenhang» inlaste (waarin het Unieverdrag een aantal wijzigingen heeft aangebracht: *infra*, IX, B) ⁸⁴. Verwarrend is wel dat de versterking van de economische en sociale samenhang ook in art. 3, sub j, EG figureert als middel ter verwezenlijking van de doelstellingen van art. 2 EG ⁸⁵.

De verwezenlijking van de doelstellingen betreffende een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming en de verbetering van de levensstandaard blijft in het kader van het EG-Verdrag zelf steunen op de bestaande fragmentaire bepalingen inzake sociale politiek. Praktisch moeten deze doelstellingen vooral *buiten* het strikte verdragskader verwezenlijkt worden door de elf lidstaten die onder elkaar een overeenkomst betreffende de sociale politiek hebben gesloten (*infra*, VIII).

18. De concrete impact van de wijzigingen van art. 2 EG is moeilijk te meten. Dat aan deze bepaling geen directe werking toekomt, is vaste rechtspraak: ofschoon er volgens het Hof een nauwe relatie bestaat tussen de daarin genoemde doelstellingen en het bestaan en de werking van de Gemeenschap, doen de erin vervatte doelstellingen geen juridische verplichtingen voor de lidstaten noch rechten voor particulieren ontstaan ⁸⁶. Dit betekent echter geenszins dat de artt. 2 en 3 EG (*adde*: art. 3B) rechtens irrelevant zijn.

Later, in de Deense flessenzaak, kon het Hof opmerken dat die beoordeling bevestigd was door de Europese Akte, die een titel VII, «Milieu», aan het derde deel van het EEG-Verdrag toevoegde: arrest van 20 september 1988, zaak 302/86, Commissie/Denemarken, *Jur.*, 1988, 4607, r.o. 8.

⁷⁹ Cf. VERLOREN VAN THEMAAT, P., o.c., *R.M.C.*, 1992, 204-205 en 207, die een en ander wijt aan het gebrek aan coördinatie tussen de werkzaamheden van de conferentie betreffende de politieke unie en de conferentie betreffende de EMU.

⁸⁰ Cf. reeds de rechtspraak m.b.t. art. 3 EGKS (bv. arrest van 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries belges, *Jur.*, 1958, (239), 260): volgens het Hof moet in de praktijk weliswaar een compromis worden gevonden tussen de verschillende (deels conflicterende) doelstellingen, maar moeten die toch zoveel mogelijk worden verwerkelijkt en onderling in overeenstemming worden gebracht. Zie ook de rechtspraak betreffende de in art. 39 EG neergelegde doelstellingen van het communautaire landbouwbeleid (o.m. arrest van 6 december 1984, zaak 59/83, Biovilac, *Jur.*, 1984, 4057, r.o. 16): de daarin vervatte beginselen moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht, «zodat het niet geoorloofd is een dezer doelstellingen op dusdanige wijze geïsoleerd na te streven, dat de verwezenlijking van andere doelstellingen onmogelijk wordt gemaakt».

⁸¹ Cf. zevende considerans preambule UV, die de wil uitdrukt «een beleid te voeren dat er borg voor staat dat de vooruitgang op het gebied van de economische integratie en de vooruitgang op de andere terreinen gelijke tred met elkaar houden».

⁸² Cf. zesde considerans preambule UV, die de versterking en de convergentie van de economieën in één adem noemt met de totstandkoming van de EMU.

⁸³ Andere verklarende factoren voor dit wegvallen zijn wellicht de formele verwijzing in art. A UV naar het tot stand brengen van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, alsook de weigering van sommige lidstaten om een verwijzing op te nemen naar de idee van een federale unie, waardoor de woorden «verenigde staten» in de tocht kwamen te staan: BARENTS, R., «De wijzigingen van het materiële EEG-recht», *S.E.W.*, 1992, 684.

⁸⁴ Titel V van het derde deel van het EEG-Verdrag, ingelast door art. 23 EA; nu titel XIV van het tweede deel van het EG-Verdrag, bevattend de artt. 130 A - 103 E EG.

⁸⁵ Uit art. 130 A EG (op dit punt niet gewijzigd door het UV) blijkt dat de versterking van de economische en sociale samenhang een middel is ter bevordering van «de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel». Daaruit moge blijken dat de opneming van economische en sociale samenhang in art. 2 niet noodzakelijk was en dat een vermelding in art. 3 wellicht had volstaan.

⁸⁶ Zie o.m. arrest Giménez Zaera, geciteerd in voetnoot 75, r.o. 10-11; arrest Alsthom Atlantique, aangehaald in dezelfde voetnoot, r.o. 8-9; arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, *Jur.*, I-2925, r.o. 39. In een arrest van 17 maart 1993, Sloman Neptun (gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, r.o. 28) preciseerde het Hof dat wegens de in art. 2 aan de lidstaten gelaten

Uit de rechtspraak blijkt dat zij een belangrijke interpretatieve rol vervullen bij de uitlegging van meer specifieke verdragsbepalingen⁸⁷ en een bindende leidraad vormen voor het optreden van de communautaire instellingen⁸⁸. Bovendien zijn zij bepalend voor de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de Gemeenschap (art. 235 EG)⁸⁹ resp. voor de uitoefening van communautaire bevoegdheden in het kader van het subsidiariteitsbeginsel als neergelegd in art. 3 B EG (*infra*, nrs. 24 e.v.). Ten slotte binden deze artikelen ook de lidstaten: die moeten krachtens art. 5 EG de vervulling van de taak van de Gemeenschap vergemakkelijken en zich onthouden van alle maatregelen die daartegen indruisen, en voortaan hun economisch beleid mede voeren ter verwezenlijking van de doelstellingen van art. 2 EG (artt. 3 A en 102 A EG).

B. Nieuwe middelen

19. In plaats van de twee hoofdinstrumenten onder het EEG-Verdrag (*supra*, nr. 14) beschikt de Gemeenschap er voortaan over drie: de gemeenschappelijke markt, de EMU en het gemeenschappelijk beleid resp. de gemeenschappelijke activiteiten (art. 2 EG). Deze middelen worden gepreciseerd in de artt. 3 en 3 A EG.

Art. 3 EG blijft grotendeels ongewijzigd wat de component *gemeenschappelijke markt* betreft. Echt nieuw is alleen de toevoeging van maatregelen inzake de binnenkomst en het verkeer van personen in de interne markt, waarvoor de nieuwe procedure van art. 100 C EG geldt (art. 3, sub d, EG; *supra*, nr. 10). Daarnaast valt op dat het Unieverdrag de begrippen «gemeenschappelijke markt» en «interne markt»⁹⁰ voortdurend door elkaar gebruikt. Enerzijds lijkt de opname

van de interne markt in art. 3, sub c, EG⁹¹ te bevestigen dat zij een onderdeel vormt van de gemeenschappelijke markt; anderzijds worden de twee begrippen wat de toepassing van de communautaire mededingingsregels betreft, door elkaar gehaald (vgl. nieuw art. 3, sub g, met de ongewijzigde artt. 85 e.v. EG). Praktisch lijken beide begrippen onderling verwisselbaar geworden⁹².

20. Naast de beleidsdomeinen die van oudsher deel uitmaken van het communautaire optreden (en waarvan details zijn gewijzigd)⁹³, bevat art. 3 EG thans een hele lijst nieuwe domeinen van *gemeenschappelijk beleid of gemeenschappelijke activiteit*. Opgenomen zijn, enerzijds, de door de Europese Akte ingelaste bevoegdheden inzake economische en sociale samenhang (sub j), onderzoek en technologische ontwikkeling (sub m) en milieu (sub k)⁹⁴ en, anderzijds, de door het Unieverdrag aan de Gemeenschap toegekende nieuwe competenties (*infra*, IX, A) inzake het concurrentievermogen van de communautaire industrie (sub l), transeuropese netwerken (sub n), bescherming van de gezondheid (sub o), onderwijs, opleiding en cultuur (sub p), ontwikkelings samenwerking (sub q) en consumentenbescherming (sub s). Art. 3 EG introduceert ten slotte competenties die nergens verder worden uitgewerkt, nl. energie, civiele bescherming en toerisme (sub t)⁹⁵.

Echt nieuw zijn al die toevoegingen niet. Via een ruime interpretatie van art. 235 EG en van de communautaire doelstellingen was de Gemeenschap op de meeste van die domeinen reeds actief (zie *infra*, IX, B). Het betreft dus vooral een codificatie en consolidatie van communautaire bevoegdheden⁹⁶. Welke rol voortaan nog voor art. 235 EG is weggelegd, moet de toekomst uitwijzen. Bij de onderhandelingen over het Unieverdrag is een duidelijke vrees voor

beslissingsvrijheid, particulieren er evenmin rechten uit kunnen putten via een beroep op art. 5 EG.

⁸⁷ Zie o.m. arresten van 23 maart 1982, zaak 53/81, Levin, *Jur.*, 1982, 1035, r.o. 15; van 5 mei 1982, zaak 15/81, Schul, *Jur.*, 1982, 1409, r.o. 33; van 25 februari 1988, zaak 299/86, Drexel, *Jur.*, 1988, 1213, r.o. 24; van 19 maart 1991, zaak C-202/88, Frankrijk/Commissie, *Jur.*, 1991, I-1223, r.o. 41.

⁸⁸ Cf. Reeds arrest van 4 juli 1963, zaak 24/62, Duitsland/Commissie, *Jur.*, 1963, 137, op p. 149; zie verder ZULEEG, M., «Artikel 2», in *Kommentar zum EWG-Vertrag*, I, VON DER GROEBEN, H., THIESING, J. en EHLERMANN, C.-D. (red.), Baden-Baden, Nomos, 1991, 97, nr. 3.

⁸⁹ Krachtens deze (ongewijzigd gebleven) bepaling neemt de Raad met eenparigheid de nodige maatregelen wanneer het verdrag niet in de vereiste bevoegdheden voorziet en een gemeenschapsopreden noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een van de communautaire doelstellingen te verwezenlijken.

⁹⁰ Deze laatste omvat krachtens art. 7 A EG (vroeger art. 8 A EEG) «een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag». De afbakening tussen beide begrippen was controversieel: zie o.m. BOSCO, G., «Commentaire de l'Acte Unique européen des 17-18 février 1987», *Cah.Dr.Eur.*, 1987, (355), 371-372; EHLERMANN, C.D., «The Internal Market following the Single European Act», *C.M.L.Rev.*, 1987, (362), 364-366; PESCATORE, P., «Some critical remarks on the 'Single European Act'», *C.M.L.Rev.*, 1987, (9), 11; VERLOREN VAN THEMATAAT, P., «De Europese Akte», *S.E.W.*, 1986, (464), 473. Het Hof heeft het begrip gemeenschappelijke markt nooit precies gedefinieerd, maar wel herhaaldelijk bij benadering aangeduid: zie o.m. arrest van 9 fe-

bruari 1982, zaak 270/83, Polydor, *Jur.*, 1982, 329, r.o. 16; van 5 mei 1982, zaak 15/81, Schul, *Jur.*, 1982, 1409, r.o. 33.

⁹¹ Waardoor trouwens overlapping ontstaat tussen art. 3, sub a, en het geformuleerde art. 3, sub b: eerstgenoemde littera spreekt reeds over de opheffing van de kwantitatieve beperkingen op het goederenverkeer, terwijl de tweede het vrije goederenverkeer als onderdeel van de interne markt vermeldt.

⁹² BARENTS, R., «The internal market unlimited: some observations on the legal basis of Community legislation», *C.M.L.Rev.*, 1993, (85), 105; *idem*, «Milieu en interne markt», *S.E.W.*, 1993, (5), 20-22. Meer algemeen blijft in ongewijzigde verdragsbepalingen de term gemeenschappelijke markt behouden (zie bv. art. 3, sub h, EG), terwijl in nieuwe of gewijzigde bepalingen (bv. art. 3 A EG) de toen interne markt wordt gehanteerd.

⁹³ Nl. de toevoeging bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid van een gemeenschappelijk visserijbeleid (art. 3, sub e) en de precisering dat de Gemeenschap een «beleid op sociaal gebied» voert (art. 3, sub i).

⁹⁴ Resp. titels V, VI en VII van het derde deel EEG-Verdrag, ingelast door de Europese Akte; na het Unieverdrag zijn dit titels XIV, XV en XVI van het derde deel van het EG-Verdrag.

⁹⁵ Zie echter eerste verklaring bij het UV «betreffende civiele bescherming, energie en toerisme»: de Conferentie verklaart daarin dat de opneming in het EG-Verdrag van titels betreffende deze gebieden volgens de procedure van art. N, lid 2, UV zal worden behandeld op basis van een verslag dat de Commissie uiterlijk in 1996 aan de Raad voorlegt. Art. 130 S, lid 2, derde streepje, EG zou eventueel als een specifieke bevoegdheid inzake energie kunnen worden beschouwd.

⁹⁶ Cf. BARENTS, R., o.c., *S.E.W.*, 1992, 686.

een te ruim gebruik van deze bepaling gebleken ⁹⁷. Het valt niet uit te sluiten dat, nu het Unieverdrag talrijke EG-bevoegdheden en actiemiddelen geëxpliciteerd heeft, sommige lidstaten skeptisch zullen staan tegenover een beroep op art. 235 EG. Overigens heeft de Europese Raad te Edinburgh verklaard dat ook de toepassing van dit artikel aan het subsidiariteitsbeginsel is onderworpen ⁹⁸.

C. Economische en monetaire beleidsbeginselen

21. Art. 3 A EG stelt de economische en monetaire beleidsbeginselen vast op grond waarvan de Gemeenschap en de lidstaten de doelstellingen van art. 2 EG, en m.n. van de EMU, moeten realiseren. Dit artikel vormt een aanzienlijke uitbreiding en versterking van de coördinatieplicht die in de nu opgeheven artt. 3, sub g, 6 en 104 EEG besloten lag.

Art. 3, A, lid 1, EG heeft betrekking op het *algemeen economisch beleid*: de lidstaten en de Gemeenschap voeren een economisch beleid in dat gebaseerd is op een nauwe coördinatie van het nationale economisch beleid, op de interne markt en op de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen. Dat beleid moet bovendien het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging in acht nemen. Opvallend is de afwezigheid van een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschap en lidstaten. Onder de voormalige artt. 6 en 104 EEG bleven de lidstaten exclusief bevoegd voor het economisch beleid, al woog op hen een plicht tot coördinatie voor zover noodzakelijk ter verwezenlijking van de EEG-doelstellingen. De formulering van art. 3 A, lid 1, EG maakt duidelijk dat voortaan ook de Gemeenschap op dit vlak een rol te spelen krijgt, al wordt nergens gewaagd van een communautair economisch beleid, een gemeenschappelijk economisch beleid of zelfs een door de Gemeenschap gecoördineerd nationaal economisch beleid ⁹⁹.

22. Minder ambigu is art. 3 A, lid 2, EG, dat de *monetaire unie* betreft. Krachtens deze bepaling omvat het optreden van lidstaten en Gemeenschap tegelijkertijd ¹⁰⁰, volgens de modaliteiten van het EG-Verdrag, de onherroepelijke vaststelling van de wisselkoersen leidend tot de invoering van één munt, de Ecu, alsmede het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid. Laatstgenoemde politieken hebben als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd deze eerste, duidelijk prioritaire doelstelling (cf. ook art. 105 EG), het ondersteunen van het algemene economische beleid in de Gemeenschap, ook hier met in-

achtneming van het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging. Een en ander vormt een enorme stap voorwaarts in vergelijking met de vroegere EEG-bepalingen, waarin elke lidstaat zijn eigen conjunctuur- en wisselkoerspolitiek bleef voeren ofschoon hij deze als «een aangelegenheid van algemeen belang» moest beschouwen (artt. 103 en 107 EEG) ¹⁰¹.

23. Art. 3 A EG ten slotte noemt een aantal fundamentele *beginselen* op waaraan het economisch en monetair optreden van de lidstaten en de Gemeenschap moet voldoen. Op de in art. 3 A, lid 3, opgegeven grondbeginselen wordt ingegaan in het deel betreffende de EMU (*infra*, VIII). Hier kan vooral het vernieuwend karakter worden onderstreept van de toevoeging, in art. 3 A, leden 1 en 2, EG, dat dit optreden van lidstaten en Gemeenschap «het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging» in acht moet nemen. Dit beginsel, dat het Unieverdrag ook elders in het EG-Verdrag inlast ¹⁰², lijkt te impliceren dat het EG-Verdrag, anders dan vroeger, niet meer neutraal staat t.o.v. de economische orde van de lidstaten ¹⁰³. Wellicht moet dit beleidsbeginsel worden opgevat als een inspanningsverplichting die interventies in het marktgebeuren – bv. het gemeenschappelijk landbouwbeleid – niet uitsluit, maar ze in principe een tijdelijk karakter toekent ¹⁰⁴. Of de verwijzing naar de «vrije mededinging» samenvalt met het principe van de werkzame mededinging («workable competition») dat het Hof er in zijn kartelrechtspraak op nahoudt ¹⁰⁵, blijft nog een open vraag.

D. Het subsidiariteitsbeginsel

24. Het subsidiariteitsbeginsel is de laatste tijd een der meest becommentarieerde en controversiële begrippen in

¹⁰¹ De Raad heeft op basis van de artt. 103 en 145, eerste streepje, EEG in 1974 een convergentiebeschikking en een convergentierichtlijn ingevoerd (resp. 74/120/EEG en 74/12/EEG, *Pb.*, 1974, L 63, 16 en 19), welke bij de aanvang van de eerste fase van de EMU werden ingetrokken en vervangen door beschikking 90/141/EEG van de Raad van 12 maart 1990 inzake de totstandbrenging van een geleidelijke convergentie van het economische beleid en de economische resultaten gedurende de eerste fase van de EMU, *Pb.*, 1990, L 78, 23.

¹⁰² Met nuanceverschillen weliswaar: zie m.n. de artt. 102A, 129B, lid 2, en 130, lid 3, 2e al., EG.

¹⁰³ Over deze neutraliteit van het EEG-Verdrag, zie o.m. MERTENS DE WILMARS, J., «De economische opvattingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen», in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, II, Brussel, Bruylant, 1972, 285-306.

¹⁰⁴ BARENTS, R., o.c., *S.E.W.*, 1992, 687. Cf. JASPERS, A.Ph.C.M. en MORTELMANS, K.J.M., «Sociaal en economisch recht in Europees perspectief: ge(s)laagde integratie?», in *Europa in de steigers: van Gemeenschap tot Unie*, HELLINGMAN, K. (red.), Deventer, Kluwer, 1993, (89), 113. Zie dienaangaande ook BARENTS, R., «The Community and the Unity of the Common Market. Some reflections on the Economic Constitution of the Community», *German Yearbook of International Law*, 1990, (9), 12-13.

¹⁰⁵ Zie o.m. arrest van 25 oktober 1977, zaak 26/76, Metro/Commissie, *Jur.*, 1977, 1875, r.o. 20; cf. ook conclusie van advocaat-generaal TESAURIO van 14 juli 1993 in gevoegde zaken C-2/91 en C-245/91, Meng en Ohra, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, nr. 31, volgens welke het stelsel van de vrije mededinging «zijn ordening en dus zijn grenzen in de door het Verdrag bepaalde voorwaarden» vindt.

⁹⁷ Het door het Luxemburgse voorzitterschap opgestelde ontwerpverdrag van 18 juni 1991 (*Agence Europe*, 5 juli 1991, Doc. 1722-1723) stelde een wijziging van art. 235 voor, die evenwel niet werd overgenomen.

⁹⁸ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Edinburgh m.b.t. de «Algemene aanpak van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en van artikel 38 van het EG-Verdrag» (hierna: «Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel»), *Bull. EG*, 12-1992, 14. Over het impact van het subsidiariteitsbeginsel op dit artikel, zie TSCHOFEN, F., «Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts between the Dynamics of Lawmaking and National Constitutional Principles», *Michigan J. Int. L.*, 1991, (471), 504-505.

⁹⁹ BARENTS, R., o.c., *S.E.W.*, 1992, 686.

¹⁰⁰ De parallelle implementatie van de EMU werd reeds aanbevolen door het *Rapport Delors*, geciteerd in voetnoot 4, 18.

het gemeenschapsrecht gebleken ¹⁰⁶. De Europese Akte had dit principe reeds op één bepaald punt in het EEG-Verdrag ingelast, nl. inzake het optreden van de Gemeenschap op milieugebied ¹⁰⁷. Thans verheft het Unieverdrag subsidiariteit tot een centraal beginsel ¹⁰⁸ dat zowel op het optreden van de Unie uit hoofde van de niet-communautaire pijlers (art. B, al. 2, UV, dat naar art. 3 B EG verwijst) als op het optreden van de Gemeenschap (art. 3 B EG) toepassing vindt. De kernbepaling in dezen is art. 3 B EG, dat drie fundamentele principes bekrachtigt waaraan het optreden van de Gemeenschap moet voldoen: (i) het beginsel van de toegewezen bevoegdheden, (ii) het subsidiariteitsbeginsel in de strikte zin en (iii) het evenredigheidsbeginsel. Geen equivalente bepaling is in het EGKS- of Euratom-Verdrag ingelast ¹⁰⁹.

25. *Het beginsel van de toegewezen bevoegdheden.* Krachtens art. 3 B, al. 1, EG moet de Gemeenschap handelen binnen de grenzen van de haar door het EG-Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Daarmee wordt het beginsel van de specifieke competentieattributie of van de «doelgebondenheid» van de Gemeenschap ¹¹⁰, dat reeds in het EEG-Verdrag vervat zat ¹¹¹, sterk naar voren

gehaald (zie ook art. E UV, *supra*, nr. 4) ¹¹². Concreet betekent dit dat de communautaire instellingen moeten nagaan of het door hen voorgenomen optreden binnen de door het EG-Verdrag verleende bevoegdheden valt (d.i. of er een rechtsgrondslag voor bestaat) en gericht is op de verwezenlijking van een of meer verdragsdoelstellingen ¹¹³. Anderzijds maakt dit principe duidelijk dat de bevoegdheidstoekenning zaak is van het EG-Verdrag zelf. Het subsidiariteitsbeginsel *sensu stricto* als vervat in art. 3 B, al. 2, EG heeft derhalve, zoals de Europese Raad te Edinburgh bevestigde, geen betrekking op – en kan bijgevolg geen afbreuk doen aan – de aan de EG verleende bevoegdheden zoals die door het Hof zijn uitgelegd ¹¹⁴: het betreft alleen de wijze waarop de Gemeenschap de haar toegekende bevoegdheden uitoefent ¹¹⁵. *Sensu lato* echter beïnvloedt subsidiariteit wel de gelijkzamen toekenning van communautaire bevoegdheden, maar dan op het niveau van de grondwetgever, d.w.z., voor de Gemeenschap, de in intergouvernementele conferentie verenigde lidstaten ¹¹⁶.

26. *Het subsidiariteitsbeginsel sensu stricto.* Art. 3 B, al. 2, EG bepaalt dat de Gemeenschap «op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen», slechts optreedt «indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt». De ambigue formulering van dit subsidiariteitsbeginsel in enge zin doet verschillende problemen rijzen. Een aantal daarvan zal vermoede-

¹⁰⁶ Een volledige bibliografie over dit beginsel beslaat meer dan 250 publikaties. Over zijn oorsprong en achtergronden, zie o.m. Cass, D.Z., «The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community», *C.M.L.Rev.*, 1992, (1107), 1110-1128; CLERGEIE, J.-L., «Les origines du principe de subsidiarité», *Les petites affiches*, 1993, nr. 97, 34-39; EMILIOU, N., «Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'the Enterprises of Ambition'», *Eur.L.Rev.*, 1992, (383), 384-391; KAPTEYN, P.J.G., «Community Law and the Principle of Subsidiarity», *Revue des Affaires Européennes*, 1991, (35), 35-37; LEENKNEGT, G.J. en BEKKERS, V.J.J.M., «Subsidiariteit en Europese integratie», *Bestuurswetenschappen*, 1993, 5-18; PIEPER, S.U., «Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip der Europäischen Union?», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1993, (705), 706-707.

¹⁰⁷ Art. 130 R, lid 4, EEG, thans geschrapt door het UV omdat in dezen voortaan het algemene art. 3 B EG geldt. Het subsidiariteitsbeginsel kwam ook uitdrukkelijk voor in het Ontwerp-Verdrag tot oprichting van de Europese Unie van het Europees Parlement (*supra*, voetnoot 3), m.n. in de preambule en art. 12, lid 2, daarvan. Ook het rapport Delors over de EMU (*supra*, voetnoot 4) hanteert het beginsel en kent het zelfs in het eindstadium van de EMU een centrale rol toe.

¹⁰⁸ Het beginsel loopt als een rode draad door het Unieverdrag: zie de elfde considerans, preambule UV en de artt. A UV (besluiten zo dicht mogelijk bij de burger nemen), B, al. 2, UV en K.3, lid 2, tweede streepje, sub b, UV; daarnaast impliciet de artt. 126, 127, 128, 129, 129 A, 130 en 130 G EG en art. 2 van de overeenkomst betreffende de sociale politiek. Volgens de Europese Raad van Edinburgh komt het subsidiariteitsbeginsel ook naar voren in art. 118 A EG: *Bull.EG*, 12-1992, 14, voetnoot 2.

¹⁰⁹ Vermoedelijk omdat deze verdragen slechts een beperkt sectorieel toepassingsgebied hebben en de communautaire bevoegdheden gedetailleerd regelen: SCHMIDHUBER, P.M. en HITZLER, G., «Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag – ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft», *NVwZ*, 1992, (720), 721.

¹¹⁰ Aldus VAN GERVEN, W., «De beginselen 'subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking' in het Europese gemeenschapsrecht», *R.W.*, 1991-92, (1241), p. 1243, nr. 6.

¹¹¹ De volgende (ongewijzigde) bepalingen vormen er reeds een uitdrukking van: artt. 4, lid 1, al. 2, 189, al. 1, en 235 EG. Het Hof heeft erkend dat de lidstaten door de oprichting van de Gemeen-

schap hun soevereiniteit slechts op een beperkt terrein, nl. dat van de overgedragen bevoegdheden, hebben beperkt: arresten van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend & Loos, *Jur.*, 1963, 1, op p. 23, en van 15 juli 1964, zaak 6/64, Costa/E.N.E.L., *Jur.*, 1964, 1199, op p. 1218. Zie algemeen over dit beginsel KRAUBER, H.-P., *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1991; LENAERTS, K., *Constitutie en rechter*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 364, nrs. 368 e.v.; LOUIS, J.-V., *L'ordre juridique communautaire*, Brussel, COMMISSIE EG (serie «Perspectives européennes»), 1992, 13-27; zie tevens DENYS, Ch., *Impliciete bevoegdheden in de Europese Economische Gemeenschap*, Antwerpen, Maklu, 1990, 105-106.

¹¹² Het beginsel wordt nu ook weer opgenomen m.b.t. het Europees Stelsel van Centrale Banken, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank: artt. 4 A resp. 4 B EG.

¹¹³ Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull.EG*, 12-1992, 15.

¹¹⁴ Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull.EG*, 12-1992, 14. Zulks zou trouwens afbreuk doen aan de in art. B, vijfde streepje, en art. M UV gestipuleerde plicht tot handhaving van het acquis communautaire.

¹¹⁵ *Ibid.*; zie ook mededeling van de Commissie van 27 oktober 1992 aan de Raad en het Europees Parlement over het subsidiariteitsbeginsel (hierna: Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel), *Bull.EG*, 10-1992, 121; CONSTANTINESCO, V., «Subsidiarité... vous avez dit subsidiarité?», *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, (227), 229.

¹¹⁶ Cf. VAN GERVEN, W., o.c., *R.W.*, 1991-92, 1242-1243, nr. 4. Dit blijkt duidelijk uit de door het Unieverdrag aan de Gemeenschap toegekende nieuwe bevoegdheden, waar veelal expliciet is gestipuleerd dat de Gemeenschap (stimulerings)maatregelen neemt *met uitsluiting van harmonisatie*: zie *infra*, IX. Vgl. art. 30 van de Duitse Grondwet, waar subsidiariteit ook een bevoegdheidsverdelende rol speelt: PIEPER, S.U., o.c., *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1993, 707.

lijk worden opgelost door een *interinstitutioneel akkoord* tussen Raad, Commissie en Parlement over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ¹¹⁷, waarvan een ontwerp op 26 oktober 1993 door de vertegenwoordigers van de drie instellingen is goedgekeurd ¹¹⁸.

In de eerste plaats is het de vraag wat hier onder *exclusieve bevoegdheid* moet worden verstaan. Strikt genomen is de Gemeenschap immers slechts in een beperkt aantal domeinen bij uitsluiting bevoegd: het Hof heeft aangegeven dat dit het geval is met handelspolitiek (art. 113 EG) ¹¹⁹ en maatregelen tot instandhouding van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (art. 102 Toetredingsakte 1972) ¹²⁰. Daarnaast verklaarde het Hof recent dat het al dan niet exclusief karakter van de communautaire bevoegdheid niet alleen kan voortvloeien uit verdragsbepalingen maar eveneens afhankelijk kan zijn van de mate waarin de Gemeenschap maatregelen heeft genomen ter uitvoering van die verdragsbepalingen, en zulks in alle domeinen die overeenstemmen met de doelstellingen van het EG-Verdrag ¹²¹. In dat geval *wordt* de Gemeenschap volgens de AE-TR-rechtspraak van het Hof exclusief bevoegd naarmate zij

communautaire regels vaststelt om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken ¹²².

Slaat art. 3 B EG alleen op exclusieve bevoegdheden in bovengenoemde zin, dan betekent dit dat de subsidiariteitstest voor alle andere domeinen van het Gemeenschaps-optreden geldt, met inbegrip van de communautaire actie tot instelling van de gemeenschappelijke of interne markt. Volgens de Commissie is dat niet het geval: zij ziet de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt als een door het EG-Verdrag voorgeschreven resultaatsverplichting waardoor de Gemeenschap een, aan de dwingende noden van het vrij verkeer gebonden, exclusieve bevoegdheid verkrijgt. Zulks betekent volgens haar dat de EG niet telkens wanneer het vrije verkeer in het geding is, de noodzaak voor haar optreden moet aantonen ¹²³. Concreet zou zij bv. wetgeving kunnen uitvaardigen om het vrij verkeer van grasmaaiers mogelijk te maken (o.a. technische voorschriften), maar niet om het gebruik van zulke machines op zondag of tijdens de avonduren te reglementeren ¹²⁴.

De door de Commissie voorgestelde benadering – die de Europese Raad te Edinburgh niet tot de zijne heeft gemaakt – overtuigt maar moeilijk. Zij impliceert dat nagenoeg alle harmonisatiemaatregelen binnen de exclusieve communautaire bevoegdheden vallen. Voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel blijft dan maar weinig over, wat niet de bedoeling van de opstellers van het Unieverdrag kan zijn geweest ¹²⁵. Bovendien kan men zich moeilijk voorstellen dat door de Commissie op het gebied van volksgezondheid en consumentenbescherming op grond van art. 100 A EG (d.i. tot instelling van de interne markt) voorgestelde maatregelen aan de subsidiariteitstest onttrokken zouden zijn, terwijl de nieuwe artt. 129 en 129 A EG het Gemeenschaps-optreden in dezelfde beleidsdomeinen expliciet aan het subsidiariteitsbeginsel onderwerpen (*infra*, IX) ¹²⁶. Ten slotte is het de vraag of toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het gemeenschaps-optreden ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke resp. interne markt wel zo'n bedreiging vormt: streven maatregelen waardoor de economische grenzen binnen de Gemeenschap moeten verdwijnen, niet bij uitstek een doelstelling na die niet voldoende door de lidstaten zelf kan worden verwezenlijkt, zodat voor een communautair optreden onder het subsidiariteitsbeginsel ruimte is? Wel brengt het subsidiariteitsbeginsel mee dat de

¹¹⁷ De Europese Raad te Edinburgh heeft, gevolg gevend aan een suggestie van de Commissie, de Raad verzocht te streven naar een dergelijk akkoord: conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 12-1992, 10. In de Commissiemededeling betreffende het subsidiariteitsbeginsel (*Bull. EG*, 10-1992, 127-128) zette de Commissie uiteen wat de hoofdlijnen van een dergelijk akkoord zouden moeten zijn. Het Europese Parlement nam die conclusies in grote lijnen over in een ontwerpakkoord dat door de Europese Raad te Edinburgh gunstig ontvangen werd.

¹¹⁸ *Agence Europe*, nr. 6094, 27 oktober 1993, 12. Op dezelfde dag werden immers een interinstitutionele verklaring goedgekeurd over de democratie, de transparantie en de subsidiariteit, alsook een ontwerp-besluit van het Parlement betreffende het statuut van de ombudsman (*infra*, voetnoot 206) en een tekst betreffende de modaliteiten van de werkzaamheden van het Bemiddelingscomité in het kader van de medebeslissingsprocedure (*infra*, voetnoot 211). Het Parlement heeft die akkoorden inmiddels bij een resolutie van 18 november 1993 goedgekeurd, eraan toevoegend dat het slechts om een eerste stap gaat: *Agence Europe*, nr. 6110, 19 november 1993, 3. Bij de eindredactie van deze bijdrage (19 november 1993) waren de teksten van de bereikte interinstitutionele akkoorden nog niet beschikbaar.

¹¹⁹ Advies 1/75 van 11 november 1975, *Jur.*, 1975, 1355, op p. 1364; arrest van 15 december 1976, zaak 41/76, Donckerwolcke, *Jur.*, 1976, 1921, r.o. 32; cf. ook reeds arrest van 12 december 1972, gevoegde zaken 21 tot 24/72, International Fruit Company, *Jur.*, 1972, 1219, r.o. 14-16.

¹²⁰ Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, *Jur.*, 1981, 1045, r.o. 17-18. Het Hof heeft ook geoordeeld dat de Gemeenschap exclusief bevoegd is inzake voorziening van nucleaire stoffen (artt. 52-76 EGA-Verdrag): uitspraak 1/78 van 14 november 1978, *Jur.*, 1978, 2151, r.o. 14. Volgens KAPTEYN, P.J.G., «De complexe rechtsorde van het Unieverdrag: subsidiariteitsbeginsel en nieuwe bevoegdheden», in *Europa in de steigers*, 46, gelden in de deze rechtspraak ontwikkelde overwegingen wellicht eveneens t.a.v. de communautaire bevoegdheden inzake landbouw (art. 43 EG) en vervoer (art. 75 EG). Het Parlement acht een exclusieve bevoegdheid ook voorhanden inzake douanetarieven: resolutie van 12 juli 1990 over het subsidiariteitsbeginsel, *Pb.*, 1990, C 231, 163, punt 7.

¹²¹ Advies 2/91 van 19 maart 1993, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, r.o. 9-10.

¹²² Arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad (AE-TR), *Jur.*, 1971, 263, r.o. 22. Het lijkt juist in zo'n geval te spreken van een exhaustief gebruik van een concurrerende bevoegdheid.

¹²³ Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, (118), 123-124. Daaronder valt volgens de Commissie het optreden m.b.t. het verwijderen van de hinderpalen voor een vrij goederen-, personen-, diensten- en kapitaalverkeer, de algemene mededingingsbepalingen, de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en de essentiële elementen van het vervoerbeleid.

¹²⁴ Voorbeeld van R. JENKINS, geciteerd door DELORS, J., «The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate», *Subsidiarity: the Challenge of Change*, 1991, Maastricht, EIPA, 1991, (7), 10.

¹²⁵ Cf. STEIN, T., «Subsidiarität als Rechtsprinzip?», *Die Subsidiarität Europas*, MERTEN, D. (red.), Berlin, Duncker & Humblot, 1993, (23), 33.

¹²⁶ Cf. TOTH, A.G., «The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty», *C.M.L.Rev.*, 1992, (1079), 1094-1095; STEIN, T., o.c., *Die Subsidiarität Europas*, 33-34.

Gemeenschap slechts mag optreden *voor zover* het beoogde doel niet door de lidstaten kan worden verwezenlijkt (*infra*, nr. 28), doch ook dat is geenszins een nieuwigheid in het gemeenschapsrecht. Reeds met zijn «Cassis de Dijon»-rechtspraak ¹²⁷ erkende het Hof dat de lidstaten de mogelijkheid behouden er verschillende regels op na te houden, zolang de handel van een in een andere lidstaat regelmatig tot stand gekomen produkt (of dienst) niet wordt verboden of onevenredig belemmerd. Op het wetgevend vlak vormde deze jurisprudentie een belangrijke inspiratiebron voor het succesvolle 1992-programma, waarin minimumharmonisatie (i.p.v. volledige harmonisatie) en wederzijdse erkenning centraal stonden ¹²⁸.

27. Een tweede probleem betreft de toepassing van de voorwaarden voor het communautaire optreden onder art. 3 B, al. 2, EG. Vraag is met name of de in die bepaling genoemde condities voor een communautair optreden, nl. het «niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt» (hetgeen neerkomt op een noodzakelijkheidsvoorwaarde) ¹²⁹ en het «derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt» (een doelmatigheidsvoorwaarde) ¹³⁰, *cumulatief* zijn. Vooral het woordje «derhalve» werkt verwarrend en lijkt te impliceren dat, wanneer nationaal optreden minder efficiënt is, communautair optreden automatisch zinvol is. Men kan zich afvragen of een dergelijke klemtoon op het (centraliserend werkende) ¹³¹ doelmatigheidsvereiste in lijn is met het in de preambule en art. A van het Unieverdrag vervatte gebod tot non-centralisatie naar luid waarvan «besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel» (*supra*, nr. 2) ¹³². In zijn richtsnoeren voor de toepassing

van het subsidiariteitsbeginsel heeft de Europese Raad te Edinburgh die kwestie als volgt benaderd: art. 3 B, al. 2, EG bevat een «tweeledig subsidiariteitscriterium» waarbij de Raad als richtsnoeren (niet noodzakelijk cumulatief: «en/of») moet hanteren dat (i) de kwestie transnationale aspecten behelst die niet bevredigend door een optreden van de lidstaten kunnen worden geregeld, (ii) het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap in strijd zou zijn met het EG-Verdrag (bv. de noodzaak om concurrentievervalsingen te corrigeren, verkapte handelsbelemmeringen te vermijden of de economische en sociale samenhang te versterken) of anderszins de belangen van de lidstaten ernstig zou schaden, en dat (iii) op grond van de schaal of de gevolgen een gemeenschapsoptreden duidelijke – door kwalitatieve of, waar mogelijk, door kwantitatieve indicatoren gestaafe – voordelen moet opleveren ¹³³.

Dat een kwestie transnationale aspecten moet vertonen om een gemeenschapsoptreden toe te laten, lijkt niet meer dan evident ¹³⁴. In vele gevallen – bv. milieuzaken, waar verontreiniging al vlug grensoverschrijdend is, of waar, gelet op het beperkt aantal verwerkingsplaatsen voor gevaarlijk afval, intracommunautair vervoer noodzakelijk blijkt – zal deze toets trouwens gemakkelijk worden doorstaan. Vooral het tweede richtsnoer lijkt nuttig en objectief hanteerbaar: gemeenschapsoptreden moet er zijn indien de actie van een lidstaat prevalerende communautaire beginselen schendt of de belangen van de andere lidstaten aanzienlijk aantast ¹³⁵. In dit laatste geval zullen lidstaten trouwens veelal zelf om een communautair optreden verzoeken. De grootste twistappel lijkt het derde richtsnoer, waardoor op de Commissie de bewijslast komt te liggen om overeenkomstig art. 3 B, al. 2, EG de voordelen van het gemeenschapsoptreden aan te tonen. In haar mededeling betreffende het subsidiariteitsbeginsel heeft de Commissie getracht het in die bepaling vervatte criterium betreffende *omvang of gevolgen* van het overwogen optreden te objectiveren. De test bestaat volgens haar uit twee componenten, nl. (i) een «toets van vergelijkende doeltreffendheid», waarbij wordt nagegaan of de lidstaten over de vereiste middelen (ook financieel) voor het optreden beschikken (nationale, regionale of lokale wetgeving, gedragscode, akkoorden tussen sociale partners etc.), en (ii) een «toets van de toegevoegde waarde», nl. het evalueren van de doeltreffendheid van het communautair optreden, omvang, grensoverschrijdende problemen, kosten

cratische efficiëntie desnoods wordt opgeofferd om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te doen plaatsvinden: *o.c.*, *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr. 4, 193.

¹³³ Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 12-1992, 15.

¹³⁴ Cf. de vaste rechtspraak van het Hof dat de EG-verdragsbepalingen inzake de fundamentele vrijheden zich niet bemoeien met zuiver binnenlandse aangelegenheden: recent o.m. arresten van 28 januari 1992 in zaak C-332/90, Volker Steen, *Jur.*, 1992, I-341, r.o. 9-11 (vrij werknemersverkeer) resp. in gevoegde zaken C-330/90 en C-331/90, López Brea en Hidalgo Palacios, *Jur.*, 1991, I-323, r.o. 7-9 (vestigingsrecht); arrest van 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Alser, *Jur.*, 1991, I-1979, r.o. 37-39 (vrij dienstenverkeer).

¹³⁵ Dit richtsnoer maakt trouwens interessante parallellen met het begrip van de externaliteiten in de economische analyse van het recht mogelijk.

¹²⁷ Arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, *Jur.*, 1979, 649.

¹²⁸ Cf. SCHMIDHUBER, P.M. en HITZLER, G., «Binnenmarkt und Subsidiaritätsprinzip», *EuZW*, 1993, (8), 9. Zie de uitdrukkelijke verwijzing naar de «Cassis de Dijon»-rechtspraak in COMMISSIE EG, *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad (Milaan, 28-29 juni 1985)*, COM(85) 310 def., 18-19 (goederenverkeer) en 27-28 (bank- en financiële diensten). MERTENS DE WILMARS, J., «Du bon usage de la subsidiarité», *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr. 4, (193), 195, ziet in de «Cassis de Dijon»-regel een vroeg voorbeeld van subsidiariteit.

¹²⁹ Cf. STEIN, T., *o.c.*, *Die Subsidiarität Europas*, 30-31. Vooral de Duitse regio's hebben sinds 1987 de klemtoon op het noodzakelijkheidsbeginsel gelegd: cf. KAPTEYN, P.J.G., *o.c.*, *Revue des Affaires Européennes*, 40.

¹³⁰ Over het verschil tussen de noodzakelijkheids- en de doelmatigheidstest bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, zie vooral MACKENZIE-STUART, «The European Community: Catchwords and reality», The Josephine Onoh Memorial Lecture 1991, 1991, Hull, Hull University Press, 12-13. Zie tevens het interimrapport «Giscard d'Estaing» van het Europees Parlement: *Interimrapport van de Commissie institutionele zaken over het subsidiariteitsbeginsel*, Doc. A3-163/90/Deel B, 4 juli 1990, aangenomen op 12 juli 1990.

¹³¹ Over de centraliserende («subsidiarity from above») resp. non-centraliserende («bottom-up subsidiarity») visie op het subsidiariteitsbeginsel, zie EMILIOU, N., *o.c.*, *Eur.L.Rev.*, 1992, 384, die iets verder (401) besluit dat in art. 3B, al. 2, EG de eerstgenoemde benadering het gehaald heeft.

¹³² Volgens MERTENS DE WILMARS komt dit neer op een democratisch beginsel van «politieke geloofwaardigheid» waarbij technocratische efficiëntie desnoods wordt opgeofferd om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te doen plaatsvinden: *o.c.*, *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr. 4, 193.

van niet-optreden, kritische massa enz.¹³⁶. Men kan evenwel verwachten dat de conclusies van de Commissie in sommige gevallen zullen verschillen van die van (bepaalde) lidstaten¹³⁷, met name in gevallen waarin de overwogen maatregel moeilijk kwantificeerbaar is en vooral kwalitatieve beleidsargumenten het moeten halen, zoals inzake consumentenbescherming of veiligheid en gezondheid van werknemers¹³⁸. Ook op dit punt lijkt derhalve een inter-institutioneel akkoord wenselijk om subsidiariteitsgeschillen zo veel mogelijk te voorkomen.

28. Een derde delicaat punt bij de toepassing van art. 3 B, al. 2, EG is dat de Gemeenschap slechts mag optreden *voor zover* de doelstellingen van het overwogen optreden niet door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Ook de *mate* van communautaire interventie is derhalve aan de subsidiariteitstest onderworpen. Men kan zich afvragen hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot, en wat zij toevoegt aan, het in de derde alinea van art. 3 B EG geformuleerde proportionaliteitscriterium (*infra*, nr. 29). Ofschoon in beide tests een noodzakelijkheidsvereiste vervat zit m.b.t. de intensiteit van het communautaire optreden, ligt in de eerstgenoemde het accent op de afweging van gemeenschaps- versus nationaal optreden, waarbij de *doelmatigheid* van het niveau van optreden doorslaggevend is, terwijl in de laatstgenoemde als maatstaf voor het communautaire optreden de verwezenlijking van de *doelstellingen* van het EG-Verdrag geldt.

29. *Het proportionaliteitsbeginsel*. Art. 3 B, al. 3, EG verplicht de Gemeenschap om in haar optreden niet verder te gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken. Net zoals de eerste (maar anders dan de tweede) alinea van art. 3 B heeft deze bepaling betrekking op de uitoefening van *alle* communautaire bevoegdheden, zowel exclusieve als gedeelde. Zij verheft het proportionaliteitsbeginsel waaraan specifieke verdragsbepalingen¹³⁹ en de rechtspraak van het Hof¹⁴⁰ het gemeenschapsoptreden reeds onderwerpen, tot een constitutioneel beginsel van communautaire bevoegdheidsuitoefening.

¹³⁶ Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, 124.

¹³⁷ Cf. VAN DEN HURK, H.T.P.M., «Subsidiariteit, 'Himmelhoch jauchzend, zum Tode betrübt'», *Weekblad Fiscaal Recht*, 1993, (1320), 1323.

¹³⁸ Cf. CASS, D.Z., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1992, 1132.

¹³⁹ M.n. inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid: krachtens art. 40, lid 3, EG kan de Gemeenschap alle maatregelen nemen welke noodzakelijk zijn om de in art. 39 EG omschreven doelstellingen te bereiken, maar moet zij zich tevens beperken tot het nastreven van die doeleinden.

¹⁴⁰ Het evenredigheidsbeginsel verlangt volgens het Hof dat de door de handelingen van de gemeenschapsinstellingen opgelegde maatregelen geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken en niet verder gaan dan daartoe nodig is: zie o.m. arresten van 18 september 1986, zaak 116/82, Commissie/Duitsland, *Jur.*, 1986, 2519, r.o. 21; 11 maart 1987, gevoegde zaken 279, 280, 285 en 286/84, Rau/Commissie, *Jur.*, 1987, 1069, r.o. 34; 8 april 1992, zaak C-256/90, Mignini, *Jur.*, 1992, I-2651, r.o. 16. Zie over dit beginsel vooral VAN GERVEN, W., «Het evenredigheidsbeginsel: een beginsel met een groot verleden en een grote toekomst», in *In het nu, wat worden zal. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H.C.E. Schoordijk*, Deventer, Kluwer, 1991, 75-86; Id., «Principe de proportionnalité, abus de droit et droits fondamentaux», *J.T.*, 1992, 305-309.

Uit de richtsnoeren van de Europese Raad te Edinburgh blijkt dat dit evenredigheidsprincipe zowel voor de vorm als voor de inhoud van het communautaire optreden gevolgen heeft¹⁴¹. Wat de *vorm* betreft, moet voor een zo eenvoudig en minimaal mogelijk optreden worden gekozen: waar mogelijk, verdienen niet-bindende maatregelen zoals aanbevelingen of zelfs vrijwillige gedragscodes, de voorkeur. Als dwingend optreden geboden is¹⁴², moet de voorkeur uitgaan naar richtlijnen boven verordeningen en aan kaderrichtlijnen boven gedetailleerde regelingen¹⁴³. Waar dit conform het EG-Verdrag passend is, moet voor een ondersteunende, aanvullende of coördinerende aanpak t.o.v. het optreden van de lidstaten worden gekozen¹⁴⁴. Wat de *inhoud* van de communautaire actie aangaat, moeten de communautaire maatregelen volgens de Europese Raad zo veel mogelijk ruimte (o.m. door opgave van alternatieven) laten, met eerbiedigingen van de organisatie en werking van het rechtssysteem van de lidstaten. Bovendien moet de voorkeur uitgaan naar minimumnormen, waarbij de lidstaten steeds vrij zijn om strengere nationale regels voor te schrijven voor zover die met het doel van de betrokken maatregel of met het EG-Verdrag verenigbaar zijn¹⁴⁵.

Bij die richtsnoeren kunnen alvast de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Aangaande de *vorm* van communautair optreden leggen de meeste oorspronkelijke bepalingen van het EG-Verdrag een specifiek rechtsinstrument op¹⁴⁶, zodat daar voor de desbetreffende richtsnoeren weinig of geen plaats is. Dit ligt anders met door de Europese Akte (m.n. de artt. 8 A EEG, thans 7 A EG, en 100 A EG), en vooral met door het Unieverdrag ingevoerde bepalingen, die veel vaker (maar niet altijd) een beroep doen op vage termen als «maatregelen» (resp. «stimuleringsmaat-

¹⁴¹ Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 12-1992, 16.

¹⁴² Volgens de Commissie hangt de keuze tussen dwingend en niet-dwingend optreden samen met de behoefte aan uniformiteit ter verzekering van non-discriminatie en rechtszekerheid, en met de graad van technische ingewikkeldheid van de betrokken materie: Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 12-1992, 122. Vgl. art. 5 EGKS, dat de Gemeenschap voor Kolen en Staal oplegt om bij het vervullen van haar taak zo weinig mogelijk rechtstreeks in te grijpen.

¹⁴³ Dat de richtlijn — die krachtens art. 189, al. 3, EG verbindend is t.a.v. het te bereiken resultaat, maar de lidstaten daartoe de keuze van vorm en middelen laat — als favoriet instrument voor de subsidiariteit zou worden beschouwd, lag voor de hand: zie reeds DELORS, J., o.c., *Subsidiarity: The Challenge of Change*, 13; zie ook Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, 125-126; PIEPER, S.U., o.c., *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1993, 708.

¹⁴⁴ De Commissie dacht in dezen o.m. aan financiële steun in het kader van programma's voor regionale ontwikkeling (structuurfondsen) of gemeenschappelijke projecten (netwerken), alsook aan aanmoediging van samenwerking tussen de lidstaten (Erasmus): Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, 125.

¹⁴⁵ *Bull. EG*, 12-1992, 16. Dit geldt dus volgens de Europese Raad niet slechts wanneer het verdrag zelf minimumnormen vereist (bv. artt. 118 A, 130 T EG).

¹⁴⁶ In die verdragsbepalingen is m.a.w. een subsidiariteitsbeoordeling «avant la lettre» vervat.

regelen» of «specifieke maatregelen») ¹⁴⁷, «richtsnoeren» ¹⁴⁸ of «nadere regelingen» ¹⁴⁹. Daarenboven laten bepalingen inzake de nieuwe bevoegdheden de Gemeenschap niet zelden de keuze tussen dwingende maatregelen en aanbevelingen (zie *infra*, IX, A). Anders gezegd, de toepassing van bovengenoemde richtsnoeren zal op dit punt vooral voor de nieuwere EG-competenties, en minder voor de oude, van belang zijn.

Opvallend m.b.t. de *inhoud* van de communautaire maatregelen is de beklemtoning van de eigenheid van de nationale rechtsorden. Dit is niet vrij van problemen, gelet op de door het Hof van oudsher beklemtoonde noodzaak van een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in alle lidstaten ¹⁵⁰. Die passus lijkt ook enigszins haaks te staan op de in de communautaire rechtspraak merkbare ontwikkeling naar een grotere interactie tussen gemeenschapsrecht en nationaal recht, m.n. inzake rechtsbescherming en bestrijding bij schendingen van communautair recht ¹⁵¹.

30. *Concrete toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de instellingen.* Ook de precieze toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in de onderscheiden stadia van de communautaire wetgevingsprocedures zal waarschijnlijk door een interinstitutioneel akkoord worden geregeld. De Commissie heeft al aangeduid dat zij in haar optreden het beginsel zal toepassen door (i) alvorens wetgeving voor te stellen, uitvoeriger raadplegingen te houden (o.m. door overleg met alle lidstaten en een systematischer gebruik van overlegdocumenten, zgn. «groenboeken»), en (ii) in een overweging van de preambule van het voorstel – en zo nodig in de toelichting daarbij – de conformiteit van het initiatief met het subsidiariteitsbeginsel te bevestigen ¹⁵². Hoe de Commissie in andere aspecten van haar optreden – bv. inzake staatssteun en mededingingsbeleid – aan het subsidiariteitsbeginsel vorm zal geven, is nog niet geheel duidelijk ¹⁵³. Wat haar rol als hoedster van het gemeenschapsrecht

betreft, heeft zij gepleit voor meer gedecentraliseerde controleprocedures ¹⁵⁴. Tevens is zij overgegaan tot een hernieuwd onderzoek van door haar voorgestelde, alsmede van bestaande, communautaire wetgeving en heeft zij reeds op grond van het subsidiariteitsbeginsel een aantal voorstellen ingetrokken resp. een herziening ervan aangekondigd ¹⁵⁵.

Daarnaast stipelde de Europese Raad te Edinburgh, anticiperend op voornoemd interinstitutioneel akkoord, de algemene wijze uit waarop de Raad het subsidiariteitsbeginsel moet toepassen: (i) de Raad moet systematisch nagaan of voorgestelde wetgeving aan art. 3 B EG voldoet op grond van een analyse van de inhoud van het voorstel in kwestie; (ii) tegelijkertijd met zijn besluit over de inhoud van het voorstel oordeelt hij of dit laatste geheel of slechts gedeeltelijk in overeenstemming is met art. 3 B EG en of de door hem overwogen wijzigingen zich met dat artikel verdragen. Daarmee is duidelijk dat het subsidiariteitsonderzoek in de Raad niet losstaat van de bespreking ten gronde van het voorstel, doch daarmee samenvalt ¹⁵⁶.

31. *Rechterlijke controle.* Door de inlassing van het subsidiariteitsbeginsel in het EG-Verdrag beschikt het Hof over een rechterlijke controlebevoegdheid dienaangaande, tenminste wat de toepassing van dit beginsel in communautair verband betreft ¹⁵⁷. Men kan zich een aantal gevallen voorstellen waarin schending van het principe voor het Hof zal worden opgeworpen; (i) in het kader van een nietigheidsberoep, ingesteld door een lidstaat die zich onthouden heeft of tegengestemd t.a.v. een bij meerderheidsstemming genomen besluit ¹⁵⁸; (ii) in het kader van een beroep wegens nalaten (art. 175 EG) dat een lidstaat, de Commissie of het

dans les règles communautaires de concurrence», *Revue des Affaires Européennes*, 1993, nr. 4, 17-40.

¹⁵⁴ Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, 127.

¹⁵⁵ Zie de voorbeelden vervat in bijlage 2 van deel A van de conclusies van het voorzitterschap na de Europese Raad te Edinburgh, *Bull. EG*, 12-1992, 17-19. Op de Europese Raad van december 1993 wordt een definitief commissieverslag verwacht m.b.t. de bestaande communautaire wetgeving; cf. het antwoord van DELORS op schriftelijke vraag nr. 2475/92, *Pb.*, 1993, C 297, 11.

¹⁵⁶ *Bull. EG*, 12-1992, 16-17, waar ook concrete stappen in de procedure worden aangekondigd, m.n. kennisgeving van het raadsstandpunt aan het Parlement in het kader van de procedures van de artt. 189 B en 189 C EG. Een en ander komt tegemoet aan de door de Commissie in haar mededeling betreffende het subsidiariteitsbeginsel beklemtoonde eis dat de subsidiariteit een element van, en geen voorwaarde voor, het besluit zou zijn: *Bull. EG*, 10-1992, 128.

¹⁵⁷ Dit werd bevestigd door de Europese Raad te Edinburgh: *Bull. EG*, 12-1992, 14. Zoals gezegd (*supra*, nr. 4), is het Hof niet bevoegd voor de andere twee pijlers van het Unieverdrag. De vraag rijst of toepassing van het beginsel voor de intergouvernementele samenwerkingsvormen en beleid wel mogelijk is: zie BRIBOSIA, H., «Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres», *Revue du Marché Unique européen*, 1992, (165), 180-181. GEELHOED vindt toetsing door het Hof een «onzalig idee»: GEELHOED, L.A., «Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?», *S.E.W.*, 1991, (422), 434.

¹⁵⁸ Deze situatie doet zich nu reeds voor: op 12 november 1993 nam de Raad een gemeenschappelijk standpunt in m.b.t. een richtlijn betreffende de etikettering van in schoenen gebruikte materialen, waarbij Duitsland tegenstemde en verklaard heeft dat de richtlijn (ondanks verscheidene aanpassingen) niet conform het subsi-

¹⁴⁷ Zie o.m. de artt. 3, sub d; 3, sub t; 73 C, lid 2; 73 G, lid 1; 75, lid 1, sub c; 126, lid 4, eerste streepje; 127, lid 4; 128, lid 5, eerste streepje; 129, lid 4, eerste streepje; 129 A, leden 1 en 2; 129 C, lid 1, tweede streepje; 130, lid 3; 130 B, al. 3; 130 S, lid 3, al. 2; 130 W; 228 A EG.

¹⁴⁸ Art. 129 C, lid 1, eerste streepje, EG.

¹⁴⁹ Art. 8 B, leden 1 en 2, EG.

¹⁵⁰ Zie o.m. arrest van 21 februari 1991, gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik, *Jur.*, 1991, I-415, r.o. 26, waar het Hof de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht «een fundamenteel vereiste van de communautaire rechtsorde» noemt.

¹⁵¹ Deze ontwikkeling is o.m. duidelijk merkbaar in uitspraken als het in de vorige voetnoot aangehaalde arrest Zuckerfabrik en het Francovich-arrest van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Jur.*, 1991, I-5357. Zie, voor een synthese van de in die rechtspraak vervatte minimumregels voor rechtsherstel, de conclusie van advocaat-generaal VAN GERVEN in zaak C-128/92, Banks, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, nrs. 46 e.v.

¹⁵² Commissiemededeling over het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 10-1992, 128; overgenomen in Conclusies Europese Raad inzake het subsidiariteitsbeginsel, *Bull. EG*, 12-1992, 16.

¹⁵³ Wat concurrentiebeleid betreft, kan melding worden gemaakt van de bekendmaking «betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag», *Pb.*, 1993, C 39, 6. Voor een analyse in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, zie COULON, E. en TODINO, M., «Subsidiarité et sécurité juridique

Parlement tegen de Raad instelt omdat deze, in strijd met het subsidiariteitsbeginsel, nalaat een besluit te nemen ¹⁵⁹; (iii) of nog, in het kader van een prejudiciële procedure waarin een particulier of onderneming de geldigheid van een communautaire maatregel met een beroep op subsidiariteit in twijfel trekt ¹⁶⁰. Alvast wat dit laatste geval betreft, valt te verwachten dat het Hof art. 3 B, al. 2, EG wegens zijn vage en ambigue karakter directe werking ontzegt ¹⁶¹. Voor het overige is nog niet duidelijk hoe het Hof het beginsel zal toepassen ¹⁶². Men kan rechterlijke terughoudendheid verwachten ¹⁶³, nu het Hof zijn wettigheidscontrole op de communautaire bevoegdheidsuitoefening in domeinen waar instellingen over een ruime appreciatiemarge beschikken, traditioneel beperkt tot een marginale toetsing waarbij alleen kennelijke beoordelingsfouten of misbruik van bevoegdheid worden betoogd ¹⁶⁴. Vraag is trouwens in welke mate de communautaire rechter zich in de plaats kan stellen van een politieke beoordeling over het niveau waarop een overheidsbevoegdheid moet worden uitgeoefend ¹⁶⁵.

III. Het burgerschap van de Unie

32. De idee van een «Europa van de burgers» is reeds enige tijd oud ¹⁶⁶. Het Unieverdrag betekent op dit vlak een be-

langrijke stap voorwaarts, aangezien het formeel een *burger-schap van de Unie* instelt (art. 8, lid 1, al. 1, EG) en daartoe een geheel nieuw tweede deel in het EG-Verdrag inlast (artt. 8 - 8 E EG) ¹⁶⁷. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit (art. 8, lid 1, al. 2, EG). Deze verwijzing naar de nationaliteitsregels van de lidstaten gold reeds voor de toepassing van de verdragsbepalingen inzake vrij personenverkeer, zoals het Hof recent bevestigde in het arrest Micheletti ¹⁶⁸. Uit een verklaring bij het Unieverdrag blijkt dat de lidstaten de definiëring van nationaliteitscriteria uitdrukkelijk aan hun nationale wetgeving hebben willen voorbehouden ¹⁶⁹. Ook het «Denemarken»-besluit van de Europese Raad van Edinburgh bevestigt dit en voegt daaraan toe dat de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie op generlei wijze in de plaats van het nationale burgerschap komen ¹⁷⁰. Het unieburgerschap is dus een complement, maar geenszins een substituuut, voor het nationale burgerschap ¹⁷¹. Een en ander neemt niet weg dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid het gemeenschapsrecht moeten eerbiedigen: zo oordeelde het Hof het arrest Micheletti dat, wanneer een persoon gemeenschapsonderdaan is op grond van de wetgeving van een lidstaat, andere lidstaten (m.n. die waar de persoon zijn recht op vrij verkeer wenst uit te oefenen) geen bijkomende voorwaarden mogen stellen voor zijn hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan, zoals een vereiste van gewone verblijfplaats ¹⁷².

diariteitsbeginsel is: *Agence Europe*, nr. 6106, 13 november 1993, 7-8.

¹⁵⁹ Cf. BARENTS, R., o.c., *S.E.W.*, 1992, 688, nr. 15.

¹⁶⁰ EMILIOU, N., o.c., *Eur.L.Rev.*, 1992, 404-405.

¹⁶¹ Dit was ook de mening van de Europese Raad te Edinburgh, *Bull.EG*, 12-1992, 14. JACOBS maakte hier de vergelijking met art. 67 EG, waaraan het Hof ook directe werking weigerde (arrest van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, *Jur.*, 1981, 2595); HOUSE OF LORDS, Select Committee on the European Communities, *Political Union: Law-Making Powers and Procedures*, Session 1990-91, 17th Report, 21.

¹⁶² Voor een proeve van rechterlijke toetsing, zie MERTENS DE WILMARS, J., o.c., *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr. 4, 200.

¹⁶³ Voor een pleidooi in die zin, zie o.m. EMILIOU, N., o.c., *Eur.L.Rev.*, 1992, 405.

¹⁶⁴ Cf. de rechtspraak aangehaald bij SCHERMERS, H.G. en WAELBROECK, D., *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, Kluwer Law & Taxation, 1992, 183-184, nr. 313. Zie recent o.m. arrest van 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, r.o. 24-25 (inzake de appreciatiebevoegdheid van de Commissie in het kader van art. 93, lid 3, EG). Ook het Duitse Bundesverfassungsgericht geeft in zijn interpretatie van art. 72 van de Duitse grondwet blijk van een dergelijke terughoudendheid: KAPTEYN, P.J.G., o.c., *Revue des Affaires Européennes*, 1991, 41.

¹⁶⁵ Dit vergt immers een beoordeling van de middelen en de deskundigheid waarover de onderscheiden overheden beschikken: VAN GERVEN, W., o.c., *R.W.*, 1991-92, 1245, nr. 11.

¹⁶⁶ Zie, voor de voorgeschiedenis, Mededeling van de Commissie van 24 juni 1988 aan het Europees Parlement betreffende het Europa van de Burgers, *Bull.EG*, suppl. 2/1988, 6-7; BLUMANN, C., «L'Europe des citoyens», *R.M.C.*, 1991, 283-284; VERHOEVEN, J., «Les citoyens de l'Europe», *Ann.Dr. Louvain*, 1993, (165), 166. Markante etappes in dit proces waren o.m. de eerste rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement in 1979, de rapporten voorgelegd aan de Europese Raad van Brussel resp. van Milaan door het «Comité ad hoc» voorgezeten door P. ADONNINI (*Bull.EG*, suppl. 7/1985), de resolutie van het Europees Parlement van 13 november 1985 over het Europa van de burgers (*Pb.*, 1985, C 345, 27) en voornoemde mededeling van de Commissie. Zie algemeen, STEPHANOU,

C.A., «Identité et citoyenneté européennes», *R.M.C.*, 1991, 30-39; omtrent het begrip burger in het gemeenschapsrecht tot nog toe, zie o.a. EVANS, A. en JESSURUN D'OLIVIERA, H.-U., «Nationality and Citizenship», in *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 299-350.

¹⁶⁷ Cf. achtste considerans preambule UV. De burgerschapsbepalingen van het UV zijn in ruime mate de verdienste van de Spaanse regering (zie haar voorstellen in *Agence Europe*, 2 oktober 1990, Doc. 1653); cf. MIRA, P.S., «La citoyenneté européenne», *R.M.C.*, 1991, 168-170; CLOSA, C., «The concept of citizenship in the Treaty on European Union», *C.M.L.Rev.*, 1992, (1137), 1153.

¹⁶⁸ Arrest van 7 juli 1992, zaak C-369/90, *Jur.*, 1992, I-4239, r.o. 10. Het Hof oordeelde daar m.b.t. het begrip «onderdanen van een lidstaat» in de zin van art. 52 EEG, dat de omschrijving van de voorwaarden inzake verkrijging en verlies van de nationaliteit, overeenkomstig het internationaal recht, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Ook het Europees Parlement nam in zijn Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden aan dat burger van de Gemeenschap ieder is die de nationaliteit van een van de lidstaten bezit: art. 25, lid 3, resolutie van 12 april 1989, *Pb.*, 1989, C 120, 51.

¹⁶⁹ Tweede verklaring bij het UV «betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat». In een volwassen federaal bestel daarentegen worden de nationaliteitsvoorwaarden op federaal niveau geregeld: cf. KOVAR, R. en SIMON, D., «La citoyenneté européenne», *Ca.h.Dr.Eur.*, 1993, (285), 294.

¹⁷⁰ Zie deel A van het in voetnoot 11 aangehaalde besluit; zie ook de op p. 4 van hetzelfde *Pb.*, gepubliceerde, unilaterale, verklaring van Denemarken betreffende het burgerschap van de Unie.

¹⁷¹ Het was ook zo bedoeld: cf. NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1991, 736, nr. 23. Ook het Hof erkende destijds dat de nationaliteitsverhouding gefundeerd is op «een bijzondere band van de solidariteit ten opzichte van de staat en een wederkerigheid van rechten en plichten»: arrest van 17 december 1980, zaak 149/79, Commissie/België, *Jur.*, 1980, 3881, r.o. 10.

¹⁷² Arrest Micheletti, r.o. 10-15. Voor een nadere analyse, zie WOUTERS, J., in GILLIAMS, H., NIHOUL, P., WOUTERS, J. en WYTINCK,

Art. 8, lid 1, EG, dat de lidstaten verplicht om de door een andere lidstaat aan een persoon toegekende nationaliteit te erkennen, lijkt met deze rechtspraak verenigbaar ¹⁷³.

33. Belangrijker zijn de aan het burgerschap verbonden *rechtsgevolgen*. Algemeen geldt dat de burgers van de Unie de rechten genieten, doch ook aan de plichten onderworpen zijn, die bij «dit Verdrag» zijn vastgesteld (art. 8, lid 2, EG). Gelet op de plaats van de bepalingen inzake burgerschap moet daaronder het EG-Verdrag worden begrepen, hetgeen impliceert dat de niet-communautaire onderdelen van het Unieverdrag voor de burgers geen rechten – maar dus evenmin plichten – in het leven roepen.

Het Unieverdrag verduidelijkt niet wat met de bij het EG-Verdrag vastgestelde *plichten* wordt bedoeld ¹⁷⁴. Het kent daarentegen de volgende *rechten* aan de burgers van de Unie toe: (i) vrij reis- en verblijfsrecht (art. 8 A EG); (ii) actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor gemeenteraad en Europees Parlement in de lidstaat waar men verblijft (art. 8 B EG); (iii) recht op bescherming van de kant van de diplomatieke en consulaire instanties van andere lidstaten in derde landen (art. 8 C EG); en (iv) recht om een verzoekschrift tot het Parlement te richten en om zich tot de ombudsman van het Parlement te wenden (art. 8 D EG).

34. Alle unieburgers hebben het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te *reizen* en te *verblijven*, onder voorbehoud evenwel van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en zijn uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld (art. 8 A, lid 1, EG). De Raad *kan* bepalingen vaststellen om de uitoefening van het reis- en verblijfsrecht te vergemakkelijken (art. 8, A, lid 2, EG). De kernachtige formulering van art. 8 A laat er weinig twijfel over bestaan dat aan het daarin vervatte recht directe werking toekomt ¹⁷⁵.

P., «Kroniek van rechtspraak. Europees ondernemingsrecht 1992», *T.B.H.*, 1993, (496), 521-522, nr. 61; cf. ook de annotatie van DE GROOT, G.-R., *Migrantenrecht*, 1992, 106-110, en, zeer kritisch, RUIZÉ, D., «Nationalité, effectivité et droit communautaire», *Rev. Gén. Dr. Int. Public*, 1993, 107-120.

¹⁷³ Cf. KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah. Dr. Eur.*, 1993, 291, die eruit afleiden dat, zelfs indien een lidstaat de nationaliteit aan een persoon toekent op een wijze die niet conform het internationaal recht is, de andere lidstaten tot erkenning van die nationaliteit gehouden zijn. Anders, destijds, BLECKMANN, A., «The personal jurisdiction of the European Community», *C.M.L.Rev.*, 1980, (467), 477. Vraag is of lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk er een afzonderlijke definitie (d.w.z. naast het eigenlijke nationaliteitsbegrip) van «onderdaan» op mogen blijven nahouden voor de toepassing van het gemeenschapsrecht: daarover SIMMONDS, K.R., «The British Nationality Act 1981 and the definition of the term 'national' for Community purposes», *C.M.L.Rev.*, 1984, 675-686.

¹⁷⁴ Volgens MELCHIOR, F., o.c., *Actualités du Droit*, 1992, 1218, zou gedacht worden aan de mogelijke invoering van een communautaire belasting. Wordt dit een energiebelasting?

¹⁷⁵ De bepaling is immers in duidelijke en onvoorwaardelijke termen opgesteld en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel: cf. arrest van 15 januari 1986, zaak 44/84, Hurd, *Jur.*, 1986, 29, r.o. 47. Ook de Commissie is van mening dat sommige van de burgerschapsrechten rechtstreekse werking hebben, terwijl voor andere de communautaire instellingen of, zo nodig, de lidstaten nog uitvoeringsmaatregelen moeten goedkeuren: antwoord op parlementaire vraag nr. 2958/92, *Pb.*, 1993, C 264, 4-5. Zie echter CONSTANTINESCO, V., «La citoyenneté de l'Union», in *Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union*, SCHWARZE, J. (red.), Baden-Baden, Nomos, 1993, (25), 30.

Vraag is evenwel in hoeverre de formele bekrachtiging van dit recht een werkelijke vooruitgang voor het gemeenschapsrecht inhoudt. Het vrij personenverkeer is immers een fundamentele communautaire vrijheid, en zowel EG-wetgeving als de rechtspraak van het Hof hadden inzake het reis- en verblijfsrecht i.v.m. economische activiteiten al een hele weg afgelegd. Inzake vrij werknemersverkeer, vestiging en diensten golden reeds geruime tijd specifieke bepalingen die een dergelijk verplaatsings- en verblijfsrecht toekenden ¹⁷⁶. Het Hof heeft die rechten rechtstreeks op de artt. 48 (werknemersverkeer), 52 (vestiging) en 59 EG (dienstenverkeer) gebaseerd ¹⁷⁷. Daarnaast heeft het Hof gepreciseerd dat het vrij personenverkeer ook geldt voor personen te wier behoeve een dienst wordt verricht (waaronder toeristen) ¹⁷⁸ en voor studenten die een beroepsopleiding volgen ¹⁷⁹. De Raad heeft inmiddels het verblijfsrecht in drie richtlijnen van 28 juni 1990 uitgebreid tot economisch niet-actieve gemeenschapsonderdanen ¹⁸⁰, zij het niet geheel on-

¹⁷⁶ Inzake *werknemersverkeer*, zie richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, *Pb.*, 1968, L 257, 13, en verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, *Pb.*, 1970, L 142, 24. Inzake *vestiging en dienstenverkeer*, zie richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten, *Pb.*, 1973, L 172, 14.

¹⁷⁷ Zie recent arresten van 5 februari 1991, zaak C-363/89, Roux, *Jur.*, 1989, I-273, r.o. 9 en van 7 juli 1992, zaak C-370/90, Singh, *Jur.*, 1992, I-4265, r.o. 17. Deze rechten gelden ook voor gemeenschapsonderdanen die in een andere lidstaat werk zoeken: arrest van 26 februari 1991, zaak C-292/89, Antonissen, *Jur.*, 1991, I-745, r.o. 13; cf. tevens, met preciseringen, arrest van 26 mei 1993, zaak C-171/91, Tsiotras, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, r.o. 8 e.v. Zie dienaangaande o.m. LUNSHOF, H.R., «De ontwikkeling naar een Europees staatsburgerschap», in *EG en grondrechten*, BURKENS, M.C. en KUMMELING, H.R.B.M. (red.), Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, (189), 191 e.v.; MANCINI, G.F., «The Free Movement of Workers in the Case-Law of the European Court of Justice», in *Constitutional Adjudication in European Community and National Law. Essays for the Hon. Mr. Justice T.F. O'Higgins*, CURTIN, D. en O'KEEFFE, D. (red.), Dublin, Butterworth, 1992, (67), 71-73; VAN NUFFEL, P., «Het vrij verkeer van personen, werknemers en zelfstandigen», in *Het Europees Gemeenschapsrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 43-68.

¹⁷⁸ Arrest van 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, *Jur.*, 1984, 377, r.o. 10; arrest van 2 februari 1989, zaak 186/87, Cowan, *Jur.*, 1989, 195, r.o. 15.

¹⁷⁹ Zie arresten van 13 februari 1985, zaak 293/83, Gravier, *Jur.*, 1985, 593; van 2 februari 1988, zaak 24/86, Blaizot, *Jur.*, 1988, 379; en van 30 mei 1989, zaak 242/87, Commissie/Raad (Erasmus), *Jur.*, 1989, 1425; cf. tevens conclusie van advocaat-generaal VAN GERVEN van 13 januari 1993 in zaak C-19/92, Kraus, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, nrs. 22-24. Het Hof preciseerde ook dat studentenonderdanen van een lidstaat op grond van de artt. 7 en 128 EG een verblijfsrecht voor de duur van hun opleiding genieten: arrest van 7 juli 1992, zaak C-295/90, Parlement/Raad, *Jur.*, 1992, I-4193, r.o. 15.

¹⁸⁰ Resp. richtlijn 90/364/EEG betreffende het verblijfsrecht, *Pb.*, 1993, L 180, 26; richtlijn 90/365/EEG betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaam-

voorwaardelijk¹⁸¹. Het lijkt betwifelbaar of alle in deze richtlijnen vervatte beperkingen verenigbaar zijn met art. 8 A EG¹⁸².

Alles bij elkaar lijkt de toegevoegde waarde van art. 8 A vooral te liggen in zijn consolidatie van het acquis communautaire en de erkenning op verdragsniveau van het vrije reis- en verblijfsrecht van *alle* burgers van de Unie¹⁸³ – zelfs indien deze geen economische activiteit in de zin van het EG-Verdrag beoefenen of daarbij partij zijn. Bovendien maakt deze bepaling een einde aan de discussie omtrent de rechtsgrondslag waarop communautaire wetgeving inzake verplaatsings- en verblijfsrecht gebaseerd moet zijn¹⁸⁴.

35. Het actief en passief *kiesrecht bij lokale gemeenteraadsverkiezingen* in de lidstaat waar de burger verblijft (art. 8 B, lid 1, EG), is een der meest besproken vernieuwingen van het Unieverdrag¹⁸⁵. Dat het kiesrecht tot de gemeenteraad beperkt is en zich niet tot het provinciaal, regionaal of nationaal niveau uitstrekt, is te verklaren doordat laatstgenoemde vormen van kiesrecht tot de wezenskenmerken van het nationale burgerschap worden gerekend¹⁸⁶. Het door het Unieverdrag verleende kiesrecht is niet zonder beper-

kingen: het is onderworpen aan dezelfde voorwaarden als het kiesrecht van de onderdanen van die lidstaat – en komt dus neer op een uitbreiding van de gelijke behandelingsplicht tot politieke aangelegenheden – en het wordt uitgeoefend onder voorbehoud van nadere regelingen die de Raad vóór 31 december 1994 moet vaststellen¹⁸⁷. Die regelingen kunnen trouwens in afwijkingen voorzien «wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een Lid-Staat» (art. 8 B, lid 1, EG)¹⁸⁸. Vraag is in welke mate van deze afwijkingsmogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Uit de formulering ervan volgt dat een beroep erop onderworpen is aan een rechtvaardigings- en proportionaliteitstest, hetgeen afwijkingen van algemene aard lijkt uit te sluiten. Niettemin heeft Frankrijk vooral op deze basis bij zijn grondwetsherziening n.a.v. de ratificatie van het Unieverdrag, aan unieburgers expliciet de functies van burgemeester en adjunct-burgemeester ontzegd¹⁸⁹. Vraag is of de Raad – die krachtens art. 8 B, lid 1, met eenparigheid moet besluiten – dergelijke stappen zal bevestigen dan wel een communautaire inhoud en modaliteiten aan beide vormen van kiesrecht geven¹⁹⁰.

Niet minder delicaat is de vraag naar de directe werking van art. 8 B, lid 1, EG. Anders dan art. 8 A, geldt als uitdrukkelijk *voorbehoud* voor de uitoefening van het kiesrecht dat de Raad dienaangaande vóór begin 1995 nadere regelingen treft¹⁹¹. Indien de Raad nalaat de desbetreffende regelingen binnen de gestelde termijn vast te stellen, lijkt niet uitgesloten dat het Hof art. 8 B toch rechtstreeks toepasselijk zal verklaren, ten minste wat het daarin vervatte recht op nationale behandeling betreft¹⁹².

36. Minder politiek gevoelig, doch niet minder belangrijk, is dat unieburgers die in een andere lidstaat verblijven, het

heden hebben beëindigd, *Pb.*, 1993, L 180, 28; en richtlijn 90/366/EEG betreffende het verblijfsrecht van studenten, *Pb.*, 1990, L 180, 30. Voor een bespreking, zie VAN NUFFEL, P., «Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese Gemeenschap. Commentaar op de verblijfsrecht-richtlijnen van 28 juni 1990», *S.E.W.*, 1990, 887-903. Laatstgenoemde richtlijn werd door het Hof bij het in de vorige voetnoot geciteerde arrest nietig verklaard wegens onjuiste rechtsgrondslag (nl. art. 235 EEG i.p.v. art. 7, al. 2, EEG), al behield het Hof de gevolgen van de richtlijn tot de inwerkingtreding van een nieuwe richtlijn, gebaseerd op een geëigende grondslag. De Commissie heeft inmiddels een nieuw voorstel ingediend (*Pb.*, 1993, C 166, 16) waarover de Raad een gemeenschappelijk standpunt heeft vastgesteld (*Pb.*, 1993, C 281, 1).

¹⁸¹ Het verblijfsrecht wordt er afhankelijk gesteld van het bezit (zowel voor de onderdaan in kwestie als zijn familieleden) van een ziektekostenverzekering die alle risico's in het gastland dekt en/of van toereikende bestaansmiddelen: zie art. 1, lid 1, richtlijn 90/364/EEG; art. 1, lid 1, richtlijn 90/365/EEG, dat het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheden hebben beëindigd ook afhankelijk stelt van het bezit van een invaliditeitsverzekering, vervroegd pensioen of ouderdomsuitkering resp. een uitkering van de arbeidsongevallen- of beroepsziektenverzekering; art. 1 richtlijn 90/366/EEG, dat studenten verplicht minstens aannemelijk te maken dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

¹⁸² Cf. KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 298, i.v.m. de in deze richtlijnen bepaalde beperkingen inzake verblijfsduur.

¹⁸³ Opgemerkt werd ook dat deze bepaling misschien, anders dan de artt. 48 en 52 EG, ook door unieburgers tegenover de eigen lidstaat kan worden aangevoerd: VERHOEVEN, J., o.c., *Ann.Dr. Louvain*, 1993, 177.

¹⁸⁴ KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 298. Cf. het in voetnoot 179 geciteerde arrest Parlement/Raad.

¹⁸⁵ Voor de voorgeschiedenis van deze vernieuwing, zie D'ARGENT, P., «Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union», *Ann. Dr.Louv.*, 1993, (221), 222-224.

¹⁸⁶ Cf. KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 302. Het Europees Parlement had het actief en passief kiesrecht voor alle plaatselijke verkiezingen voorgesteld: resolutie van 14 juni 1991 over het communautaire burgerschap, *Pb.*, 1991, C 183, 473, punt 9.

¹⁸⁷ Vermoedelijk zal de keuze vallen op het instrument van de richtlijn, waarbij men zich zou kunnen laten inspireren door het richtlijnontwerp dat de Commissie reeds in 1988 formuleerde «inzake het kiesrecht voor onderdanen uit de Lid-Staten bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf» (gepubliceerd met toelichting in *Bull.EG*, suppl. 2/1988, 29); cf. D'ARGENT, P., o.c., *Ann.Dr.Louv.*, 1993, 227-228.

¹⁸⁸ Als voorbeeld van dergelijke bijzondere problemen geldt de aanwezigheid van een dermate groot aantal buitenlanders in een gemeente, dat de lokale bevolking daardoor in de minderheid dreigt te komen. M.n. het Groothertogdom Luxemburg bevindt zich in die situatie.

¹⁸⁹ Nieuw art. 88-3 Franse Grondwet, dat unieburgers evenmin toestaat deel te nemen bij de aanwijzing resp. verkiezing van senatoren. Het lijkt op zijn minst twijfelachtig of een *algemene* uitsluiting van unieburgers van de functies van burgemeester onder de «bijzondere problemen»-exceptie van art. 8 B, lid 1, EG valt. In die zin nochtans KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 304.

¹⁹⁰ KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 303, verwachten dat, naar analogie met de Europese parlementsverkiezingen, de Raad de kernvoorwaarden zelf zal vastleggen en voor de overige modaliteiten naar het recht der lidstaten zal verwijzen.

¹⁹¹ Het zou de bedoeling van een aantal delegaties zijn geweest om, door een verplichting tot nadere reglementering van het kiesrecht, aan de desbetreffende verdragsbepaling directe werking te ontzeggen: NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1991, 736, nr. 24.

¹⁹² Te meer gelet op de ruime opvatting die het Hof in recente rechtspraak m.b.t. directe werking heeft getoond: daarover meer in de conclusie van advocaat-generaal VAN GERVEN van 27 oktober 1993 in zaak C-128/92, Banks, nog niet gepubliceerd in de *Jur.*, nr. 27.

actief en passief *kiesrecht bij Europese Parlementsverkiezingen* krijgen (art. 8 B, lid 2, EG). Het Europees karakter van deze verkiezingen, die tot nog toe vaak in een nationaal daglicht stonden, wordt erdoor versterkt¹⁹³. Ook dit kiesrecht wordt verleend onder de voorwaarden die in elke lidstaat voor de eigen onderdanen gelden, en wordt uitgeoefend onder door de Raad vóór 31 december 1993 (met eenparigheid) vast te stellen nadere regelingen, die eveneens kunnen voorzien in afwijkingen die gerechtvaardigd worden door bijzondere problemen in een lidstaat (art. 8 B, lid 2, EG). Het valt te betwijfelen of de Raad, gelet op de vertraging bij de ratificatie van het Unieverdrag, deze datum haalt¹⁹⁴. Het Unieverdrag laste in het EG-Verdrag ook een andere procedure in – evenwel zonder opgave van termijn – die de Raad, op grond van ontwerpen van het Parlement en met diens instemming, ertoe verplicht een eenvormige procedure voor de Europese parlementsverkiezingen vast te stellen (art. 138, lid 3, EG)¹⁹⁵.

37. Iedere unieburger heeft ook recht op *diplomatieke en consulaire bescherming* door de instanties van andere lidstaten in derde landen waar de eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, zulks onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die andere lidstaat (art. 8 C EG). Anders dan bij de hiervoor behandelde rechten, wordt het aan de lidstaten overgelaten om vóór 31 december 1993 onderling de nodige regels vast te stellen en de internationale onderhandelingen te beginnen die voor deze bescherming vereist zijn. Het Unieverdrag introduceert derhalve geenszins een door de EG of Unie zelf gewaarborgd, Europees stelsel van diplomatieke en consulaire bescherming, noch een stelsel van geharmoniseerde nationale regels in deze materie: het gaat om een multilaterale uitbreiding van nationale beschermingsstelsels, een maatregel die in het internationaal recht niet onbekend is¹⁹⁶. Over de vorm en inhoud van de door de lidstaten vast te stellen regels gewaagt het Unieverdrag niet. Waarschijnlijk zullen ze de vorm van een internationaal akkoord aannemen. De precieze inhoud die aan het recht op bescherming gegeven zal worden, is evenmin zeker; zo is bv. niet duidelijk of aan unieburgers een onbeperkte keu-

zevrijheid toekomt m.b.t. de lidstaat waarop zij een beroep kunnen doen voor hun bescherming¹⁹⁷.

38. Ten slotte verleent art. 8 D EG iedere burger van de Unie het recht een verzoekschrift tot het Parlement te richten resp. zich te wenden tot de ombudsman van deze instelling. Het *petitierecht* bestond in wezen al: het was sedert 1981 ingeschreven in het reglement van orde van het Parlement¹⁹⁸ en werd formeel bekrachtigd door een interinstitutioneel akkoord van 12 april 1989¹⁹⁹. Nieuw is dat dit recht nu op verdragsniveau is erkend en dat de voorwaarden waaronder het moet worden uitgeoefend, in art. 138 D EG zijn opgenomen. Die bepaling verleent iedere unieburger, alsmede elke natuurlijke (ook niet-unieburgers dus) of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel²⁰⁰ in een lidstaat het recht om individueel of samen met andere burgers of personen een verzoekschrift tot het Parlement te richten, op voorwaarde dat het gaat om «een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Gemeenschap behoort»²⁰¹ en dat het «hem of haar rechtstreeks aangaat»²⁰².

Nieuw daarentegen, en verrassend sterk²⁰³, zijn de bepalingen betreffende de *ombudsman*. Het Parlement moet na elke verkiezing voor zijn zittingsduur een ombudsman benoemen die bevoegd is kennis te nemen van klachten van unieburgers of bovengenoemde natuurlijke of rechtspersonen over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen²⁰⁴, met uitzonde-

¹⁹⁷ Volgens sommigen bestaat de kans dat burgers zich stevast tot de inzake consulaire en diplomatieke bescherming meest genereuze lidstaat zullen wenden, hetgeen de solidariteit tussen de lidstaten in het gedrang zou kunnen brengen: KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 314.

¹⁹⁸ Artt. 128-130 van het reglement van orde van het Europees Parlement. Daarover SURREL, H., «Le 'droit de pétition' au parlement européen», *R.M.C.*, 1990, 219-234. Reeds het intern reglement van de Vergadering die door het EGKS-Verdrag was opgericht, voorzag in een petitierecht: cf. PLIAKOS, A., «Les conditions d'exercice du droit de pétition», *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 317.

¹⁹⁹ D.w.z. een tussen Raad, Commissie en Europees Parlement gesloten akkoord, dat verzekert dat daadwerkelijk voor de follow-up van petities wordt gezorgd: zie *Bull.EG*, 4-1989, 85, nr. 2.4.2. Ook het ontwerp-Unieverdrag van 1984 bekrachtigde het petitierecht formeel.

²⁰⁰ Men merke op dat het criterium van statutaire zetel liberaler is dan dat van de maatschappelijke zetel zoals dit in het i.p.r. van de meeste lidstaten voor rechtspersonen geldt: daarover o.m. WOUTERS, J., «Over vennootschappen, verwijzingsregels en vrijheid van vestiging», *T.R.V.*, 1991, 456-478.

²⁰¹ Hetgeen werkzaamheden die onder de niet-communautaire pijlers ressorteren, waaronder gevoelige gebieden als binnenlandse zaken en justitiële samenwerking, aan het toezicht van het Parlement onttrekt: CLOSA, C., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1992, 1165.

²⁰² Ofschoon art. 138 D EG het toepassingsgebied van het petitierecht *ratione personae* uitbreidt, werd opgemerkt dat het dit toepassingsgebied, door voormelde twee voorwaarden, *ratione materiae* inkrimpt: KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 301. Voor een gedetailleerde bespreking van de modaliteiten van het petitierecht, zie PLIAKOS, A., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 324-335.

²⁰³ Ten minste in vergelijking met de eraan voorafgaande beleidsverklaringen van de Europese Raad en de suggesties van de Commissie (gepubliceerd in *Bull.EG*, 2-1991, 82).

²⁰⁴ Met «communautaire organen» worden blijkbaar organen als de Europese Investeringsbank geviserd: het Hof heeft immers al bij herhaling beslist dat de EIB een gemeenschapsorgaan is: zie re-

¹⁹³ De Franse Conseil constitutionnel huldigde destijds de opvatting dat bij de Europese parlementsverkiezingen vertegenwoordigers van *elk volk* van de listaten worden gekozen, terwijl art. 137 EG steeds bepaald heeft dat het Parlement bestaat uit «vertegenwoordigers van de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd»: zie GENEVOIS, B., o.c., *Rev.Fr.Dr.Admin.*, 1992, 391. Cf. ook SILVESTRO, M., «Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales», *R.M.C.*, 1993, 612, die melding maakt van lidstaten waar gemeenschapsonderdanen van een andere lidstaat bij Europese parlementsverkiezingen reeds over een passief kiesrecht beschikten.

¹⁹⁴ Het is derhalve mogelijk dat de Europese parlementsverkiezingen van juni 1994 nog volgens het klassieke schema verlopen: SILVESTRO, M., o.c., *R.M.C.*, 1993, 613.

¹⁹⁵ Het Parlement heeft op 10 maart 1993 een ontwerp op grond van deze bepaling aangenomen, dat in een geleidelijke toepassing van het evenredig kiesstelsel in alle lidstaten voorziet: SILVESTRO, M., o.c., *R.M.C.*, 1993, 613.

¹⁹⁶ Cf. KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 312-313, met verwijzing naar internationale conventies. Het intergouvernementeel karakter van de consulaire en diplomatieke bescherming blijkt ook uit art. J.6, al. 2, UV.

ring althans van het Hof en het Gerecht van eerste aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak (art. 138 E, lid 1, al. 1, EG). De taak van de ombudsman is ruim omschreven: hij opereert in volkomen onafhankelijkheid (art. 138, E, lid 3, EG) en verricht het onderzoek dat hij gerechtvaardigd acht op eigen initiatief dan wel op grond van klachten die hem rechtstreeks of via een lid van het Parlement zijn voorgelegd²⁰⁵. Stelt hij een geval van wanbeheer vast, dan legt hij de zaak aan de betrokken instelling voor, die dan binnen drie maanden haar standpunt aan hem moet meedelen. Vervolgens stelt de ombudsman een verslag op, dat hij aan het Parlement en de betrokken instelling doet toekomen. Daarnaast moet hij de persoon die de klacht heeft ingediend, van het resultaat van het onderzoek op de hoogte brengen, en jaarlijks een verslag aan het Parlement voorleggen (art. 138, E, lid 1, al. 2, EG). Het statuut van de ombudsman moet door het Parlement na advies van de Commissie en met goedkeuring van de Raad worden vastgesteld (art. 138, E, lid 4, EG)²⁰⁶. Te regelen valt daarbij ook de bevoegdheid van de ombudsman indien het Parlement in dezelfde materie besluit een enquêtecommissie in te stellen overeenkomstig art. 138 C EG (*infra*, nr. 46).

39. Wat is de balans van de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie? Het is juist dat zij slechts een «embryonale» vorm van burgerschap creëren en pover uitvallen in het licht van de door het Unieverdrag naar voren geschoven doelstelling van «bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de Lid-Staten van de Unie» (art. B, derde streepje, UV)²⁰⁷. Ook het ontbreken van enige opsomming van, of zelfs verwijzing naar, fundamentele rechten valt te betreuren²⁰⁸. Toch mogen een aantal posi-

tieve elementen niet uit het oog worden verloren. In de eerste plaats werden de bepalingen inzake burgerschap in het EG-Verdrag opgenomen: zij winnen daardoor onmiskenbaar aan doeltreffendheid, aangezien het Hof in dezen over een rechterlijke controle- en uitleggingsbevoegdheid beschikt²⁰⁹. Daarnaast vormen, hoe bescheiden ook, de rechten die aan de burgers worden toegekend, een duidelijke stap in de richting van een Europa van de burgers, hetgeen de legitimiteit van de Unie versterkt²¹⁰. Ten slotte gaat het om een dynamisch en progressief proces: zulks blijkt uit art. 8 E EG, dat de Commissie verplicht een driejaarlijks verslag uit te brengen over de toepassing van de bepalingen inzake burgerschap. Op basis daarvan kan de Raad (met eenparigheid) bepalingen *ter aanvulling* – d.w.z., niet ter beperking – van de in het deel betreffende het burgerschap vastgelegde rechten vaststellen, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun grondwet aanbeveelt²¹¹.

IV. Institutionele wijzigingen

A. Versterkte positie van het Parlement

40. Zoals gezegd (*supra*, nr. 1), stond een reductie van het «democratisch deficit» – ook op aandringen van het Parlement zelf²¹² – hoog op de agenda van de intergouvernementele conferenties. Het democratisch deficit duidt op de zwakke positie die het Parlement als enige rechtstreeks verkozen instelling²¹³ inneemt in de communautaire besluitvormingsprocedure en bij de controle op de uitvoerende organen²¹⁴. Bondig samengevat: het Unieverdrag versterkt de positie van het Parlement in het *wetgevingsproces* op drie punten, die in het nieuwe art. 138 B EG tot uiting komen: (i) in de eerste plaats introduceert art. 189 B EG een nieuwe procedure waarin het Parlement een waar medebeslissingsrecht krijgt (hierna: de medebeslissingsprocedure); (ii) vervolgens komen er nieuwe toepassingen voor de door de Eu-

cent arrest van 2 december 1992, zaak C-370/89, SGEEM/EIB, *Jur.*, 1992, I-6211, r.o. 13. Anderzijds sluit deze formulering een onderzoeksbevoegdheid t.a.v. nationale instellingen of organen uit, ook al zijn zij met de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht belast.

²⁰⁵ Behalve wanneer de vermeende feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken of hebben uitgemaakt.

²⁰⁶ Het Europees Parlement heeft op 17 december 1992 een ontwerp-besluit goedgekeurd inzake het statuut van de Europese ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt, *Pb.*, 1993, C 21, 142. Zoals in voetnoot 118 aangestipt, werd op 26 oktober 1993 een ontwerp-besluit aangaande de ombudsman goedgekeurd, waarvan de tekst ten tijde van dit artikel nog niet beschikbaar was.

²⁰⁷ Aldus LHOEST, O. en NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1992, 791. Zie ook de bijzonder kritische evaluaties van BAEHR, P.R. en VAN HOOF, G.J.H., «Europa in de steigers: burgerschap en mensenrechten», in *Europa in de steigers: van Gemeenschap tot Unie*, HELLINGMAN, K. (red.), Deventer, Kluwer, 1993, (53), 61-63, en, in hetzelfde boek, VAN DIJK, P., «Rechten van de mens; de mens als burger», (79), 82-86.

²⁰⁸ De inlassing van fundamentele rechten werd bepleit door het Europees Parlement in zijn in voetnoot 186 aangehaalde resolutie van 14 juni 1991 (punt 1); zie ook HILF, M., «Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft», *EuR*, 1991, 19-30. Een meer genuanceerde benadering, bestaande uit een gemeenschaps-catalogus met meerdere concentrische cirkels, werd bepleit door LENAERTS, K., «Fundamental rights to be included in a Community Catalogue», *Eur.L.Rev.*, 1991, 367-390. Voor kritische analyses van de relatie mensenrechten/gemeenschapsrecht, zie o.m. CLAPHAM, A., *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 272 p.; WEILER, J., «The European

Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action», in *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 821-842.

²⁰⁹ Cf. KOVAR, R. en SIMON, D., o.c., *Cah.Dr.Eur.*, 1993, 286.

²¹⁰ Cf. het verslag van J. LECANUET, «Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, sur le Traité d'Union européenne», Sénat, seconde session ordinaire, 1991-92, nr. 445, 218 (hierna: Verslag LECANUET).

²¹¹ Cf. CLOSA C., o.c., *C.M.L.Rev.*, 1993, 1166-1167.

²¹² Zie resolutie van 22 november 1990 houdende advies inzake het bijeenroepen van de Intergouvernementele Conferenties over de Economische en Monetaire Unie en de Politieke Unie, *Pb.*, 1990, C 324, 238.

²¹³ Sinds 1979. Zie Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976, *Pb.*, 1976, L 278, 1.

²¹⁴ Daarover o.m. BIEBER, R., «Das Gesetzgebungsverfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 149 EWGV», *N.J.W.*, 1989, 1395-1402; LAPRAT, G., «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique», *R.M.C.*, 1991, 710-721; REICH, C., «Qu'est-ce que le déficit démocratique?», *R.M.C.*, 1991, 14. Voor de visie van het Parlement zelf, zie o.m. resolutie van 17 juni 1988 over het gebrek aan democratie van de Europese Gemeenschap, *Pb.*, 1988, C 187, 229.

ropese Akte ingevoerde samenwerkingsprocedure en wordt het aantal gevallen uitgebreid waarin het Parlement zijn instemming moet betuigen resp. moet worden geraadpleegd of in kennis gesteld; (iii) en ten slotte krijgt het Parlement een (onrechtstreeks) initiatiefrecht voor communautaire wetgeving (*infra*, nr. 49). Daarnaast is de *controlebevoegdheid* van het Parlement op verschillende punten versterkt, m.n. door het verkrijgen van een enquêterecht, een grotere zeg bij de benoeming van de Commissie (*infra*, nr. 48), een versterkte rol bij de begrotingscontrole (*infra*, nr. 52) en de mogelijkheid een beroep voor het Hof in te stellen tot vrijwaring van zijn prerogatieven (*infra*, V).

41. *Invoering van de medebeslissingsprocedure.* De medebeslissingsprocedure doet een belangrijke wens van het Parlement in vervulling gaan ²¹⁵: zij houdt in dat, op de domeinen waarop de procedure van toepassing is, communautaire wetgeving nog slechts kan worden vastgesteld op grond van een gezamenlijk besluit van Parlement en Raad. Net als de samenwerkingsprocedure biedt de medebeslissingsprocedure, in het EG-Verdrag aangeduid als «de procedure van artikel 189 B», het Parlement de mogelijkheid om gemeenschappelijke standpunten van de Raad goed te keuren, te amenderen of te verwerpen; maar voor het eerst kan het Parlement een standpunt ook *definitief* verwerpen.

De nieuwe procedure is meteen op talrijke gebieden toepasselijk gemaakt. Men zou ze de gemeenschappelijke procedure kunnen noemen voor aangelegenheden die de interne markt aangaan: ze geldt voor maatregelen inzake vrij werknemers- en dienstenverkeer, vrijheid van vestiging, onderlinge erkenning van diploma's ²¹⁶, harmonisatie voor de totstandbrenging van de interne markt (art. 100 A EG) en de nieuwe of gewijzigde bevoegdheden van de Gemeenschap inzake onderwijs, cultuur, volksgezondheid, consumentenbescherming, transeuropese netwerken, onderzoek, milieu ²¹⁷.

42. Men kan de belangrijkste kenmerken van de medebeslissingsprocedure als volgt resumeren. Eigen t.o.v. de overige wetgevende procedures is dat de Commissie haar voorstel niet alleen bij de Raad, maar tevens rechtstreeks bij het Parlement indient (art. 189 B, lid 2, al. 1, EG). Dit, samen met de nieuwigheid dat volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen verordeningen, richtlijnen en beschikkingen door de voorzitters van zowel Parlement als Raad worden ondertekend (art. 191, lid 1, EG) ²¹⁸, moet duiden op de principiële gelijkwaardigheid van beide wetgevende partners in de onderhavige procedure. Daarna is de procedure even hetzelfde als bij de samenwerkingsprocedure: aan de Raad komt het toe om, na advies van het Par-

lement, met gekwalificeerde meerderheid een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen (lid 2, al. 2), en indien het Parlement dit standpunt binnen drie maanden *goedkeurt* of er zich binnen die termijn niet over uitsprekt, stelt de Raad het besluit conform zijn gemeenschappelijk standpunt definitief vast (lid 2, al. 3, sub a en sub b). Anders echter dan in de samenwerkingsprocedure (vgl. art. 189 C, sub c juncto f, EG) kan de Raad, indien een parlementaire meerderheid te kennen geeft dat zij voornemens is het standpunt te *verwerpen*, niet langer bij unanimité over de verwerping van het Parlement heenstappen. Hij kan alleen maar een Bemiddelingscomité bijeenroepen om zijn gemeenschappelijk standpunt nader toe te lichten. Het Parlement behoudt echter de keuze: het kan met volstreckte meerderheid van zijn leden de verwerping van het standpunt bekrachtigen, in welk geval het voorgestelde besluit wordt geacht niet te zijn aangenomen, of het kan amendementen voorstellen (art. 189 B, lid 2, al. 3, sub c, EG) ²¹⁹.

Ingeval het Parlement *amendementen* voorstelt, stuurt het die toe aan Raad en Commissie. Op dit punt is in vergelijking met de samenwerkingsprocedure een zekere terugval merkbaar van de rol van de Commissie: zij herzielt haar voorstel niet aan de hand van de door het Parlement gemaakte amendementen (zoals in de samenwerkingsprocedure: art. 189 C, sub d, EG), doch brengt slechts advies over die amendementen uit (art. 189 B, lid 2, al. 3, sub d, EG) ²²⁰. Het staat daarentegen aan de Raad om binnen drie maanden over de amendementen te beslissen: (i) keurt hij alle amendementen met gekwalificeerde meerderheid goed, dan wijzigt hij in die zin zijn gemeenschappelijk standpunt en stelt meteen het besluit vast; (ii) indien, wat veel waarschijnlijker is, de Raad niet zomaar tot de gevraagde koerswijziging bereid is, roept zijn voorzitter onverwijld het Bemiddelingscomité samen (art. 189 B, lid 3, EG). Via dit Comité, samengesteld uit de leden van de Raad of hun vertegenwoordigers en evenveel leden van het Parlement, treedt een procedure in werking waardoor Parlement en Raad a.h.w. gedwongen worden om samen te werken: het Comité krijgt zes weken om overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke ontwerp tekst, terwijl de Commissie een niet te onderschatten rol speelt als bemiddelaar (art. 189 B, lid 4, EG) ²²¹. Wordt effectief een gemeenschappelijke ontwerp tekst aangenomen, dan krijgen Parlement en Raad nogmaals zes weken om – bij volstreckte resp. gekwalificeerde meerderheid – het definitieve besluit aan te nemen. Lukt zulks niet, of wordt er geen overeenstemming bereikt

²¹⁵ Zie resolutie van 11 juli 1990 over de Intergouvernementele Conferentie in verband met de beleidsstrategie van het Parlement inzake de Europese Unie, *Pb.*, 1990, C 231, 97.

²¹⁶ Resp. artt. 49, al. 1; 54, lid 2; 56, lid 2; en 57, lid 1 en, deels, lid 2, EG; via art. 66 EG zijn de twee laatstgenoemde artikelen van toepassing op het dienstenverkeer.

²¹⁷ Resp. artt. 126, lid 4, eerste streepje; 128, lid 5, eerste streepje; 129, lid 4, eerste streepje; 129 A, lid 2; 129 D, al. 1; 130 I, lid 1; 130 S, lid 3, EG.

²¹⁸ De vraag werd opgeworpen wat er gebeurt indien een van de voorzitters, in een conflictsituatie tussen Parlement en Raad, zou weigeren te ondertekenen: Verslag LECANUET (*supra*, voetnoot 210), 197.

²¹⁹ Het wordt blijkbaar zo onwaarschijnlijk geacht dat het Parlement na de «nadere toelichting» in het Bemiddelingscomité het oorspronkelijke standpunt alsnog zou goedkeuren, dat art. 189 B deze mogelijkheid niet eens vermeldt.

²²⁰ Wel kan de Raad slechts met eenparigheid besluiten over amendementen van het Parlement waarover de Commissie *negatief* advies heeft uitgebracht (art. 189 B, lid 3, EG); vgl. met de situatie in de samenwerkingsprocedure, waar de Raad amendementen die de Commissie in haar gewijzigd voorstel niet heeft overgenomen, eveneens slechts bij unanimité kan aannemen (art. 189 C, sub d, al. 2, EG).

²²¹ Op 26 oktober 1993 werd door Commissie, Raad en Parlement een tekst goedgekeurd betreffende de werkwijze van dit Bemiddelingscomité (*Agence Europe*, nr. 6094, 27 oktober 1992, 12), die bij het afsluiten van deze bijdrage nog niet beschikbaar was.

over een gemeenschappelijke ontwerp tekst, dan wordt het voorgestelde besluit geacht niet te zijn aangenomen (art. 189 B, lid 5, EG).

Daarmee is de zware amenderingsprocedure nog niet afgelopen. Na mislukking van de bemiddelingsprocedure kan de Raad *in extremis* nog pogen een wetgevende handeling tot stand te brengen, en wel door binnen zes weken na het verstrijken van de aan het Bemiddelingscomité gelaten termijn met gekwalificeerde meerderheid zijn oorspronkelijke gemeenschappelijk standpunt (eventueel met amendementen van het Parlement) te bekrachtigen. Succes is echter geenszins verzekerd, aangezien een meerderheid van parlementsleden deze handeling ongedaan kan maken via verwerping – andermaal binnen zes weken – van de eindtekst van de Raad. In dat geval staat men precies even ver als dadelijk na een mislukte bemiddelingsprocedure: het voorgestelde besluit wordt geacht niet te zijn aangenomen (art. 189 B, lid 6, EG). Deze extra ronde in de tweestrijd Parlement/Raad lijkt dan ook weinig of niets toe te voegen aan het resultaat van de eraan voorafgaande bemiddelingsronde.

43. De complexe medebeslissingsprocedure laat zich moeilijk nu al evalueren. Als voornaamste kritiek geldt dat zij het Parlement nog steeds geen mogelijkheid biedt om amendementen op te dringen aan de Raad. Zijn ongenoege over een bepaalde ontwerp tekst kan het Parlement enkel hard maken via verwerping van het volledige ontwerp, hetgeen de instelling systematisch in de positie dwingt van boeman die de indruk wekt het communautaire wetgevingssproces nodeloos te vertragen²²². Bovendien zal het Parlement met een verwerping vaak in eigen vlees snijden: het ziet dan tevens al zijn amenderingswerk verloren gaan, zelfs op punten waar dit resultaat beloofde op te leveren. Een pluspunt daarentegen is dat het Parlement via het Bemiddelingscomité een rechtstreekse dialoog kan aangaan met de Raad, zonder de Commissie – zoals in de samenwerkingssprocedure – als spreekbuis te hoeven gebruiken²²³. Wenden Raad en Parlement de medebeslissingsprocedure constructief aan, dan kan ze succesvol blijken. Van die samenwerking hangt wellicht ook af of de procedure door de intergouvernementele conferentie van 1996 tot andere domeinen wordt uitgebreid (zulks conform art. N, lid 2, UV: art. 189 B, lid 8, EG). Of deze procedure de voorloper vormt van een heus tweekamerstelsel, waarin de Raad de lidstaten vertegenwoordigt en het Parlement de Europese burgers²²⁴, moet de toekomst uitwijzen.

44. *Nieuwe toepassingen voor de samenwerkingsprocedure.* De door de Europese Akte ingevoerde samenwerkingsprocedure (art. 149, lid 2, EEG) wordt door het Unieverdrag naar art. 189 C EG verplaatst; wanneer het EG-Verdrag ze toepasselijk maakt, wordt stevast verwezen naar «de pro-

cedure van artikel 189 C». In heel wat bestaande verdragsbepalingen vervangt het Unieverdrag de samenwerkingsprocedure door de medebeslissingsprocedure (cf. *supra*, nr. 41); sporadisch blijft ze ook behouden, zoals voor regelingen inzake het verbod van discriminaties op grond van nationaliteit (art. 6, al. 2, EG). Daarnaast komt de samenwerkingssprocedure soms in de plaats van de raadplegingsprocedure (artt. 75, lid 1, 127, 130 S, lid 1, EG) en wordt ze toepasselijk gemaakt in nieuwe verdragsdomeinen: dit laatste geldt voor uitvoeringsmaatregelen inzake de EMU²²⁵, maatregelen ter verzekering van de interoperabiliteit van transeuropese netwerken (art. 129 D, al. 3, EG), toepassingsbesluiten m.b.t. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (art. 130 E, al. 1, EG), voorzieningen betreffende de tenuitvoerlegging van meerjarenkaderprogramma's inzake onderzoek en ontwikkeling (art. 130, O, al. 2, EG), en maatregelen inzake ontwikkelingsamenwerking (art. 130 W, lid 1, EG).

45. *Nieuwe gevallen van instemming, raadpleging of informatie van het Parlement.* Ten slotte voorziet het Unieverdrag in een uitbreiding van de overige wijzen waarop het Parlement in de communautaire besluitvormingsprocedure aan bod komt. De Europese Akte had twee gevallen geïntroduceerd waarin het Parlement zijn *instemming* moet betuigen (zgn. «avis conforme»): bij de toetreding van nieuwe lidstaten (oud art. 237 EEG, thans art. O UV) en bij het sluiten van associatie-akkoorden (oud art. 238 EEG, thans op dit punt vervat in art. 228, lid 3, al. 2, EG). Het Unieverdrag voegt daaraan een aantal gevallen toe: bepalingen over het vrij reis- en verblijfsrecht van de burgers van de Unie (art. 8 A, lid 2, EG), bepaalde wijzigingen betreffende de bevoegdheid resp. de statuten van de ECB (artt. 105, lid 6, en 106, lid 5, EG), organisatie van de structuurfondsen en oprichting van een Cohesiefonds (art. 130 D EG), het vaststellen van een eenvormige procedure voor Parlementsverkiezingen (art. 138, lid 3, al. 2, EG) en het sluiten van bepaalde²²⁶ internationale akkoorden (art. 228, lid 3, al. 2, EG).

Het Parlement moet in een groot aantal nieuwe gevallen worden *geraadpleegd*: zo o.m. bij het treffen van maatregelen inzake het stemrecht van de burgers van de Unie (art. 8 B EG), voor raadsverordeningen inzake staatssteun (art. 94 EG) en voor alle (en niet meer slechts een gedeelte der) harmonisatiemaatregelen onder art. 100 EG²²⁷. Het Parlement moet voortaan ook over een aantal economische resp. monetaire beleidsaangelegenheden *in kennis gesteld* worden²²⁸.

²²⁵ Zie artt. 103, lid 5 (nadere regels voor de multilaterale toezichtsprocedure inzake economisch beleid), 104 A, lid 2 (definities voor verbod van bevoorrechte toegang van overheden en overheidsbedrijven tot financiële instellingen), 104 B, lid 2 (definities voor verboden van art. 104 en 104 B), 105 A, lid 2 (harmonisatie van modaliteiten inzake muntuitgifte door de lidstaten) EG.

²²⁶ NI. die welke een specifiek institutioneel kader in het leven roepen door het instellen van samenwerkingsprocedures, die aanzienlijke gevolgen hebben voor de communautaire begroting en die een wijziging behelzen van een volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen besluit.

²²⁷ Voor een volledige lijst, zie Verslag LECANUET (*supra*, voetnoot 210), 295-296.

²²⁸ M.n. inzake de artt. 73 G, lid 2, al. 2; 103, lid 2, al. 3; 103, lid 4, al. 2; 103 A, lid 2; 104 C, lid 11, in fine; 109, lid 1; 109 B, lid 3; 109 C, lid 3, EG.

²²² Bij de invoering van de samenwerkingsprocedure door de EA werd eveneens gewezen op het negatief karakter van de bevoegdheid van het Parlement om het gemeenschappelijk standpunt van de Raad te verwerpen: DEHOUSSE, R., «1992 and beyond: the institutional dimension of the internal market programme», *L.I.E.I.*, 1989, nr. 1, (109), 123.

²²³ Cf. BOEST, R., «Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union», *EuR*, 1992, 182.

²²⁴ LHOEST, O. en NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1992, 790.

46. *Uitgebreider controlebevoegdheden: het enquêterecht.* In geval van vermeende inbreuken op het gemeenschapsrecht of wanbeheer bij de toepassing ervan, kan het Parlement, op verzoek van een vierde van zijn leden, overgaan tot het instellen van een tijdelijke enquêtecommissie (art. 138 C EG). Het betreft een consolidatie van wat reeds in het reglement van orde van het Parlement voorkwam²²⁹. Het enquêterecht moet evenwel worden uitgeoefend «onverminderd de bij dit Verdrag aan andere instellingen of organen verleende bevoegdheden» (art. 138 C, al. 1, EG). Dit impliceert o.m. dat, wanneer de Commissie als communautaire waakhond (art. 155 EG) op grond van art. 169 EG een vordering instelt tegen een lidstaat wegens niet-nakoming van zijn verdragsverplichtingen, voor diezelfde inbreuk geen enquêtecommissie kan worden ingesteld vooraleer de gerechtelijke procedure is voltooid.

Nadere bepalingen betreffende de uitoefening van het enquêterecht moeten in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld door Parlement, Raad en Commissie (art. 138, C, al. 3, EG). Waarschijnlijk zullen deze bepalingen de bevoegdheden van de enquêtecommissies nader omschrijven. Het lijkt immers niet uitgesloten dat hoge ambtenaren, commissarissen of nationale ministers worden opgeroepen om voor een enquêtecommissie te getuigen²³⁰.

47. *Andere wijzigingen ter verhoging van de democratische legitimiteit.* Naast de reeds besproken bepalingen inzake het petitie recht van de burgers en een ombudsman (*supra*, nr. 38), vallen nog twee wijzigingen ter verhoging van de democratische legitimiteit van het Parlement te vermelden. Art. 138 A EG erkent dat de *Europese politieke partijen* een belangrijke integratiefactor binnen de Unie zijn en bijdragen tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de unieburgers. Deze, veeleer symbolische, vernieuwing, moet bevestigen dat parlementsleden geen afgevaardigden zijn van de lidstaten, maar van de burgers van de gehele Unie.

Daarnaast verplicht art. 138, lid 3, al. 2, EG de Raad thans om met eenparigheid, en met instemming van het Parlement, bepalingen vast te stellen voor een eenvormige procedure inzake Europese parlamentsverkiezingen. De leden van het Parlement worden immers alsnog op basis van de nationale kiesstelsels verkozen, en de verdeling van de zetels gebeurt niet strikt in proportionaliteit met het bevolkingsaantal van elke lidstaat²³¹. Op dit laatste punt is de zetelaanpassing waartoe de Europese Raad in Edinburgh heeft beslist, een stap in de goede richting²³².

²²⁹ Meer bepaald in art. 109, lid 3, van dat reglement: cf. RIDEAU, J., «Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union européenne. Aspects institutionnels», *Revue des Affaires européennes*, 1992, (21), 32.

²³⁰ HARTLEY, T.C., o.c., *I.C.L.Q.*, 1993, 221.

²³¹ BIEBER, R., «Democratization of the European Community through the European Parliament», *Aussenwirtschaft*, 1991, (391), 400; SEIDEL, M., «Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht», *EuR*, 1992, (125), 127.

²³² In Edinburgh werd besloten het aantal zetels voor Duitsland met 18 te verhogen, tot 99 in totaal. Daarmee werd het probleem van de vertegenwoordiging van de vijf nieuwe Bundesländer, die tot voordien slechts waarnemers hadden, opgelost. Ook werd besloten het zetelaantal van de meeste andere lidstaten te verhogen (F, I, GB, NL + 6; ES + 4; B, GR, PT + 1; status quo voor DK, IRL,

B. Grotere politieke verantwoordelijkheid van de Commissie

48. De institutionele wijzigingen die het Unieverdrag invoert voor de andere instellingen, m.n. de Commissie, hangen grotendeels samen met de versterking van de positie van het Parlement. De herziene *benoemingsprocedure* van de Commissie (art. 158, lid 2, EG) illustreert dit treffend. De leden van de Commissie²³³ worden nog wel in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten benoemd maar het Parlement krijgt voortaan duidelijk een zeg. De voordracht van de commissieleden verloopt voortaan immers in twee etappes: eerst dragen de lidstaten in onderlinge overeenstemming en na raadpleging van het Parlement de persoon voor die zij voornemens zijn tot voorzitter van de Commissie te benoemen; pas daarna dragen ze, in overleg met de voorgedragen voorzitter, de overige leden van de Commissie voor. Vervolgens wordt de Commissie als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Parlement, waarna de benoeming door de regeringen van de lidstaten volgt²³⁴. Opmerkelijk is voorts dat het mandaat van de leden van de Commissie op vijf jaar wordt gebracht²³⁵, waardoor het samenvalt met de zittingsduur van het Parlement.

De nieuwe regeling, die voor het eerst zal worden toegepast op de voorzitter en de leden van de Commissie wier ambtsperiode op 7 januari 1995 aanvangt (art. 158, lid 3, EG) verhoogt de doeltreffendheid van de *motie van wantrouwen* als sanctiemechanisme jegens de Commissie. Krachtens deze vanouds in art. 144 EG voorkomende procedure moeten de leden van de Commissie gezamenlijk aftreden indien het Parlement een motie van wantrouwen aanneemt. Onder het EEG-stelsel bleef het echter denkbaar dat de lidstaten de aldus afgetreden Commissie gewoon opnieuw zouden be-

L), zodat het totale aantal parlementsleden van 518 op 567 wordt gebracht. Dit leidde tot het besluit 93/81/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 1 februari 1993, *Pb.*, 1993, L 33, 15. De wijziging wordt echter pas operationeel nadat alle lidstaten hun kieswet in die zin hebben aangepast (wijziging van de kiesdistricten): zie SCHMUCK, O., «Der Gipfel von Edinburgh: Erleichterung nach einem europapolitisch schwierigen Jahr», *Integration*, 1993, 33; VERLOREN VAN THEMMAAT, P., o.c., *S.E.W.*, 1993, 425. Met deze regeling gaven Europese Raad en Raad gedeeltelijk gevolg aan de 15e verklaring bij het UV «betreffende het aantal leden van de Commissie en van het Europees Parlement».

²³³ Aan de eigenlijke samenstelling van de Commissie heeft het Unieverdrag niets gewijzigd, behalve dan dat het aantal vice-voorzitters werd verminderd van zes tot maximaal twee. De vice-voorzitters worden overigens niet langer door de lidstaten maar door de Commissie zelf benoemd (art. 161 EG).

²³⁴ In de praktijk gaf het Parlement reeds een voorafgaand advies over de benoeming van de voorzitter van de Commissie en werd ook reeds een vertrouwensstemming gehouden voor de hele Commissie (art. 29 A, § 1, reglement van orde van het Parlement): cf. RIDEAU, J., o.c., *Revue des Affaires européennes*, 1992, 34.

²³⁵ Art. 158, lid 1, EG; uitzondering wordt gemaakt voor het geval het Parlement overeenkomstig art. 144 EG een «succesvolle» motie van afkeuring aanneemt. Art. 11 Fusieverdrag (Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, ondertekend te Brussel op 8 april 1965, *Pb.*, 1967, nr. 152, 1), dat art. 158 EEG deed vervallen, stelde het mandaat van commissarissen vast op vier jaar.

noemen; de versterkte rol van het Parlement in de benoemingsprocedure sluit zulks nu uit.

49. Onder verwijzing naar het belang ervan voor de dynamiek van de Gemeenschap ²³⁶, is de Commissie erin geslaagd haar *exclusief initiatiefrecht* te vrijwaren. Het Unieverdrag kent evenwel een indirect (of «getrapt») initiatiefrecht toe aan het Parlement, dat de Commissie kan verzoeken passende voorstellen in te dienen inzake aangelegenheden die naar zijn oordeel communautaire besluiten voor de tenuitvoerlegging van het EG-Verdrag vergen (art. 138 B, al. 2, EG). Het lijkt echter weinig waarschijnlijk dat het Parlement bij het Hof een beroep wegens nalaten zou kunnen instellen ter vrijwaring van dit recht ²³⁷. Art. 175 EG, waarop het Parlement zich eventueel zou moeten beroepen, heeft het immers over de nalatigheid van de Raad of de Commissie om een *besluit* te nemen. In casu gaat het echter om het indienen door de Commissie van een *voorstel*, dat niet noodzakelijk rechtsgevolgen teweegbrengt.

C. Vertegenwoordiging van de regio's in de Raad. Het Comité van de Regio's

50. Onder invloed van de regionale problematiek van de Gemeenschap brengt het Unieverdrag wijzigingen aan inzake de samenstelling van de Raad en richt het een Comité van de Regio's op. De Gemeenschap besteedde reeds aandacht aan de regio's: eerst voornamelijk via financiële ondersteuning als correctie op haar integratief beleid ²³⁸, sedert de jaren tachtig meer in het perspectief van een echt regionaal beleid ²³⁹. Vooral in lidstaten waar een decentralisatie van nationale (of federale) naar regionale bevoegdheden had plaatsgevonden, gingen steeds meer stemmen op om de regio's ook politiek meer inspraak te geven bij de totstandkoming van communautaire besluitvorming ²⁴⁰. Bepaalde lidstaten vaardigden reeds regionale vertegenwoordigers af in de Raad ²⁴¹, maar volgens art. 146, al. 1, EEG kon alleen de nationale minister een geldige stem uitbrengen.

Krachtens het nieuwe art. 146, al. 1, EG mag een lidstaat een vertegenwoordiger op ministerieel niveau afvaardigen, die gemachtigd is de regering te binden van de lidstaat die

hij vertegenwoordigt ²⁴². De Gemeenschap bewandelt daarmee een tussenweg inzake erkenning van de politieke rol van de regio's: een regionaal minister kan weliswaar een geldige stem uitbrengen in de Raad, doch aangezien hij niet alleen zijn regio maar de gehele lidstaat verbindt, blijft voorafgaand intern overleg noodzakelijk. Anders gezegd, de medezeggenschap van de regio's wordt erkend in de sectoren die hun aanbelangen, maar zij worden allerm minst verheven tot plaatsvervangers-op-termijn van de lidstaten ²⁴³. Een zelfde principe ligt ten grondslag aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke alleen de nationale staat krachtens art. 169 EG kan worden veroordeeld wegens niet-nakoming van de gemeenschapsverplichtingen ²⁴⁴.

51. Tegen die achtergrond moet ook de oprichting worden gesitueerd van het *Comité van de Regio's* (artt. 198 A - 198 C EG), dat een uitloper vormt van de regionale en plaatselijke rechtsgemeenschappen waarvoor de Commissie in 1988 een Adviesraad had opgericht ²⁴⁵. Het Comité gaat een even belangrijke adviesfunctie vervullen als het Economisch en Sociaal Comité, waarmee het de organisatiestructuur deelt ²⁴⁶. Het wordt trouwens op de hoogte gesteld van elke raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, en kan bij die gelegenheid een advies uitbrengen wanneer het van mening is dat er specifieke regionale belangen op het spel staan (art. 198 C, al. 3, EG).

Wat de *samenstelling* van het Comité betreft, valt op dat de lidstaten zelf de regionale en lokale vertegenwoordigers aanwijzen, die vervolgens met unanimitieit door de Raad benoemd worden voor een periode van vier jaar (art. 198 A, al. 3, EG). Dit laat zich deels verklaren doordat vóór het Unieverdrag deelname van de regio's aan de communautaire besluitvorming als een intern constitutionele kwestie werd beschouwd, deels ook doordat de uiteenlopende staatsstructuren en de verschillende mate van politieke betrokkenheid van regio's bij het besluitvormingsproces geen eenduidige definitie van het begrip «regio» toelieten ²⁴⁷.

²³⁶ Zie Advies van de Commissie over de Politieke Unie (doc. COM(90) 600 def., 15), gepubliceerd in *Bull. EG*, suppl. 2/91.

²³⁷ Zie in dezelfde zin HARTLEY, T.C., o.c., *I.C.L.Q.*, 1993, 221; anders: LHOEST, O. en NIHOUL, P., o.c., *J.T.*, 1992, 790.

²³⁸ Zie resolutie van het Parlement van 18 november 1988 over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's, *Pb.*, 1988, C 326, 289.

²³⁹ Daarover o.m. DOYLE, M.F., «Regional policy and european economic integration», Discussion paper submitted to the Committee for the study of Economic and monetary union, Luxemburg, Bureau voor Officiële publikaties van de Europese Gemeenschappen, 1989; KEATING, M. en JONES, B., *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon Press, 1985, 20.

²⁴⁰ Dit mag niet verbazen: in lidstaten met een federaal staatsmodel, waaronder nu ook België, zijn de deelentiteiten veelal verplicht om, in domeinen die onder hun bevoegdheden vallen, richtlijnen uit te voeren die zij niet mee tot stand hebben gebracht.

²⁴¹ Duitsland liet een «Landesbeobachter» zitting hebben naast de nationale vertegenwoordiger, terwijl België, in materies waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, de drie gemeenschapsministers afvaardigde naast de staatssecretaris voor Europese Zaken.

²⁴² Cf. STROHMEIER, R.W., «Die Auswirkungen des Maastrichter Vertrages auf die Regionen», *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1993, (417), 418, die spreekt van een «dreistufige Aufbau» (Gemeenschap - lidstaten - regio's).

²⁴³ Cf. WUYTS, H.J., «Het Europa der regio's», *T.B.P.*, 1990, 621.

²⁴⁴ Zie bv. arrest van 4 juni 1987, zaak 134/86, Commissie/België, *Jur.*, 1987, 2419, r.o. 7, waar het Hof oordeelde dat de Belgische regering zich niet kon beroepen op een intern bevoegdheidsconflict tussen Gewest en nationale regering om de niet-nakoming van door richtlijnen opgelegde uitvoeringstermijnen te rechtvaardigen.

²⁴⁵ Besluit van de Commissie van 24 juni 1988 betreffende de oprichting van een Adviesraad voor de regionale en de plaatselijke rechtsgemeenschappen, *Pb.*, 1988, L 247, 23; daarover RIDEAU, J., o.c., *Revue des Affaires Européennes*, 1992, 38.

²⁴⁶ Zie 16e protocol gehecht aan het EG-Verdrag «betreffende het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's». Voor een overzicht van de gevallen waarin het Comité van de Regio's kan resp. moet optreden, zie WÜRMELING, J., «Das Ende der 'Länderblindheit': Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag», *EuR*, 1993, (196), 202-203.

²⁴⁷ VON UNRUH, G.C., «Regionalismus in Europa - Realität und Probleme», *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1993, 10.

D. Vernieuwingen inzake begroting en begrotingscontrole

52. Vanaf haar oprichting tot 1970 werden de activiteiten van de Gemeenschap uit bijdragen van de lidstaten gefinancierd²⁴⁸. Dat deze financiële afhankelijkheid op termijn moest worden herzien, bleek uit art. 201 EEG: deze bepaling droeg de Commissie op om te bestuderen onder welke voorwaarden de financiële bijdragen van de lidstaten zouden kunnen worden vervangen door *eigen middelen*. Een communautair stelsel van eigen middelen werd ingevoerd bij besluit van 21 april 1970²⁴⁹. Latere besluiten van 1985²⁵⁰ en 1988²⁵¹ zorgden ervoor dat het stelsel werd aangepast en de middelen verhoogd. Daarom bepaalt het nieuwe art. 201 EG dat de begroting volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd²⁵².

Ten einde de begrotingsdiscipline te verzekeren, heeft het Unieverdrag de *druk op de Commissie* als initiator van wetgeving en als uitvoerder van de begroting, gevoelig verhoogd. Indien de Commissie voorstellen wil doen of wijzigen, of uitvoeringsmaatregelen wil treffen die aanzienlijke gevolgen *kunnen* hebben voor de begroting, moet ze voortaan vooraf de verzekering kunnen geven dat die voorstellen of maatregelen volledig gefinancierd kunnen worden binnen de grenzen van de eigen middelen van de Gemeenschap (nieuw art. 201 A EG)²⁵³. In een Verklaring bij het Unieverdrag verbindt de Commissie zich er nogmaals uitdrukkelijk toe om bij het indienen van voorstellen voor gemeenschapswetgeving rekening te houden met de kosten en baten voor de overheden van de lidstaten en voor alle betrokkenen²⁵⁴.

Ook bij de uitvoering van de begroting laat het EG-Verdrag de Commissie voortaan heel wat minder speling. Als principe geldt dat de Commissie de begroting moet uitvoeren «met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer» (art. 205, al. 1, EG). Het Parlement, en deels ook de Raad, versterken hun positie inzake budgettaire controle: (i) in het kader van de kwijting die het Parlement moet geven voor de uitvoering van de begroting, kan het de Commissie verzoeken om verantwoording af te leggen over de uitvoering van de uitgaven of de werking van de financiële controlestelsels; de Commissie moet op verzoek van het Parlement alle nodige inlichtingen verstrekken (art. 206, lid 2, EG); (ii) de Commissie moet alles in het werk stellen om gevolg te geven aan de opmerkingen van het Parlement in

de kwijtingsbesluiten resp. aan andere opmerkingen over de uitvoering van de uitgaven, alsook aan de opmerkingen van de Raad in diens aanbevelingen tot kwijting (art. 206, lid 3, al. 1, EG); en (iii) op verzoek van Parlement of Raad moet de Commissie schriftelijk verslag uitbrengen over die inspanningen (art. 206, lid 3, al. 2, EG). Ten slotte krijgen Parlement en Raad voortaan een verklaring van de Rekenkamer aangaande de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en wettigheid van de onderliggende verrichtingen (art. 188 C, lid 1, al. 1, EG)²⁵⁵ en kan de Rekenkamer speciale verslagen maken die als leidraad kunnen dienen voor de budgettaire controle (art. 188 C, lid 4, al. 2, EG).

53. Als vernieuwing van formaat geldt ten slotte de *bevordering van de Rekenkamer tot vijfde instelling* van de Gemeenschap²⁵⁶. De Rekenkamer werd in 1975 ingesteld om de rekeningen, de wettigheid en de regelmatigheid te onderzoeken van alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap en de door de Gemeenschap ingestelde organen, en om na te gaan of een goed financieel beheer werd gevoerd (art. 206bis, leden 1 en 2, EEG)²⁵⁷. Deze taakomschrijving blijft behouden (artt. 188 A en 188 C, leden 1 en 2, EG). Ofschoon de Rekenkamer nu een instelling is, worden de twaalf leden ervan nog steeds niet door de lidstaten maar door de Raad benoemd (art. 188 B, leden 1 en 3, EG). Het is merkwaardig dat de Rekenkamer niet eveneens in art. E UV als instelling wordt vermeld (cf. *supra*, nr. 4): niettemin zal ook de Rekenkamer haar controle tot de niet-communautaire pijlers moeten uitbreiden, aangezien de administratieve uitgaven die voor de instellingen uit deze pijlers voortvloeien, ten laste van de gemeenschapsbegroting komen (art. 199 EG).

E. Andere instellingen, diensten en organen

54. Naast de vijf in art. 4 EG genoemde instellingen, het Comité van de Regio's en de in het kader van de EMU op te richten monetaire instanties kunnen Gemeenschap en Unie bij de uitvoering van hun taken een beroep doen op talrijke adviserende comités²⁵⁸ en andere organen of dien-

²⁵⁵ Deze verklaring vult het jaarverslag van de Rekenkamer aan en verzekert dat de rekeningen niet alleen conform de financiële verdrags- en uitvoeringsregels zijn, maar bovendien een getrouw beeld geven van de activiteiten van de Gemeenschap: Verslag LECANUET, 203-204.

²⁵⁶ Art. 4 EG; aan titel I, «Bepalingen inzake de Instellingen» van het vijfde deel, «De Instellingen van de Gemeenschap» van het EG-Verdrag werd een vijfde afdeling toegevoegd over «de Rekenkamer». Vgl. arrest van 4 februari 1982, zaak 828/79, Adam/Commissie, *Jur.*, 1982, 269, r.o. 27: de Rekenkamer wordt *gelijkgesteld* met een instelling van de Gemeenschap, maar alleen wat betreft het statuut van de ambtenaren en voor de aanduiding van het tot aanstelling bevoegde gezag.

²⁵⁷ Zie de artt. 206 tot 206ter EEG als gewijzigd en/of ingevoegd door het Verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, ondertekend te Brussel op 22 juli 1975, *Pb.*, 1977, L 359. Zie voorts KOK, C., «The Court of Auditors of the European Communities: «The other European Court in Luxembourg», *C.M.L. Rev.*, 1989, 345-367.

²⁵⁸ Voor een recent overzicht van de raadgevende comités die (mede) door de Commissie worden gefinancierd, zie bijlage I, «Lijst

²⁴⁸ Artt. 49 en 50 EGKS voorzagen wel al in eigen middelen.

²⁴⁹ Besluit 70/423/EGKS, Euratom van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen, *Pb.*, 1970, L 94, 19.

²⁵⁰ Besluit 85/257/EEG, Euratom van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, *Pb.*, 1985, L 128, 15. Dit besluit trekt het besluit van 21 april 1970 in.

²⁵¹ Besluit 88/376/EEG, Euratom van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, *Pb.*, 1988, L 185, 24.

²⁵² Voor een kort, maar volledig overzicht vóór en na het Unieverdrag, zie HÄDE, U., «Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – ein Überblick», *EuZW*, 1993, 401-409.

²⁵³ Aan wie die verzekering gegeven moet worden, bepaalt het artikel niet. In sancties is evenmin uitdrukkelijk voorzien.

²⁵⁴ Achttiende verklaring bij het UV «betreffende de geraamde kosten van Commissievoorstellen».

sten. Hier wordt nader ingegaan op de status van het Economisch en Sociaal Comité en op de zetelverdeling die op de Europese Raad van Brussel van 29 oktober jl. is overeen gekomen voor een aantal diensten en organen.

55. *Economisch en Sociaal Comité*, (hierna: ESC). Het ESC – waarvan functie, werking en samenstelling gepreciseerd worden in de ongewijzigde artt. 193-198 EG – vervult, zoals bekend, een leidende adviesfunctie bij de totstandkoming van gemeenschapswetgeving (cf. art. 198, al. 1, EG). Zijn positie lijkt door het Unieverdrag op het eerste gezicht verzwakt: anders dan de Rekenkamer werd het ESC niet tot instelling gepromoveerd, het krijgt met het Comité van de Regio's een adviesorgaan naast zich met dezelfde rang en organisatiestructuur, en in bepaalde omstandigheden worden voortaan tussen Commissie en sociale partners rechtstreekse onderhandelingen gevoerd. Bij nader toezien echter breidt het aantal gevallen waarin het ESC moet worden geraadpleegd, zich uit ²⁵⁹. Bovendien wint het ESC aan zelfstandigheid: (i) de onafhankelijkheid van zijn leden wordt beklemtoond (art. 194, al. 3, EG); (ii) het ESC hoeft zijn reglement van orde niet langer ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad (art. 196, al. 2, EG); (iii) het kan ook op eigen initiatief bijeenkomen (art. 196, al. 3, EG) of een advies uitbrengen (art. 198, al. 1, EG), en (iv) de minimumtermijn die de Raad of de Commissie aan het ESC moeten laten voor het uitbrengen van een advies ²⁶⁰, is gevoelig verlengd (art. 198, al. 2, EG). Gedeeltelijk gaat het hierbij om een codificatie van reeds bestaande praktijken ²⁶¹. Ten slotte blijkt uit een verklaring bij het Unieverdrag ²⁶² dat het ESC tegenover andere door het EG-Verdrag ingestelde adviesorganen ²⁶³ een bevoorrechte positie blijft innemen.

56. *Buitengewone zitting van de Europese Raad te Brussel*. Op de Europese Raad van 29 oktober 1993 is een oplossing gevonden voor de netelige – en klemmende, aangezien de monetaire instelling EMI vanaf 1 januari 1991 functioneel moest zijn (*infra*, VII) – zetelkwestie. Zoals verwacht, werd besloten dat EMI en ECB in Frankfurt gevestigd zullen zijn.

van comités ten laste van artikel A-251», bij de «Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1993», *Pb.*, 1993, L 31, 479-496.

²⁵⁹ Artt. 99 (fiscale harmonisatie): 100 (voortaan *alle* harmonisatiemaatregelen voor gemeenschappelijke markt); 126, lid 4 (onderwijsmaatregelen); 130, lid 3 (industrie), EG.

²⁶⁰ Van tien dagen tot een maand. Indien Raad of Commissie zulks noodzakelijk achten, kunnen ze het ESC voor het uitbrengen van een advies een termijn opleggen, na afloop waarvan ze vrij kunnen handelen (art. 198, al. 3, EG).

²⁶¹ Zo bracht het ESC ook vóór de inwerkingtreding van het Unieverdrag zgn. «initiatiefadviezen» uit op basis van art. 20, al. 3, van zijn reglement van orde: zie bv. advies van 27 februari 1992 over de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap, *Pb.*, 1992, C 98, 50.

²⁶² Tweeëntwintigste verklaring bij het UV «betreffende het Economisch en Sociaal Comité», volgens welke «het Economisch en Sociaal Comité met betrekking tot zijn begroting en personeelsbeheer dezelfde onafhankelijkheid bezit als de Rekenkamer tot nog toe heeft genoten».

²⁶³ Zoals bv. het Monetair Comité (ingesteld bij art. 105, lid 2, EEG) en het Comité van de Presidenten van de Centrale Banken (art. 102A EEG) of nog het Comité van permanente vertegenwoordigers van de Lid-Staten (COREPER; zie artt. 151, lid 1, EG en J11 en K8 UV).

Ter compensatie werd bepaald dat een aantal andere diensten en organen in andere lidstaten zullen zetelen: het Europees Milieuagentschap in Kopenhagen ²⁶⁴; de Europese Stichting voor Opleiding in Turijn ²⁶⁵; het Bureau voor veterinaire en fytosanitaire inspectie in een nader te bepalen Ierse stad ²⁶⁶; het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving in Lissabon ²⁶⁷; het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling in Londen ²⁶⁸; het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk in Bilbao ²⁶⁹; het Bureau voor de harmonisatie in de interne markt (merken, tekeningen en modellen) met inbegrip van zijn beroepskamers in Alicante ²⁷⁰, en Europol in Den Haag ²⁷¹.

(Tweede deel in volgend nummer)

K. Coppenhelle

W. Devroe

J. Wouters

²⁶⁴ Oppericht bij verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990, *Pb.*, 1990, L 120, 1. Art. 21 bepaalt dat de verordening in werking treedt na het besluit over de vestigingsplaats van het Milieuagentschap.

²⁶⁵ Oppericht bij verordening (EEG) nr. 1360/90 van de Raad van 7 mei 1990, *Pb.*, 1990, L 131, 1. Art. 19 maakt inwerkingtreding afhankelijk van de beslissing over de vestigingsplaats van de Stichting.

²⁶⁶ Oppericht bij besluit van de Commissie van 18 december 1991: zie *Bull.EG*, 12-1991, 66, nr. 1.2.201.

²⁶⁷ Oppericht bij verordening (EEG) nr. 302/93 van de Raad van 8 februari 1993, *Pb.*, 1993, L 36, 1. Art. 19 maakt inwerkingtreding afhankelijk van een beslissing over de vestigingsplaats van het Waarnemingscentrum.

²⁶⁸ Oppericht bij de artt. 49 e.v. van verordening (EEG) nr. 2309/93 van de Raad van 22 juli 1993, *Pb.*, 1993, L 214, 1.

²⁶⁹ De Commissie had in dezen op 24 april 1991 een voorstel voor een verordening goedgekeurd: zie *Bull.EG*, 4-1991, 26-27, nr. 1.2.64.

²⁷⁰ Bij het afsluiten van het manuscript stonden meningsverschillen over het taalstelsel van dit orgaan aan een goedkeuring van de desbetreffende verordening in de weg: *Agence Europe*, nr. 6106, 13 november 1993, 6.

²⁷¹ Bovendien verklaarden de lidstaten dat ze (i) de instellingen verzoeken om de nodige maatregelen te nemen met het oog op de vestiging van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (CEDEFOP) in Thessaloniki i.p.v. Berlijn zoals tot nu (art. 1 van verordening (EEG) nr. 337/75 van de Raad van 10 februari 1975, *Pb.*, 1975, L 39, 1) (ii) bij de vertaaldiensten van de Commissie in Luxemburg een «Vertaalcentrum voor de organen van de Unie» zullen installeren dat de vertalingen voor alle in deze voetnoot genoemde instellingen voor zijn rekening zal nemen, (iii) de kandidatuur van Luxemburg ondersteunen voor de vestiging van het gemeenschappelijk hof van beroep voorzien in het protocol betreffende de beslechting van de geschillen inzake namaak en geldigheid van gemeenschapsoctrooien, dat aan het akkoord inzake het Gemeenschapsoctrooiverdrag (zie *Bull. EG*, 12-1989, 36, nr. 2.1.50) is gehecht, en (iv) budgettaire middelen zullen voorbehouden voor een uitbreiding van de taken van de in Dublin gevestigde Europese Stichting voor de verbetering van de levens- en werkomstandigheden. Zie *Agence Europe*, 31 oktober 1993, nr. 6098 (speciale editie), 11-12; *Agence Europe*, 8-9 november 1993, nr. 6103, 4.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

VAKANTIEKAMER – 19 JULI 1993

Voorzitter: de h. D'Haenens

Rapporteur: de h. Dhaeyer

Openbaar ministerie: de h. Janssens de Bisthoven

Advocaat: mr. Van Hende

Hof van assisen – Procureur-generaal – Requisitoir

Het is de procureur-generaal niet verboden tijdens zijn requisitoir betreffende de schuld te spreken over de straf en voorlezing te geven van artikelen van het Strafwetboek.

V.

Gelet op de bestreden arresten, namelijk:

1) het arrest op 17 november 1992 gewezen door het Hof van Beroep te Gent, kamer van inbeschuldigingstelling,

2) het arrest nummer 6054, op 27 mei 1993 gewezen door het Hof van Assisen van de provincie Oost-Vlaanderen,

3) het arrest nummer 6055, op 27 mei 1993 gewezen door het Hof van Assisen van de provincie Oost-Vlaanderen;

Gelet op de namens eiser neergelegde memorie waarvan een door de griffier van het Hof voor eensluidend verklaarde kopie aan dit arrest is gehecht en dat daarvan deel uitmaakt;

...

Over het vierde middel:

Overwegende dat het de procureur-generaal niet verboden is tijdens zijn requisitoir betreffende de schuld, te spreken over de straf en voorlezing te geven van artikelen van het Strafwetboek;

Dat het middel faalt naar recht;

...

NOOT – Het requisitoir van de procureur-generaal

1. De procureur-generaal oordeelt in eer en geweten wat hij meent te moeten vorderen voor het hof van assisen. Hij is volkomen vrij en onafhankelijk in de uitoefening van zijn ambt. De voorzitter moet die vrijheid eerbiedigen en mag zeker geen kritiek uitbrengen over de manier waarop het openbaar ministerie zijn ambt uitoefent.

Een cassatiemiddel dat de vordering van het openbaar ministerie bekritiseert, is onontvankelijk (Cass., 28 februari 1977, *Pas.*, 1977, I, 685; R. DECLERQ, *De rechtspleging voor het Hof van Assisen*, 5e ed., p. 100).

2. Nu beroept een eiser in cassatie zich op artikel 335 van het Wetboek van Strafvordering om de procureur-generaal het recht te betwisten de strafmaat te bespreken bij de behandeling van de schuldvraag.

In art. 335 Sv. wordt inderdaad vermeld dat de procureur-generaal wordt gehoord en dat hij de middelen tot staving van de beschuldiging uiteenzet, maar deze vermelding beperkt de vrijheid van het woord niet.

3. In feite beroept eiser in cassatie zich op een wettekst van de Code brumaire jaar IV, die sedert de wet van 23 augustus 1919 is opgeheven in België. Eertijds werd voorgescreven dat de gezworenen over de schuld moesten beslissen zonder zich om de gevolgen ervan te bekommeren.

De wetgever heeft het laatste lid van art. 342 Sv. opgeheven omdat hij van oordeel was dat deze voorschriften sedert lang dode letter waren (*Pasin.*, 1919, 358).

4. Rechtspraak en rechtsleer hebben steeds aangenomen dat het openbaar ministerie de jury mocht wijzen op de gevolgen van het verdict en dat de vermelding van de strafbepalingen geen reden van nietigheid is (Cass.fr., 6 februari 1840, *D.P.*, 1840, 398; Cass.fr., 7 augustus 1845, *D.P.*, 1845, 4, 375; Cass.fr., 7 april 1881, *Bull.crim.*, nr. 96; Cass. fr., 12 december 1912, *Bull.crim.*, nr. 635; Ch. Nougier, *La Cour d'Assises*, III, p. 728, nr. 2564; G. LE POITTEVIN, *Code d'instruction criminelle annoté*, art. 335, nr. 23).

5. Geen wettelijke bepaling verbiedt het openbaar ministerie in zijn requisitoir melding te maken van de straf vooraleer uitspraak is gedaan over de schuldverklaring (Cass., 2 oktober 1933, *Pas.*, 1934, I, 8).

Aan de jury wordt niet gevraagd of de beschuldigde een bepaald misdrijf heeft gepleegd, maar wel of hij zich *schuldig* heeft gemaakt aan het ten laste gelegde feit. Hier komt bijgevolg de strafwaardigheid van de betrokkene in het geding en daarbij is het zelfs onontbeerlijk dat de jury zorgvuldig wordt voorgelicht over de juridische gevolgen van de beantwoording van de schuldvraag. De straf is ongetwijfeld een element dat een rol speelt bij de beoordeling van de schuldvraag; dat was trouwens de reden waarom de voorziening werd ingediend.

«La vraie difficulté est de savoir ce qu'on veut prouver», beweerde Alain.

A. Vandeplas

HOF VAN CASSATIE

1e KAMER – 29 OKTOBER 1993

Voorzitter-rapporteur: mevr. Baeté-Swinnen

Openbaar ministerie: de h. Bresseleers

Advocaten: mrs. Houtekier en De Bruyn

Apotheker – Weekend- en nachtdienst – Niet-naleving – Tucht sanctie – Procedure

De bestraffing van een deontologische fout in verband met de weekend- en nachtdienst van de apothekers behoort tot de bevoegdheid van de provinciale raad van de Orde der Apothekers en dient te geschieden volgens de procedureregels bepaald bij het K.B. nr. 80 van 10 november 1967.

De P. t/ Orde der Apothekers

Gelet op de bestreden beslissing, op 17 maart 1992 door de Nederlandstalige Raad van Beroep van de Orde der Apothekers gewezen;

Gelet op het verzoekschrift tot cassatie, dat aan dit arrest is gehecht en daarvan deel uitmaakt;

Over het eerste middel:

Wat het eerste onderdeel betreft:

Overwegende dat, krachtens artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit nr. 80 van 10 november 1967, de provinciale raad van de Orde der apothekers de bevoegdheid heeft te waken over het naleven van de regelen van de farmaceutische plichtenleer en over de handhaving van de eer, de bescheidenheid, de eerlijkheid en de waardigheid van de leden van de Orde;

Dat, krachtens artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967, de representatieve beroepsverenigingen van apothekers of de te dien einde opgerichte groeperingen wachtdiensten mogen instellen, die de bevolking een regelmatige en normale toediening van de gezondheidszorgen waarborgen;

Overwegende dat de betuigeling van een deontologische fout in verband met de wachtdienst behoort tot de bevoegdheid van de provinciale raad van de Orde der apothekers en dient te geschieden volgens de procedureregels bepaald bij voornoemd koninklijk besluit nr. 80 van 10 november 1967, ongeacht de bepalingen van de statuten van de bedoelde verenigingen die aan deze bevoegdheidsregeling, die van openbare orde, is geen afbreuk mogen doen;

...

NOOT – Eiser voerde schending aan van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen. Hij beweerde dat hij geweigerd had zich te onderwerpen aan het door de algemene vergadering van de wettig erkende beroepsvereniging «Apothekersvereniging van het Land van Aalst» op 4 februari 1988 aangenomen reglement over de weekend- en nachtdienst en overeenkomstig art. 15 van de statuten van de vereniging gehoord diende te worden door haar Arbitrageraad, die voor de behandeling van disciplinaire overtredingen overeenkomstig de artt. 35 en 36 van de statuten bevoegd was om de geschillen eerst bij te leggen door arbitrage en ze desnoods te beslechten door het uitspreken van tuchtsancties.

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER – 16 NOVEMBER 1993

Voorzitter: de h. D'Haenens

Rapporteur: de h. Holsters

Openbaar ministerie: de h. D'Hoore, eerste advocaat-generaal

Advocaat: mr. Verdonck

Wegverkeer – Inrij voor eigendommen – Begrip

De in art. 25.1, 3°, Wegverkeersreglement bedoelde «inrij voor eigendommen» is elke naar uiterlijke kenmerken als inrij voor-

komende en waarneembare inrij voor drie- of meerwielige voertuigen.

K. t/ De V.

Gelet op het bestreden vonnis, op 17 april 1992 in hoger beroep gewezen door de Correctionele Rechtbank te Brugge;

...

Overwegende dat de door artikel 25.1, 3°, van het Wegverkeersreglement beoogde «inrij (voor eigendommen)» – waarvan de betekenis niet wettelijk is omschreven – elke naar uiterlijke kenmerken als inrij voorkomende en waarneembare inrij voor drie- of meerwielige voertuigen betreft; dat het werkelijk gebruik van de aldus voor de bedoelde voertuigen feitelijk toegankelijke plaats niet bepalend is en het eventueel zelden of niet gebruiken van die plaats voor het onderbrengen van voertuigen geen afbreuk doet aan de door de vermelde wettelijke bepaling aan de aldus bepaalde inrij verleende wettelijke bescherming; dat de appelrechters terecht zeggen dat «het voldoende is dat de inrij toegang met een voertuig/wagen kan geven tot het eigendom (...) de wijze van gebruik ervan, of de frequentie, niet determinerend is» en dat de mogelijkheid tot toegang steeds gevrijwaard dient te blijven;

Overwegende dat de appelrechters door hun motivering – met onaantastbare beoordeling van de feitelijke gegevens van de zaak – hun beslissing dat het hier wel degelijk een inrij betreft als bedoeld door artikel 25.1, 3°, van het Wegverkeersreglement, regelmatig met redenen omkleeden en naar recht verantwoorden;

Overwegende dat de appelrechters door hun vaststelling dat eiseres de feitelijke bruikbaarheid van de inrij als toegang voor autovoertuigen tot het eigendom kende, hun beslissing dat het aan eiseres ten laste gelegde strafbaar feit door haar wetenschap omtrent het – minstens tot dan toe – beperkt of afwezig gebruik van die toegang voor voertuigen niet gerechtvaardigd is, naar recht verantwoorden;

...

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER – 16 NOVEMBER 1993

Voorzitter: de h. Holsters

Rapporteur: de h. D'Hont

Openbaar ministerie: de h. D'Hoore, eerste advocaat-generaal

Advocaat: mr. De Gryse

Geneeskunde – Dieren – Geneesmiddelen – K.B. van 6 juni 1960, art. 48bis – 1. Gelijkwaardige therapeutische werking – 2. Wetswijziging – 3. Aflevering

1. Geneesmiddelen voor gebruik in de dierengeneeskunde kunnen een gelijkwaardige therapeutische werking hebben in de zin van art. 48bis, 1°, van het K.B. van 6 juni 1960, als gewijzigd bij K.B. van 29 januari 1987, ook al hebben ze nevenwerkingen die verschillen.

2. *Luidens de aanhef van het K.B. van 20 december 1989, waarbij art. 48bis van het K.B. van 6 juni 1960 werd opgeheven vanaf 1 maart 1990, werd dat art. 48bis uitgevaardigd om de uitzonderlijke invoer toe te laten van niet geregistreerde geneesmiddelen. De misdrijven tegen dat artikel blijven ook strafbaar nadat die uitzonderlijke toestand opgehouden heeft te bestaan.*

3. *Onder het stelsel van art. 48bis van het K.B. van 6 juni 1960, als gewijzigd bij K.B. van 29 januari 1987, mag een niet geregistreerd geneesmiddel voor dierengeneeskundig gebruik door de officina-apotheker slechts op een ten name van de eigenaar of de houder van de dieren opgemaakt voorschrift van de dierenarts ter hand gesteld worden, hetgeen elke andere aflevering dan een rechtstreekse ten behoeve van eigenaars of houders van dieren uitsluit.*

De M.

Gelet op het bestreden arrest, op 7 december 1990 door het Hof van Beroep te Antwerpen gewezen;

...

II. Op de voorziening van Karel De M.:

Gelet op eisers memorie waarvan een door de griffier van het Hof voor eensluidend verklaarde kopie aan dit arrest is gehecht die ervan deel uitmaakt:

Over het eerste middel:

Wat het eerste onderdeel betreft:

Overwegende dat het arrest de conclusie van eiser ten betooge dat uit de verschillen in nevenwerkingen tussen de vergeleken geneesmiddelen de afwezigheid van gelijkwaardigheid in therapeutische werking diende te worden afgeleid, verworpt en beantwoordt met de overweging «dat elk geneesmiddel neveneffecten veroorzaakt en dat het niet is omdat deze nevenwerkingen verschillen dat een niet geregistreerd geneesmiddel ingevoerd zou mogen worden»;

Wat het tweede onderdeel betreft:

Overwegende dat artikel 48bis, 1°, van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen, als gewijzigd door het koninklijk besluit van 29 januari 1987, bepaalt dat een niet geregistreerd geneesmiddel voor dierengeneeskundig gebruik slechts mag worden ingevoerd door de officina-apotheker wanneer er op de markt geen geneesmiddel bestaat met een identieke samenstelling in actieve bestanddelen of met een gelijkwaardige therapeutische werking;

Overwegende dat het arrest zegt «dat nog kan worden aangenomen dat er qua samenstelling vergelijkbare maar geen identieke Aujeszky-vaccins bestaan, nu ze geproduceerd worden uit diverse stammen, maar dat de therapeutische werking van het ingevoerde Auskipra 900-vaccin echter gelijkwaardig is met andere geregistreerde levende vaccins, onder meer Auskimune, Geskalone, MK 35 en Suvaxyn die alle immuniseren tegen de virusziekte van Aujeszky»;

Dat het arrest door te oordelen dat de voormelde vaccins een gelijkwaardige therapeutische werking hebben, namelijk te immuniseren tegen de virusziekte van Aujeszky, ook al hebben ze nevenwerkingen die verschillen, de in het onderdeel vermelde wettelijke bepalingen niet schendt;

Dat het middel niet kan worden aangenomen;

...

Over het derde middel:

Wat het eerste onderdeel betreft:

Overwegende dat artikel 48bis van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en distributie in het groot en de terhandstelling van de geneesmiddelen tot stand kwam als deel van artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 januari 1987 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 voornoemd;

Overwegende dat voornoemd artikel 48bis van kracht werd op 1 juli 1987 ingevolge artikel 1.2 van het koninklijk besluit van 29 januari 1987 en vanaf 1 maart 1990 werd opgeheven ingevolge de artikelen 1 en 4 van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 voornoemd;

Overwegende dat luidens de dagvaarding de feiten werden gepleegd tussen 5 en 15 oktober 1988 en het bestreden arrest gewezen is op 7 december 1990, dat is na de opheffing van artikel 48bis voornoemd;

Overwegende dat luidens de aanhef van het koninklijk besluit van 20 december 1989 artikel 48bis werd uitgevaardigd om «de uitzonderlijke invoer toe te laten van niet-geregistreerde geneesmiddelen voor dierengeneeskundig gebruik»; dat misdrijven die tegen artikel 48bis werden gepleegd, strafbaar blijven ook nadat die uitzonderlijke toestand heeft opgehouden te bestaan;

Overwegende dat eiser werd vervolgd op grond: «Bij inbreuk op artikel 48bis van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en de distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen, op de artikelen 6bis, § 2, 15, § 5, en 16, § 2, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen als gewijzigd door de wet van 21 juni 1983, als apotheker een niet geregistreerd geneesmiddel voor dierengeneeskundig gebruik te hebben ingevoerd zonder dit rechtstreeks aan de bestemming te hebben afgeleverd»;

Overwegende dat krachtens artikel 6bis, § 2, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen, als gewijzigd door de wet van 21 juni 1983, door de officina-apotheker een niet geregistreerd geneesmiddel slechts mag worden ingevoerd «om een medisch voorschrift uit te voeren»; dat luidens dit artikel «de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dat geneesmiddel mag worden ingevoerd alsmede de eventuele beperkingen door de Koning worden bepaald»;

Overwegende dat artikel 48bis van het koninklijk besluit van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen, als gewijzigd door het koninklijk besluit van 29 januari 1987, het invoeren van een niet geregistreerd geneesmiddel voor dierengeneeskundig gebruik slechts toestaat onder de volgende voorwaarden: «1° er mag op de markt geen geneesmiddel bestaan met een identieke samenstelling in actieve bestanddelen of met een gelijkwaardige therapeutische werking; 2° het geneesmiddel moet worden voorgeschreven door een dierenarts, die gemachtigd is de dierengeneeskunde in België uit te oefenen; 3° het voorschrift moet door de voorschrijvende dierenarts gedateerd en ondertekend worden en de volgende vermeldingen bevatten: a) de identiteit van de voorschrijver; b) de identiteit van de eigenaar of houder van de dieren; c) het aantal betrokken dieren; d) de datum waarop het onderzoek van de dieren door de voorschrijver werd uitgevoerd; e) dat er op de markt geen genees-

middel met een gelijkwaardige therapeutische werking bestaat»;

Dat daaruit volgt dat er met betrekking tot een niet geregistreerd geneesmiddel geen toepassing kan worden gemaakt van de bepaling van het tweede lid van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 maart 1984 houdende bijzondere bepalingen inzake geneesmiddelen bestemd voor dieren, krachtens hetwelk de officina-apotheker de voor dieren bestemde geneesmiddelen aan de dierenarts mag leveren op voorlegging van een bestelbon van de dierenarts;

Dat een niet geregistreerd geneesmiddel voor diergeneeskundig gebruik door de officina-apotheker slechts op een ten name van de eigenaar of houder van de dieren opge maakt voorschrift van de dierenarts ter hand mag worden gesteld, hetgeen elke andere aflevering dan een rechtstreekse ten behoeve van eigenaars of houders van dieren uitsluit;

Dat het onderdeel faalt naar recht;

...

NOOT – Betreffende de ziekte van Aujeszky

Aladár Aujeszky (1869-1939), een Hongaarse bacterioloog, heeft in 1902 het virus geïdentificeerd dat bij huisdieren pseudorabies en pseudohydrophobia veroorzaakt (*Central-Blatt für Bakteriologie, Parasitenkunde und Infektionskrankheiten*, I.Abt., 32. Band, Orig., pp. 353-357; R. LAUTIE, *La maladie d'Aujeszky*, Paris, 1969).

Deze ziekteverwekker behoort tot de groep van herpesvirussen en meer bepaald tot de A-groep, waartoe ook de herpes simplex - die eveneens bij de mens voorkomt - en de rhinotracheitis - die de runderen aantast - behoren.

Deze virussen tasten alle huisdieren, zoals paarden, runderen, schapen en katten aan, maar ze komen vooral voor bij varkens. De ziekte is dodelijk voor biggen van minder dan vijftien dagen, ze verwekt bij volwassen varkens koortsverschijnselen en veroorzaakt vaak abortus bij zeugen.

De eerste virussen werden reeds in 1933 gekweekt door E. Traub (E. TRAUB, "Cultivation of pseudorabies virus", *J. exp. med.*, 1933, 58; B. GUEGUEN, *Contribution à l'étude de la maladie d'Aujeszky*, p. 4).

Zoals wel meer voorkomt bij dergelijke behandelingen, bestaan er vaccins met levende virussen (zoals de Auskipravaccins waarvan hier sprake) en deze met non-actieve entstoffen. De behandeling vereist twee inenting, met een tussenruimte van één maand, en een herhaling om de zes maanden. Aangetaste dieren leveren een latent infectiegevaar op gedurende lange tijd, zelfs na vaccinatie.

A. Vandeplass

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

8e KAMER – 7 DECEMBER 1990

Voorzitter-rapporteur: de h. Vandeplass

Raadsheren: de hh. Luyckx en Renaers

Openbaar ministerie: de h. De Swaef

Advocaat: mr. Deleu

Geneeskunde – Dieren – Niet geregistreerd geneesmiddel – 1. Invoer – 2. Gelijkaardige werking – 3. Aflevering

1. *Luidens het K.B. van 6 juni 1960 betreffende de fabricage, de bereiding en de distributie in het groot en de terhandstelling van geneesmiddelen, mag een niet geregistreerd dierengeneesmiddel niet alleen niet worden ingevoerd als er op de Belgische markt een geregistreerd geneesmiddel voorhanden is met een identieke samenstelling in actieve bestanddelen, maar is die invoer eveneens verboden wanneer er geneesmiddelen voorhanden zijn met een gelijkwaardige therapeutische werking.*

2. *Het K.B. van 6 juni 1960 vereist niet dat de therapeutische werking van het geneesmiddel absoluut identiek is; de gelijkaardigheid volstaat. Het is niet omdat de nevenwerkingen van een geneesmiddel verschillen dat een niet geregistreerd geneesmiddel ingevoerd mag worden.*

3. *Uit art. 48ter, § 1, van het K.B. van 6 juni 1960 en uit art. 6, derde lid, van de geneesmiddelenwet van 25 maart 1964 volgt dat het ingevoerde geneesmiddel op doktersvoorschrift aan de eigenaar of houder van de dieren zelf dient te worden afgeleverd en niet aan de dierenarts die het dan uit zijn depot aan de eigenaar of houder zou leveren.*

De M.

Overwegende dat Karel De M. bij samenhang wordt vervolgd ter zake dat hij als apotheker een niet geregistreerd geneesmiddel voor dierengeneeskundig gebruik heeft ingevoerd zonder dit rechtstreeks te hebben afgeleverd;

Overwegende dat het in feite gaat om twee onderscheiden misdrijven, enerzijds de invoer van een niet geregistreerd dierengeneesmiddel in strijd met de voorschriften van artikel 48bis van het K.B. van 6 juni 1960 en anderzijds de aflevering van de dierengeneesmiddelen aan de dierenarts, d.i. niet rechtstreeks aan de bestemming;

Overwegende dat de beklaagde heeft toegegeven dat de in beslag genomen 40 Auskipra-900-verpakkingen dierengeneesmiddelen zijn die niet waren geregistreerd in België en die ingevoerd waren uit Spanje; dat luidens artikel 48bis van het K.B. van 6 juni 1960 de invoer van dit niet geregistreerd geneesmiddel o.m. vereiste dat er op de Belgische markt geen geneesmiddel bestond met een identieke samenstelling in actieve bestanddelen of met een gelijkwaardige therapeutische werking;

Overwegende dat de beklaagde aanvoert dat er geen geneesmiddel met gelijkwaardige therapeutische werking of met identieke samenstelling op de Belgische markt aanwezig was op het ogenblik van de feiten, nl. begin september 1988; dat de beklaagde ter staving van zijn beweringen verwijst naar de attesten van dr. P., dierenarts;

Overwegende dat prof. P.D. belast werd met het onderzoek van de geregistreerde dierengeneesmiddelen met een gelijkwaardige therapeutische werking en dat hij tot de bevinding is gekomen dat er op het ogenblik van de overtreding wel degelijk geregistreerde dierengeneesmiddelen met een gelijkwaardige therapeutische werking als het ingevoerde Auskipra-900-vaccin verkrijgbaar waren op de Belgische markt (o.m. Suvaxyn van de Bartha-stam);

Overwegende dat de beklaagde in een eerste conclusie de farmaceutische inspecteur J. het verwijt toestuurde «niet onderzochte en niet gestaafde beweringen» betreffende het betrokken geneesmiddel naar voren te brengen, dat deze beweringen achteraf worden bevestigd door prof. P. D., gerechtelijk deskundige; dat hij thans, in een nieuwe conclusie van 22 november 1990 aanvoert dat «als een farmaceutische

inspecteur niet vermocht te antwoorden op de vraag of er in België op het ogenblik van de feiten geneesmiddelen bestonden met een gelijkwaardige therapeutische werking «van hem dan ook niet mocht worden verondersteld dat hij zou weten dat er een wettelijk bezwaar bestond tegen de invoering van dit geneesmiddel;

Overwegende dat de beklaagde wist of althans diende te weten, als apotheker, dat er op de Belgische markt wel degelijk geregistreerde dierengeneesmiddelen met een gelijkwaardige therapeutische werking bestonden; dat hij, mocht hij daar enige twijfel over gehad hebben, de Overheid moest raadplegen alvorens deze geneesmiddelen in te voeren en dat hij niet louter mocht steunen op de beweringen van dr. P., van wie hij wist dat hij aandeelhouder was van de N.V. C. en medeëigenaar van de varkens die dienden te worden gevaccineerd;

Overwegende dat de beklaagde vervolgens aanvoert dat de beschikbare Aujeszky-vaccins geen identieke samenstelling in actieve bestanddelen bevatten of geen gelijkwaardige therapeutische werking bezaten; dat de beklaagde blijkbaar een interpretatie aan de wettelijke bepalingen geeft die niet strookt met de letter, noch met de geest van het koninklijk besluit van 6 juni 1960;

Overwegende dat een niet geregistreerd dierengeneesmiddel niet alleen niet mag worden ingevoerd als er op de Belgische markt een geregistreerd geneesmiddel voorhanden is met een identieke samenstelling in actieve bestanddelen, maar dat deze invoer eveneens verboden is wanneer er geneesmiddelen voorhanden zijn met een gelijkwaardige therapeutische werking;

Overwegende dat nog kan worden aangenomen dat er qua samenstelling vergelijkbare, maar geen identieke Aujeszky-vaccins bestaan, nu ze geproduceerd worden uit diverse stammen, maar dat de therapeutische werking van het ingevoerde Auskipra-900-vaccin echter gelijkwaardig is met andere geregistreerde levende vaccins, o.m. Auskimune, Geskalone, Mk 35 en Suvaxyn die alle immuniseren tegen de virusziekte van Aujeszky;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 6 juni 1960 niet vereist dat de therapeutische werking absoluut identiek zou zijn, maar dat de gelijkwaardigheid volstaat; dat elk geneesmiddel neveneffecten veroorzaakt en dat het niet is omdat deze nevenwerkingen verschillen, dat een niet geregistreerd geneesmiddel ingevoerd mag worden;

Overwegende derhalve dat voldoende bewezen is dat de voorwaarden van artikel 48bis van het K.B. van 6 juni 1960 niet waren vervuld; dat het niet voldoende is dat een dierenarts, die als aandeelhouder van een naamloze vennootschap medeëigenaar is van de te vaccineren varkens, een attest of een voorschrift afgeeft om zich op dwaling te kunnen beroepen; dat de beklaagde de wet heeft overtreden nu hij in strijd met artikel 48bis van het K.B. van 6 juni 1960 het niet geregistreerde geneesmiddel heeft ingevoerd;

Overwegende dat de beklaagde aanvoert dat hij geen verplichting had het geneesmiddel rechtstreeks aan de bestemming af te leveren; dat uit artikel 48bis van voormeld K.B. blijkt dat het geneesmiddel slechts mag worden ingevoerd op een gedagtekend en ondertekend voorschrift van de voorschrijvende dierenarts; dat hoofdstuk X van voormeld Koninklijk Besluit precies handelt over «de terhandstelling» en dat artikel 48ter, § 1, meer in het bijzonder vermeldt dat de identiteit van de bestemming moet worden vermeld in een

bijzonder register; dat hieruit, alsmede uit artikel 6, derde lid, van de wet van 25 maart 1964, volgt dat het dient te worden afgeleverd op doktersvoorschrift aan de bestemming zelf en niet aan de dierenarts die het dan uit zijn depot aan de bestemmingen zou leveren;

Overwegende dat de feiten ten laste van De M. bewezen gebleven zijn, dat ze voortspruiten uit een zelfde strafbaar opzet en dat ze bijgevolg, bij toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek, bestraft moeten worden met een enkele straf;

...

NOOT – Zie p. 821 e.v. in dit nummer Cass., 16 november 1993, dat het cassatieberoep tegen bovenstaand arrest verwerpt.

ARBEIDSHOF TE ANTWERPEN

2e KAMER – 4 JUNI 1993

Voorzitter: mevr. Homans

Raadsheren in sociale zaken: de hh. Machiels en Martens

Advocaat: mr. Verbist

Arbeidsovereenkomst – Proefbeding – Bewijs – Geschrift – Aantal exemplaren – Schrappingen – Parafering – Gevolg

Voor de geldigheid van een arbeidsovereenkomst, inclusief een overeenkomst met proefbeding, is niet vereist dat zij wordt opgesteld in zoveel exemplaren als er partijen zijn. Voor een arbeidsovereenkomst met proefbeding volstaat derhalve als bewijs één schriftelijke overeenkomst vastgesteld uiterlijk op het tijdstip waarop de werknemer in dienst treedt.

Het ontbreken van paraferingen bij schrappingen in een schriftelijke arbeidsovereenkomst verhindert niet dat de rechter oordeelt dat de schrappingen rechtsgeldig tot stand zijn gekomen en effect sorteren.

D. t/ V.

I. Ten aanzien van de feiten en de voorafgaande rechtspleging

1. Met schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met proefbeding, van 25 augustus 1986 wordt geïntimeerde met ingang van 25 augustus 1986 deeltijds ten belope van 16 uren per week, 8 uren op dinsdag en 8 uren op vrijdag, tegen een loon van 30.907 fr. per maand, om te zetten naar 16 uren per week, als bediende in dienst genomen van appellante.

Beide partijen bezitten een exemplaar van deze overeenkomst, appellante op wit papier van betere kwaliteit, geïntimeerde op geel papier van mindere kwaliteit.

Op het exemplaar van appellante, door beide partijen ondertekend, door geïntimeerde met toevoeging van de woorden «gelezen en goedgekeurd», onder artikel 5 luidende:

«(1) Deze overeenkomst wordt op proef afgesloten voor een duur van 3 maanden, rekening houdend met het feit dat de jaarwedde 300.000 fr. niet overtreft.

(1) Deze overeenkomst wordt op proef afgesloten voor een duur van 6 maanden, rekening houdend met het feit dat de jaarwedde 300.000 fr. overtreft.»

(1) betekent: schrappen wat niet past, is de tweede mogelijkheid doorgestreep. Deze doorstreping is niet geparafeerd.

Het exemplaar in het bezit van geïntimeerde is daarentegen enkel door haarzelf doch niet door appellante ondertekend en onder artikel 5 is geen enkele mogelijkheid geschrapt.

2. Bij brief, aangetekend verzonden op 11 november 1986, wordt geïntimeerde met ingang van 11 november 1986 ontslagen, waarna haar een opzeggingsvergoeding gelijk aan 1 week loon of 3.296 fr. wordt uitbetaald.

3. Na enige briefwisseling, oorspronkelijk tussen partijen persoonlijk en nadien via de voor hen optredende vakorganisatie respectievelijk boekhouder, gaat geïntimeerde op 29 april 1987 over tot dagvaarding van appellante voor de Arbeidsrechtbank te Mechelen tot betaling van:

— een verbrekingsvergoeding gelijk aan 3 maanden loon of 43.824 fr., te verminderen met 3.296 fr. en te vermeerderen met de wettelijke en gerechtelijke interesten op het netto-opeisbare bedrag;

...

II. Ten gronde

A. Geïntimeerde baseert haar vordering tot betaling van een verbrekingsvergoeding gelijk aan 3 maanden loon op het feit dat op het exemplaar van de arbeidsovereenkomst in haar bezit, onder artikel 5 niets met betrekking tot de duur van de proeftijd is geschrapt: dit is, aldus nog geïntimeerde, gelet op de onduidelijkheid en twijfel omtrent de juiste duur van de proeftijd, gelijk te stellen met de situatie dat partijen weliswaar de bedoeling hadden een proeftijd te bedingen doch dat omtrent de duur van de proeftijd niets werd bepaald, zodat, met toepassing van artikel 67, § 2, lid 2, van de Arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978, de proeftijd één maand bedraagt en de opzegging van 11 november 1986 derhalve buiten de proeftijd viel.

Wat het exemplaar van de arbeidsovereenkomst in het bezit van appellante betreft, stelt geïntimeerde dat uit de briefwisseling met de boekhouder kan worden afgeleid dat appellante de overigens niet geparafeerde schrapping onder artikel 5 pas in de loop van de procedure in eerste aanleg heeft aangebracht: appellante heeft zich met andere woorden, aldus nog geïntimeerde op bladzijde 5 van haar conclusie, aan schriftvervalsing schuldig gemaakt, zodat dit stuk uit de debatten dient te worden geweerd en enkel met haar exemplaar van de arbeidsovereenkomst rekening mag worden gehouden.

B.1. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het vereiste van artikel 1325 van het Burgerlijk Wetboek, namelijk dat een schriftelijke overeenkomst, om geldig te zijn, in zoveel exemplaren als er partijen met onderscheiden belangen zijn, dient te worden opgesteld, niet geldt voor de arbeidsovereenkomst en evenmin voor de arbeidsovereenkomst-met-proefbeding.

Eén schriftelijke arbeidsovereenkomst met proefbeding, vastgesteld uiterlijk op het tijdstip waarop geïntimeerde bij appellante in dienst trad, volstaat aldus voor de rechtsgeldigheid van het proefbeding.

In casu stelt het Hof vast dat enkel het exemplaar van de arbeidsovereenkomst door appellante bijgebracht de handtekening van beide partijen draagt.

Met het exemplaar van geïntimeerde, enkel door haarzelf ondertekend en dat dus bezwaarlijk als «overeenkomst» kan gelden, noch omtrent de inlassing van een proefbeding, noch omtrent de duur ervan, kan dan ook geen rekening worden gehouden.

Uit de arbeidsovereenkomst door appellante bijgebracht blijkt onbetwistbaar het akkoord van beide partijen op 25 augustus 1986, het tijdstip waarop geïntimeerde bij appellante in dienst trad, om een proefbeding aan te gaan.

2. Wat de duur van de proeftijd betreft, merkt appellante, die formeel ontkent pas in de loop van de procedure in eerste aanleg tot gedeeltelijke schrapping van artikel 5 te zijn overgegaan, terecht op dat haar kwade trouw niet wordt vermoed doch integendeel dient te worden aangetoond.

Geïntimeerde, die geen klacht wegens valsheid in geschrifte ten laste van appellante heeft ingediend en evenmin een valsheidsvordering instelt, meent dit bewijs «impliciet doch zonder de minste twijfel» te zien in een brief van de boekhouder van appellante van 16 december 1986, in antwoord op de brief van de vakorganisatie van geïntimeerde van 10 december 1986.

Dat is niet de mening van het Hof na nauwkeurige lezing van een eerste schrijven van de vakorganisatie van geïntimeerde van 2 december 1986, het antwoord van de boekhouder van appellante hierop van 8 december 1986, een tweede schrijven van de vakorganisatie van 10 december 1986 en het tweede antwoord van de boekhouder van 16 december 1986, waarin deze slechts *in fine* en dan nog «zelfs in het meest negatieve geval» stelt dat aangezien er (in dat geval) twee proeftijden werden afgesproken, de voor de bediende meest gunstige clause, namelijk die van de 3 maanden, van toepassing is.

Er is dan ook geen, althans onvoldoende aanleiding om de clause met betrekking tot de duur van de proeftijd zoals deze voorkomt op het door beide partijen ondertekend exemplaar van de arbeidsovereenkomst, namelijk met schrapping van de tweede mogelijkheid — ook al is deze schrapping niet geparafeerd, niet te aanvaarden omdat zij niet rechtsgeldig tot stand zou zijn gekomen.

3. Zelfs in de veronderstelling dat partijen bij het sluiten van de arbeidsovereenkomst van 25 augustus 1986 geen bepaalde keuze met betrekking tot de duur van de proeftijd, 3 maanden dan wel 6 maanden zouden hebben gemaakt, dan nog dient te worden vastgesteld dat in geen geval artikel 5 in zijn geheel werd geschrapt zodat bezwaarlijk kan worden volgehouden dat omtrent de duur van het proefbeding «niets» werd bepaald.

In dezelfde veronderstelling zal artikel 5 alsdan moeten worden uitgelegd overeenkomstig de regels bepaald in de artikelen 1156 tot en met 1162 van het Burgerlijk Wetboek, zo onder meer artikel 1161 dat bepaalt dat alle bedingen van een overeenkomst worden uitgelegd het ene door het andere, zodat elk beding wordt opgevat in de zin die uit de gehele akte voortvloeit.

Daar blijkens artikel 4 van de arbeidsovereenkomst het jaarloon van geïntimeerde het bedrag van 300.000 fr. niet overtreft, zal artikel 5, indien dient te worden geschrapt wat niet van toepassing is (cf. de uitleg van het cijfer 1 zich bevindend voor elk van de twee mogelijkheden), aldus dienen

te worden verstaan dat de proeftijd overeenkomend met een jaarloon van minder dan 300.000 fr., namelijk 3 maanden, van toepassing is.

Dit is bovendien de voor de werkneemster gunstigste interpretatie.

4. Uit al het voorgaande volgt dat het ontslag van 11 november 1986 nog binnen de proefperiode van 3 maanden viel, zodat geïntimeerde geen aanspraak kan maken op een bijkomende opzeggingsvergoeding gelijk aan 3 maanden loon, te verminderen met 1 week.

CORRECTIONELE RECHTBANK TE HASSELT

18e KAMER – 2 DECEMBER 1993

Voorzitter : de h. Penders

Rechters : de h. Heeren en mevr. Vanhout

Openbaar ministerie : de h. Driessen

Advocaten : mrs. Wouters en Knapen loco Baudewyn

Rechten van de mens – Strafzaken – Onpartijdige rechter – Verzet tegen verstekvonnis

Het enkele feit dat, in een strafzaak, de rechter die een verstekvonnis heeft gewezen, kennis neemt van het verzet van de beklaagde, wekt bij deze niet de schijn dat die rechter niet meer objectief kan oordelen.

B. e.a.

Probleemstelling

De feitelijke omstandigheden van het ongeval, de voorredingen en stellingen van partijen evenals de voorafgaande procedure zijn in het bestreden vonnis op uitvoerige en juiste wijze beschreven, zodat de rechtbank voor zoveel nodig ernaar verwijst.

In het bestreden vonnis stelt de eerste rechter :

– dat, gelet op de bepalingen van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het BUPO-verdrag van 19 december 1946, het verzet tegen het verstekvonnis niet kan worden gebracht voor de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen ;

– dat sedert het arrest van het Hof van Cassatie van 3 februari 1987, waarin gesteld wordt dat het voeren van de verzetsprocedure voor dezelfde magistraat die het verstekvonnis heeft gewezen niet noodzakelijk een miskenning is van artikel 6 EVRM, zich een belangrijke ontwikkeling heeft voorgedaan in het begrip «objectiviteit van de eerste rechter» en dat in die zin het arrest Borgers van 30 oktober 1991 van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, uiterst belangrijk is ;

– dat in dit arrest vooral het begrip schijn werd geaccentueerd, in die zin dat zelfs indien een subjectieve schijn wordt gewekt van niet-objectieve beoordeling, deze schijn voldoende is om te stellen dat art. 6 EVRM werd geschon- den ;

– dat een analoge toepassing van de door het Europees Hof gehanteerde norm op de verzetsprocedure voor de politierechter dient te gebeuren, daar ook de verzetdoende be- klaagde dezelfde (schijn)indruk zou kunnen hebben dat de politierechter bewust of onbewust moeilijker afstand kan

doen van het reeds in het verstekvonnis ingenomen stand- punt en de daarbij horende motieven.

De eerste rechter stelt derhalve vast dat in deze verzets- procedure de zetel niet regelmatig is samengesteld, her- opent de debatten teneinde toe te laten dat de zaak zou her- nomen worden door een anders samengestelde zetel, zijnde de tweede rechter-titularis of de plaatsvervangende politie- rechter.

Beoordeling

De rechtbank stelt vast dat de verzetdoende partij noch in de verzetsakte van 23 februari 1993 noch in haar conclu- sie, ter zitting neergelegd op 30 april 1993, noch in haar ter zitting mondeling voorgedragen middelen heeft opgeworpen dat zij de indruk had dat de rechter die het verstekvonnis had gewezen, niet op onpartijdige wijze de verzetsprocedure kan voeren.

In casu heeft de eerste rechter zelf de schending van ar- tikel 6 EVRM opgeworpen en thans een algemeen principe geponeerd, nl. dat in alle zaken waarbij de rechter een ver- stekvonnis heeft gewezen, deze zaak niet meer op verzet door dezelfde rechter behandeld kan worden wegens schen- ding van artikel 6 EVRM.

De aangehaalde motieven van de eerste rechter kunnen door de Rechtbank niet worden aangenomen om de volgen- de redenen :

1. De strafrechter kan op verzoek van de in een bepaalde strafzaak betrokken partijen conform de wettelijke bepalin- gen gewraakt worden. Partijen dienen om te slagen in de wraking van de rechter de nodige redenen en middelen aan te voeren.

De strafrechter zelf dient bij de aanvang van iedere straf- zaak in eerste instantie te onderzoeken of er geen redenen zijn om zich ambtshalve te wraken.

De strafrechter kan zichzelf wraken zonder de redenen hiervoor openbaar te hoeven maken aan partijen. Het Hof van Cassatie heeft in die zin verschillende arresten gewezen.

De strafrechter kan zich bijvoorbeeld op rechtsgeldige wijze ambtshalve wraken wanneer hij in een bepaalde straf- zaak vaststelt dat beklaagde de (schijn)indruk heeft dat de rechter vooringenomen is of de zaak niet objectief zal be- handelen, zonder dat beklaagde dit middel expliciet dient op te werpen.

Indien de beklaagde zelf dit middel opwerpt dient de ge- grondheid hiervan onderzocht te worden.

Er dient te worden gesteld dat de ambtshalve wraking of wraking op verzoek van de partijen steeds een welbepaalde strafzaak betreft, doch echter geen betrekking kan hebben op een bepaalde procedure in het algemeen (in casu de ver- zetsprocedure), behalve wanneer dit wettelijk bepaald is.

2. In casu dient echter vastgesteld te worden dat de eerste rechter tot zijn besluit komt door analoge toepassing te de- zen van de door het Europees Hof gestelde principes in de zaak Borgers.

Artikel 6 EVRM bepaalt dat ieder persoon recht heeft op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onpartijdige rechterlijke instantie ingeval een strafvervolgung tegen hem wordt ingesteld. Artikel 6 EVRM heeft tot doel het individu dat moet terechtstaan, te beschermen tegen de mogelijke partijdigheid van de rechter, en wil aldus de bescherming van de rechten van dat bepaald individu dat dient terecht

te staan voor die bepaalde feiten in die bepaalde strafzaak garanderen.

De niet-naleving van artikel 6 EVRM kan dan ook enkel afgeleid worden uit de vaststelling van welbepaalde feiten of niet-naleving van de wettelijke procedure in die bepaalde strafvervolgung tegen die bepaalde persoon, of de vaststelling dat deze bepaalde feiten of niet-naleving van de wettelijke procedures de «schijn» van partijdigheid verwekken.

In casu wordt door de eerste rechter geen enkel feit of niet-naleving van de wettelijke procedure eigen aan deze zaak aangewezen waaruit partijdigheid of de schijn van partijdigheid kan worden afgeleid.

Algemene beschouwingen uit de rechtsleer of rechtspraak zonder aanwijzing van feiten eigen aan deze zaak kunnen niet leiden tot de vaststelling dat in casu artikel 6 EVRM werd geschonden.

3. Het arrest Borgers beslist dat onderzocht dient te worden of bij de rechtspleging voor het Hof van Cassatie het recht van verdediging en het beginsel van gelijkheid der wapenen, deze bestanddelen zijnde van het ruimere begrip van het eerlijk beding, geëerbiedigd werden.

Ook dient onderzocht te worden of door de feiten en de gevoerde procedure de eventuele schijn niet wordt gewekt dat het recht van verdediging of het beginsel van gelijke wapens mogelijk wordt geschonden.

Het Europees Hof onderzoekt aldus de schending van de hierboven aangehaalde rechten of de schijn dat deze rechten werden geschonden op verzoek van de beklaagde zelf, die in zijn voorgedragen middelen voor het Europees Hof de schending van deze rechten aanhaalt en in concreto de feiten en gevoerde procedure omschrijft die leiden tot schending van de in artikel 6 EVRM gegarandeerde rechten.

In casu werd echter het middel van de schending van de rechten van de verdediging of de gelijkheid der wapenen of de (subjectieve) schijn door de verzetdoende partij niet aangevoerd.

De eerste rechter kan tot staving van zijn stelling dat artikel 6 EVRM werd geschonden de voorgehouden schijn van partijdigheid van de rechter bij de verzetdoende beklaagde niet vaststellen nu hij geen concrete feiten, eigen aan deze zaak aanwijst, waaruit de door hem afgeleide schijn van mogelijke partijdigheid zou blijken en nu de verzetdoende partij geen enkel middel hieromtrent heeft opgeworpen of feiten hieromtrent heeft aangegeven.

Aldus kan in casu bij de verzetdoende partij geen enkele «subjectieve vrees» worden vastgesteld dat de behandeling van de verzetsprocedure door de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen leidt tot het beperken van zijn kansen in de verzetsprocedure.

4. Het arrest Borgers heeft betrekking op de schending van het recht van verdediging en de gelijkheid van de wapens of de mogelijk gewekte schijn hieromtrent, zodat de vraag rijst of een analoge toepassing van de motieven en beschikkingen van dit arrest op de verzetsprocedure in casu gepast is, daar enerzijds de verzetdoende partij zelf de schending van deze rechten niet opwerpt en anderzijds uit de omstandigheid dat de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen, dezelfde is als de rechter die de verzetsprocedure behandelt, niet afgeleid kan worden dat die rechter partijdig is in de zin van artikel 6, lid 1 EVRM.

De verzetdoende partij kan door het rechtsmiddel van verzet zijn recht van verdediging optimaal doen gelden.

De verzetdoende partij kan alle motieven van het verstekvonnis in de verzetsprocedure mogelijk weerleggen en aan de rechter alle argumenten en bewijsstukken overleggen.

De verzetdoende partij kan tevens de door het O.M. opgeworpen feiten en rechtsmiddelen beantwoorden en kennis nemen van alle stukken in het dossier waarop de rechter zijn vonnis vermag te baseren.

De verzetdoende partij heeft aldus een volledige controle op de regelmatigheid van de procedure. De wapens van de verzetdoende partij zijn gelijk aan die van het O.M. en de andere in de strafprocedure betrokken partijen.

De behandeling van de verzetsprocedure door de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen wekt in dezen bij de verzetdoende partij niet de schijn dat deze rechter thans niet objectief meer kan oordelen.

In het arrest Borgers wordt juist door het Europees Hof vastgesteld dat door de aanwezigheid van de advocaat-generaal bij de beraadslaging van het Hof van Cassatie en de onmogelijkheid van beklaagde om te antwoorden op de conclusie van de advocaat-generaal strekkende tot verwerping van de voorziening, minstens hierdoor de schijn werd gewekt dat het recht van verdediging en de gelijkheid der wapenen werd geschonden.

In casu werden deze rechten optimaal gegarandeerd en werd geen schijn van schending van deze rechten gewekt, zodat een analoge toepassing van de motieven en beschikking van het arrest Borgers geen toepassing kan vinden.

Nu de eerste rechter in zijn vonnis een algemeen principe poneert, nl. dat de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen geen zitting meer kan nemen in de verzetsprocedure, waarbij de rechter dient te onderzoeken of hij in die bepaalde strafzaak zich al dan niet ambtshalve dient te wraken.

De verzetsprocedure op zichzelf is geen reden tot ambtshalve wraking, nu deze procedure op zichzelf optimaal het recht van verdediging en de gelijkheid van wapens garandeert.

De door de eerste rechter ingeroepen mogelijke «schijn» dient alleszins per individuele verzetsprocedure onderzocht te worden.

De eerste rechter stelt derhalve ten onrechte dat in casu artikel 6 EVRM werd geschonden indien de rechter die het verstekvonnis heeft gewezen ook zitting neemt als rechter in de verzetsprocedure.

De zetel in de verzetsprocedure was regelmatig samengesteld.

De Rechtbank trekt de zaak tot zich om over de gegrondheid van het verzet en de rechtstreekse dagvaarding te oordelen.

VREDEGERECHT TE SINT-KWINTENS-LENNIK

16 DECEMBER 1991

Rechter: de h. Lievens

Advocaten: mrs. Zanardi en Walravens

Handelshuur – Aanvraag tot huurhernieuwing – 1. Termijn – Einddatum – 2. Verscheidene verhuurders op hetzelfde adres – 3. Rechtverkrijgenden van de oorspronkelijke verhuurder – Kennisgeving

1. *Om tijdig te zijn is het voldoende dat de aangetekende brief, inhoudende de aanvraag tot handelshuurhernieuwing, ter post afgegeven wordt uiterlijk vijftien maanden vóór het eindigen van de lopende huur. Art. 14 Handelshuurwet vereist niet dat de verhuurder op de laatste nuttige dag reeds kennis heeft kunnen krijgen van die brief.*

2. *Wanneer het verhuurde goed toebehoort aan verscheidene personen, moet de aanvraag tot handelshuurhernieuwing gericht worden tot al die personen, maar het is voldoende dat dit gebeurt met één enkele brief, gericht aan alle verhuurders, wanneer dezen op hetzelfde adres wonen.*

3. *De rechtverkrijgenden van de oorspronkelijke verhuurder hebben de verplichting hun hoedanigheid formeel ter kennis te brengen van de huurder, zodat deze op de hoogte is van de identiteit en de andere identificatiegegevens van de rechtverkrijgenden, zodat hij zijn rechten en plichten kan uitoefenen.*

W. t/ T.

De verweerder is huurder van een handelspand gelegen te (...), waar hij een handel in elektrische apparaten exploiteert. De handelshuurovereenkomst kwam op 29 juni 1981 tot stand tussen verweerder en Herwig W. Ze werd gesloten voor een termijn van negen jaar met ingang op 1 oktober 1981. De oorspronkelijke verhuurder overleed in de loop van het jaar 1985. Eisers zijn thans de onverdeelde medeëigenaars van het goed.

Bij aangetekend schrijven van 30 juni 1989, te Brussel ter post afgegeven op 30 juni 1989 te 17 uur en gericht aan Wouter en Ward W., vraagt verweerder de handelshuurhernieuwing aan met ingang van 1 oktober 1990. Hij stelt voor de handelshuur te hernieuwen op de voorwaarden van de lopende huurovereenkomst.

De eisers zijn van oordeel dat verweerder geen geldige aanvraag tot handelshuurhernieuwing heeft gericht aan de verhuurders en dat hij bijgevolg het goed sedert 1 oktober 1990 zonder recht of titel betreft.

...

Over de geldigheid van de aanvraag tot handelshuurhernieuwing

De eisers roepen drie argumenten in om te concluderen tot de onregelmatigheid van de handelshuurhernieuwingsaanvraag: 1. de handelshuurhernieuwing werd niet aangevraagd binnen de wettelijke termijn; 2. de aanvraag tot handelshuurhernieuwing werd niet betekend aan elk van de verhuurders; 3. de handelshuurhernieuwingsaanvraag werd gericht aan een verkeerd adres.

A. *Over de termijn*

Artikel 14 van de wet op de handelshuurovereenkomsten luidt als volgt: «De huurder die het recht op hernieuwing verlangt uit te oefenen moet zulks op straffe van verval bij deurwaardersexploot of bij aangetekende brief ter kennis van de verhuurder brengen ten vroegste 18 maanden en ten laatste 15 maanden voor het eindigen van de lopende huur.»

De verweerder stelt dat hij de handelshuurhernieuwingsaanvraag tijdig heeft gedaan namelijk op 30 juni 1989, zijnde op de laatste nuttige dag. Hierop antwoorden eisers dat, om een geldige hernieuwingsaanvraag te doen, het niet voldoende is dat het aangetekend schrijven ter post afgegeven wordt op de laatste nuttige dag van de wettelijke termijn voor de hernieuwingsaanvraag. Bovendien moet deze brief

op die dag toegekomen zijn bij de verhuurder zodat deze binnen de wettelijke termijn kennis kan nemen van de hernieuwingsaanvraag.

Om geldig te zijn is het voldoende dat de huurder de aangetekende brief, inhoudende de aanvraag tot handelshuurhernieuwing ter post afgeeft op zijn laatst 15 maanden vóór het eindigen van de lopende huur. Deze termijn verstreek te dezen op 30 juni 1989 te 24 uur zodat de brief, afgegeven op die dag te 17 uur tijdig is.

Artikel 14 veronderstelt niet dat de verhuurder reeds kennis genomen moet hebben van deze brief op de laatste nuttige dag. De tekst van de wet is duidelijk: de wet spreekt van de verplichting van de huurder om de aanvraag «ter kennis van de verhuurder te brengen ten laatste 15 maanden voor het eindigen van de lopende huur.»

Indien het standpunt van de eisers juist was zou de tekst van de wet als volgt luiden: «De huurder die het recht op hernieuwing verlangt uit te oefenen moet zulks op straffe van verval bij aangetekende brief ter kennis van de verhuurder gebracht hebben ten laatste 15 maanden voor het eindigen van de lopende huur.»

Het standpunt van de eisende partij volgen zou bovendien geenszins de rechtszekerheid in de hand werken. Wanneer men aan iemand een aangetekend schrijven richt, staat het immers hoegenaamd niet vast wanneer de postdiensten dit aangetekend schrijven aan de geadresseerde zullen overhandigen. Er zijn te veel kansen dat de bedeling van de post vertraging oploopt onafhankelijk van de wil van de afzender. Aldus zou bijvoorbeeld een huurder zich geconfronteerd zien met de tardiviteit van zijn aanvraag tot handelshuurhernieuwing wanneer de postdiensten, door een staking, de aangetekende brief buiten de wettelijke termijn afleveren.

De afgifte van de brief ter post is het enige criterium dat met zekerheid vaststaat. Dit criterium geldt trouwens zowel voor de huurder die zijn aanvraag tot hernieuwing doet als voor de verhuurder die op deze hernieuwing antwoordt.

De kennisgeving van het antwoord van de verhuurder moet gebeuren binnen drie maanden, hetgeen evenmin impliceert dat binnen deze drie maanden de huurder reeds in het bezit moet zijn van de reactie van de verhuurder.

B. *Over de aanvraag gericht aan de verhuurders*

De eisers stellen dat, ingeval er meerdere verhuurders zijn, zoals te dezen het geval is, de aanvraag tot handelshuurhernieuwing gericht moet zijn aan elk van de verhuurders. Volgens hen moet aan elk van deze verhuurders een aangetekende brief verstuurd worden. Dit heeft de verweerder niet gedaan want hij heeft beide verhuurders met één aangetekend schrijven willen bereiken.

De huurder heeft zijn aangetekende brief gericht aan Wouter en Ward W.

Wanneer het gehuurde goed toebehoort aan meerdere personen moet de aanvraag tot handelshuurhernieuwing gericht worden aan deze verschillende personen, maar het is voldoende dat dit gebeurt met één aangetekende brief gericht aan beiden, wanneer zij op hetzelfde adres wonen. Nergens wordt in de wet bepaald dat aan elk van de eigenaars een afzonderlijke aanvraag gericht moet worden.

C. *Over het adres van de hernieuwingsaanvraag*

De hernieuwingsaanvraag werd gericht aan Wouter en Ward W., te (...).

De eisers stellen dat deze aanvraag hen niet heeft bereikt omdat ze naar een verkeerd adres werd gestuurd. Op het ogenblik van de aanvraag woonden zij immers te (...).

Het is in dezen van belang op te merken dat de eisers het gehuurde goed ingevolge erfenis hebben verkregen. De rechtverkrijgenden van de oorspronkelijke verhuurder hebben de verplichting om hun hoedanigheid formeel ter kennis te brengen van huurder, zodat deze op de hoogte is van de identiteit en alle andere gegevens van de rechtverkrijgenden, opdat hij zijn rechten en plichten kan uitoefenen.

Het is niet bewezen dat de eisers deze formele kennisgeving aan de huurder hebben gedaan. Het volstaat niet te beweren dat de huurder informeel kennis heeft van de nieuwe identiteit van de verhuurders.

Bovendien blijkt uit de overgelegde stukken dat de huurder reeds op 17 november 1988 een aangetekende brief naar de verhuurders heeft gestuurd op het adres vermeld in de handelshuurhervattingaanvraag. Hoewel blijkt dat adres op dat ogenblik ook reeds foutief was, belette dit niet dat de verhuurders op 15 december 1988 via hun raadsman deze brief beantwoordden.

Aldus is het bewezen dat de Nederlandse postdiensten reeds in 1988 toch de verkeerd geadresseerde brief aan de verhuurders bestelden.

Op te merken valt, hoewel te dezen niet dienend, dat geen van beide partijen meedeelt dat de aangetekende brief van 30 juni 1989 hetzij besteld werd, hetzij aan de afzender werd teruggestuurd, hetzij op een of andere manier verloren is gegaan.

De aanvraag tot handelshuurhervatting werd derhalve geldig gedaan.

Wanneer de verhuurders hiervan geen kennis konden nemen wegens de verkeerde adressering is deze omstandigheid aan hun eigen toedoen te wijten door nagelaten te hebben de huurder formeel op de hoogte te brengen van hun juiste adres.

In die omstandigheden is de handelshuur hernieuwd op de bestaande voorwaarden sedert 1 oktober 1990.

RECHTSPRAAK IN KORT BESTEK

Hof Gent (14e Kamer), 1 juni 1993

Beslag en executie – Uitvoerend beslag op onroerend goed – Art. 59 Wet Hypotheekair Krediet – Taak beslagrechter – Art. 1396 Ger.W.

«De beslagenexploten werden aan de bedoelde schuldenaars betekend respectievelijk op 19 januari 1993 en 25 januari 1993 en ook overgeschreven te Brugge, tweede kantoor der Hypotheken op 2 februari 1993, zonder voorafgaande poging tot minnelijke schikking. De wettelijke pleegvormen werden dus niet nageleefd, zodat de aanstelling van een notaris terecht geweigerd werd.

«De beslagrechter mag deze onregelmatigheid ambtshalve vaststellen in het kader van zijn controleopdracht van artikel 1396 Ger.W. Hij dient niet na te gaan of het verzuim de belangen van de kredietnemer heeft geschaad. Dit wordt

wettelijk vermoed, anders heeft de verplichte poging tot minnelijke schikking geen enkele zin.»

(Voorzitter: de h. Top – Advocaat: mr. Schram – In de zaak: O.B.H.K. t/ C. e.a.)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 26 november 1993

1. Algemene rechtsbeginselen – Onafhankelijke en onpartijdige rechter – Tuchtzaak – Beslissing de betrokkene voor de tuchtraad te doen verschijnen en beslissing die een tuchtstraf uitsprekt – Lid van de tuchtraad dat aan beide beslissingen deelneemt – 2. Geneeskunde – Tuchtzaak – Taalgebruik

1. In zijn eerste middel tegen de bestreden beslissing (Raad van Beroep van de Orde der Geneesheren, 30 maart 1992) voert eiser aan dat het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter is geschonden. Het middel wordt als volgt verworpen:

«Overwegende dat uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, niet blijkt dat een of meer rechters die hebben deelgenomen aan de beslissing waarbij aan eiser een tuchtstraf werd opgelegd, vóór de beslissing om de betrokkene te doen verschijnen voor het rechtscollege dat over de tuchtvordering uitspraak moet doen, de zaak mede hebben onderzocht;

«Dat de enkele omstandigheid dat de in het middel genoemde personen hebben deelgenomen aan de beslissing alvorens recht te doen om die geneesheer voor de raad te doen verschijnen, geen gewettigde twijfel kan doen rijzen nopens de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van deze personen.»

2. Het tweede en het derde middel betreffen het taalgebruik. Beide middelen falen naar recht:

«Overwegende dat eiser aanvoert dat, gelet op de nietigheidssanctie opgelegd door artikel 40 van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, de schending van artikel 34 van die wet de nietigheid tot gevolg heeft van de bestreden beslissing en van de beslissing van de provinciale raad van 16 maart 1989, en dat de schending van artikel 11 van die wet de nietigheid tot gevolg heeft van de bestreden beslissing nu zij steunt op de nietige notulen van de zitting van de onderzoekscommissie van 5 januari 1989;

«Overwegende dat, krachtens artikel 24, § 3, van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde der geneesheren, de Koning het gebruik der talen bij de procedure regelt op grond van de bepalingen van de hoofdstukken II, III en IV van de wet van 15 juni 1935;

«Dat noch uit die bepaling noch uit enige andere wetsbepaling kan worden afgeleid dat hoofdstuk V van de wet van 15 juni 1935 rechtstreeks of overeenkomstig toepasselijk zou zijn op de rechtspleging voor de raden van de Orde der geneesheren;

«Dat artikel 40 van die wet, dat bepaalt dat de regels van de wet op straf van nietigheid zijn voorgeschreven, tot dit laatste hoofdstuk behoort, mitsdien niet toepasselijk is op de rechtspleging voor de raden van de Orde der geneesheren.»

(Voorzitter-rapporteur: mevr. Baeté-Swinnen – Openbaar ministerie: de h. Bresseleers – Advocaten: mrs. Delahaye en Bützler – In de zaak: N. t/ Orde der Geneesheren)

BOEKEN

W. BRUSSAARD (red.), **Hoofddlijnen van het agrarisch recht**, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, 187 pp.

Hoofddlijnen van het agrarisch recht is een publikatie van de vakgroep Agrarisch recht van de Landbouwniversiteit Wageningen. Onder de kundige leiding van prof. mr. W. Brussaard werd een globaal overzicht uitgewerkt van het Nederlands agrarisch recht. Op te merken valt dat het agrarisch recht in Nederland voor het eerst als geheel behandeld wordt. Het boek is bedoeld als handzame inleiding voor al degenen die geïnteresseerd zijn in theorie en praktijk van het agrarisch recht in Nederland. Een zeer interessante literatuurlijst achteraan in het boek laat verdere studie toe. De gegevens zijn actueel aangezien de tekst werd afgesloten per 1 mei 1993.

Een algemeen hoofdstuk geldt als inleiding. Hierin schetst prof. Brussaard het agrarisch recht als rechtsgebied. Net zoals in ons land is het agrarisch recht een functioneel rechtsgebied dat elementen van publiek- en privaatrecht omvat. Mr. M. van der Velde verstrekt vervolgens enkele beknopte gegevens over het landelijk gebied, de Nederlandse landbouw en het landbouwbeleid.

Het agrarisch recht wordt in negen hoofdstukken belicht. In een tiental bladzijden brengt mr. J.G. Bongers de lezer op de hoogte van de verschillende overheidsinstellingen en organisaties in land- en tuinbouw. Voor de Belgische lezer is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in produktschappen en bedrijfsschappen een weinig bekend gegeven.

De bestemming en de inrichting van de landelijke gebieden wordt geregeld door de wet op de ruimtelijke ordening en de landinrichtingswet. In hoofdstuk 3 geeft prof. Brussaard een duidelijk overzicht van beide wetten. De landinrichtingswet, die in 1924 is ontstaan met agrarische ruilverkavelingsdoeleinden, is een interessante wetgeving. Sinds 1985 gaat het nl. om een zeer ruime regeling die maatregelen en voorzieningen kan omvatten ten behoeve van land-, tuin- en bosbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openlucht recreatie en de cultuurhistorie.

De pachtwetgeving wordt door mr. H.C.A. Walda besproken. Net zoals in ons land kent Nederland een strakke en gedetailleerde pachtwet. Wat wel voor de Belgische lezers bevreemdend overkomt, is de vermenging van privaatrechtelijke verhoudingen en overheidsop treden. Een administratief orgaan, de grondkamer, onderzoekt nl. elk pachtcontract naar zijn conformiteit met de wet en kan zelfs elementen van het contract wijzigen.

Mr. J.H. Lunshof onderzoekt de coöperatieve ondernemingen die voor de Nederlandse land- en tuinbouw nog meer dan bij ons een essentiële economische rol vervullen (veilingen, zuivelfabrieken, bankwezen,...).

Onder de titel «agrarische produktie» schetst mr. Van der Velde een aantal regelingen die beogen de produktie van bepaalde agrarische produkten (granen, melk en suiker) te beïnvloeden in de uitvoering van Europese marktverordeningen. Ook de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid van de Europese Unie komt hier ter sprake.

Mr. H.M.J. Haerkens zet de hoofddlijnen uiteen van de regelgeving die van belang is voor het produktieproces van planten en dieren. Kwalitatieve doeleinden worden hierbij beoogd. Achtereenvolgens komen de zaaizaad- en plantgoedwet (m.i.v. het kwekersrecht), de bestrijdingsmiddelenwet, de plantenziektenwet, de veterinaire wetgeving, de wetgeving betreffende het welzijn van dieren en de regeling van kwaliteitseisen voor voedingsmiddelen.

Het actuele thema «natuur en landschap» wordt door mr. V.W.-M.M. Ampt-Riksen en prof. Brussaard uiteengezet. De natuurbescherming wordt geregeld door de Natuurschoonwet van 1928 en de Natuurbeschermingswet van 1967. De bossen vallen onder de boswet van 1961. Beperkingen ten gevolge van natuurbescherming

worden gecompenseerd door vergoedingen voor de getroffen gebruikers, met name de landbouw. Zeer interessant voor de Belgische lezers is de recente regeling (sinds 1993) van beheersovereenkomsten. In een aantal gebieden, de zgn. beheersgebieden, wordt gewerkt aan de handhaving van de aanwezige landbouw; op basis van vrijwillige beheersovereenkomsten kunnen deze landbouwers mee betrokken worden bij doeleinden van natuur- en landschapsbehoud. In een omschreven aantal reservaatgebieden zal op den duur landbouw niet meer rendabel zijn; hier wordt gestreefd naar verwerving van de landbouwgronden. De uitwerking van dit beleid is een werk van lange adem; het betreft thans 82.000 hectaren (met ongeveer 14.000 hectaren waar de reservaatvorming voltooid is).

Een tweede uiterst actueel thema, nl. de milieuwetgeving in de landbouw, wordt door prof. Brussaard samengevat vanuit een dubbel oogpunt, nl. de landbouw als slachtoffer van milieuvontreiniging en als medeveroorzaker daarvan. De hinderwet, vervangen in 1993 door de wet milieubeheer, omvat de reglementering van hinderlijke inrichtingen. De coördinatie gebeurt via milieubeleidsplannen die het kader vormen voor de af te leveren vergunningen.

De mestregelgeving wordt vervolgens uitgebreid geanalyseerd; Nederland kent nl. een ernstig mestprobleem. Ook andere organische meststoffen zoals zuiveringsslib en compost zijn aan gebruiksnormen onderworpen.

Het boek wordt afgesloten met een momentopname van het agrarisch belastingrecht. Prof. Ch. P.A. Geppaert onderzoekt hierbij de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting, de omzetbelasting, de belasting bij overdracht en de vennootschapsvorming.

Tot besluit mag gezegd worden dat het boek een aanrader is voor al wie snel en accuraat op de hoogte wil zijn van het huidige Nederlands agrarisch recht.

R. Gotzen
Lector K.U.Leuven

H.J. SNIJDERS, M. YNZONIDES en G.J. MEIJER, **Nederlands burgerlijk procesrecht**, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, 460 pp.

Dit boek verschaft een volledig en duidelijk overzicht van het Nederlands burgerlijk procesrecht. Het vormt de uitwerking van Sniijders' Inleiding Nederlands burgerlijk procesrecht. Alle essentiële en recente wijzigingen in dit domein zijn in het boek verwerkt, met inbegrip van de op 1 januari 1993 in werking getreden nieuwe regeling van het scheidingsprocesrecht. De uiteenzetting van de wettelijke regeling wordt telkens geïllustreerd aan de hand van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Omdat het primair is geschreven voor rechtenstudenten in de doctoraalfase wordt de basisstof in groot letterkorps onderscheiden van de uitwerking en illustraties in klein letterkorps.

In de algemene inleiding worden de functies, kenbronnen, hoofdbeginselen en algemene leerstukken van het procesrecht nader beschouwd. Als hoofdbeginselen worden genoemd de beginselen van behoorlijk gedrag, van controle, eenheid en ontwikkeling en van externe toegankelijkheid. Tot het behoorlijk gedrag rekenen de auteurs o.m. het beginsel van hoor en wederhoor, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, het eenvoudsbeginnsel, de openbaarheid, de motivering van rechterlijke uitspraken, de beginselen van de redelijke termijn en de partij-autonomie. Het hoofdbeginsel van controle, eenheid en ontwikkeling krijgt gestalte in de regel van de dubbele aanleg en de mogelijkheid tot cassatie. Vervolgens worden enige algemene leerstukken van het procesrecht behandeld, die nauw samenhangen met de hoofdbeginselen: de goede procesorde, de proeseconomie, het misbruik van procesrecht, het belang bij actie, het gezag van gewijsde, het principe «ne bis in idem» en de goede trouw.

In het tweede hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de hoofdrolspelers in het civiel proces en hun bevoegdheden. De verschillende aspecten van de procesrechtelijke partijproblematiek worden nader onderzocht.

In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de mogelijke gerechtskosten en worden de principes van de kostenveroordeling toegelicht.

Het vierde hoofdstuk volgt het verloop van een ongecompliceerde dagvaardingsprocedure voor de rechtbank in eerste aanleg.

Daarna worden de complicaties behandeld die bij deze procedure kunnen rijzen. Het bewijs en de bewijsincidenten komen aan bod in hoofdstuk 6.

In het zevende hoofdstuk worden de dagvaardingsprocedure voor het kantongerecht en de mogelijke complicaties daarbij onderzocht.

Na de behandeling van de dagvaardingsprocedures in eerste aanleg, volgt een overzicht van de rechtsmiddelen bij de dagvaardingsprocedure. De auteurs beklemtonen de noodzaak van rechtsmiddelen, in het licht van de rechtsbeschermingsfunctie van het burgerlijk procesrecht. Het beginsel van de appellabiliteit vindt volgens hen zijn oorsprong in het hoofdbeginsel van controle, eenheid en ontwikkeling. De voor- en nadelen van hoger beroep tegen tussenvonnissen worden tegen elkaar afgewogen.

De rekestprocedure, die de voornaamste uitzondering vormt op de dagvaardingsprocedure, wordt beschreven in hoofdstuk 9.

Daarop volgt een uiteenzetting van een aantal voorlopige voorzieningen, waaronder het kort geding. Nieuw is de mogelijkheid om ook bij de kantonrechter onafhankelijk van de bodemprocedure een voorlopige voorziening te vorderen.

Voor bepaalde rechtsgebieden bestaat een bijzonder procesrecht: personen- en familierecht (scheidingsprocesrecht; vorderingen inzake alimentatie en voogdij); overeenkomstenrecht (onredelijk-bezwarendverklaring van een beding in algemene voorwaarden; arbeidsrecht; huur- en pachtrecht); handelsrecht; faillissementsrecht.

Onder bepaalde voorwaarden kan de overheidsrechter gepasseerd worden in enkele particuliere rechtsgangen zoals arbitrage en het bindend advies (hoofdstuk 12). In tegenstelling tot de Belgische regeling, kan een Nederlands scheidsgerecht een dwangsom opleggen.

De regeling van de bewarende maatregelen en middelen tot tenuitvoerlegging zijn voorwerp geweest van een ingrijpende wijziging ter gelegenheid van de invoering van boeken 3, 5 en 6 B.W. De auteurs behandelen niet alleen het toepassingsgebied, de voorwaarden en gevolgen van deze maatregelen, maar ook de materieelrechtelijke aspecten van het beslagrecht.

Ten slotte besteden zij enige aandacht aan het supranationaal procesrecht, met name de procedures in het kader van de Benelux, de Europese Gemeenschappen en de Raad van Europa.

Ter afronding bevat het studieboek een gedetailleerd artikelen-, jurisprudentie- en trefwoordenregister.

Karen Broeckx
Assistente Universiteit Antwerpen

ALAIN STROWEL, **Droit d'auteur et copyright. Divergences et convergences. Etude de droit comparé**, Brussel, Bruylant, 1993, 722 pp.

De auteur koos een zeer actueel onderwerp voor zijn doctoraatsverhandeling die nu in boekvorm in de reeks «Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain» is verschenen, namelijk het onderscheid tussen het auteursrecht zoals dat in de landen met een Romaans-Germaanse rechtstraditie geldt (hierna «auteursrecht») en het copyright van de «common law»-landen (hierna «copyright»). Het onderscheid tussen beide voormelde systemen van auteursrecht komt reeds in de terminologie tot uiting: terwijl het «auteursrecht» de auteur centraal stelt, legt het «copyright» de nadruk op het werk. Dit onderscheid wordt echter te pas en te onpas gemaakt en door sommige rechtsauteurs op bijna demagogische wijze op de spits gedreven. Een zogenaamde tegenstelling tussen beide systemen zou een harmonisering op universeel en zelfs Europees niveau in de weg kunnen staan. De studie van dit onderwerp wint dan ook aan belang in een periode waarin de Europese Gemeenschap ons met richtlijnen en voorstellen tot richtlijnen inzake auteursrecht overstelt, de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO) hardnekkige pogingen doet om de Internationale Conventie van Bern inzake auteursrecht (die reeds van 1886 dateert en de laatste keer in 1971 werd herzien) te actualiseren en de intellectuele rechten sinds de Uruguay-Round nu ook een plaats binnen de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (beter gekend onder de naam «GATT») hebben verworven.

Toch is de tegenstelling tussen het «auteursrecht» en het «copyright» veeleer ogenschijnlijk dan reëel. De auteur stelt van de aanvang af vast dat beide systemen elkaar tegengestelde niet zijn, maar

duidelijk evolueren in de richting van een toenadering tot elkaar. De auteur wil met zijn studie nagaan of deze toenadering in één richting geschiedt (dat wil zeggen of één van beide systemen in de richting van het ander evolueert), dan wel in beide richtingen gebeurt (dat wil zeggen of beide systemen zich op elkaar afstemmen). Voor deze studie maakt de auteur zowel van de rechtsvergelijkende methode als van de evolutionaire methode gebruik, wat zijn studie een statisch en een dynamisch aspect verleent. De rechtsvergelijking gebeurt op twee niveaus: niet alleen het systeem van het «auteursrecht» en van het «copyright», maar ook vijf verschillende nationale systemen worden met elkaar vergeleken. Deze vijf nationale systemen zijn, als vertegenwoordigers voor het «auteursrecht», Frankrijk, Duitsland en België en, als vertegenwoordigers voor het «copyright», de Verenigde Staten van Amerika en het Verenigd Koninkrijk. De studie bestrijkt bovendien de evolutie van deze systemen sinds de 18e eeuw, dit is gedurende meer dan twee eeuwen.

Het eerste deel van de studie wordt aan rechtstheoretische beschouwingen betreffende de fundamenteën van het auteursrecht gewijd. Allereerst wordt de juridische aard van het auteursrecht in beide systemen (zijnde een eigendoms- of «sui generis»-recht of een wettelijk verleend monopolie) onder de loep genomen. Vervolgens wordt onderzocht hoe het auteursrecht in beide systemen wordt gerechtsvaardigd (in de deontologische benadering worden het persoonlijkheids- en het arbeidsargument gebruikt; in de instrumentalistische benadering wordt, uitgaande van een economische analyse van het auteursrecht, de aanmoedigende functie van het auteursrecht naar voren geschoven). Ten derde worden de onderliggende belangen of de sociologische basis van het auteursrecht in beide systemen blootgelegd (het persoonlijk belang van de auteur en diens erfenamen en rechthebbenden, het belang van de tussenpersonen zoals uitgevers en producenten en ten slotte het algemeen belang).

Het tweede deel van de studie wordt aan het positief recht van de vijf voormelde landen gewijd. Om het onderscheid tussen het «auteursrecht» en het «copyright» te illustreren, stelt de auteur zes punten van vergelijking voor: de formaliteiten, het rechtssubject, het voorwerp van bescherming, de morele rechten, de beschermingsduur en de licenties. Hoewel traditioneel wordt aangenomen dat ook het contractenrecht en de naburige rechten in beide systemen duidelijke verschillen vertonen, worden deze aspecten door de auteur niet behandeld. Hij beperkt zich tot het auteursrecht *stricto sensu*, zijnde, volgens het door Dietz voorgestelde «magische vierkant», het auteursrecht met uitsluiting van het contractenrecht, de naburige rechten en de auteursverenigingen.

Zo ontstaat het «auteursrecht», althans in beginsel, door de creatie. (De auteur laat na de in België *de facto* bestaande depotverplichting voor postume werken en werken van de Staat of van andere openbare besturen als een vormvoorwaarde te beschouwen). Het «copyright» daarentegen was traditioneel, althans in de V.S.A., aan vormvoorwaarden onderworpen, maar deze werden, naar aanleiding van hun toetreding tot de Conventie van Bern, formeel afgeschaft. Paradoxaalwijze nam het praktisch belang van de registratie (bij voorbeeld voor de toekenning van een schadevergoeding in een procedure) wel toe!

Zo ook kan, tenzij ingeval van cumulatie met het tekeningen- en modellenrecht, alleen een natuurlijk persoon houder *ab initio* van het «auteursrecht» zijn, terwijl het «copyright» *ab initio* ook rechtspersonen kan toekomen. Toch heeft Frankrijk bij voorbeeld ook in afwijkende regelingen voorzien waarin een rechtspersoon *ab initio* «auteursrecht» geniet (met name het stelsel van de collectieve werken).

Een ander vergelijkingspunt is de manier waarop de oorspronkelijkheidsvoorwaarde in het «auteursrecht» en in het «copyright» wordt geïnterpreteerd, maar ook hier zet de recente rechtspraak alles op losse schroeven. In Frankrijk, in de Pachot-zaak inzake computerprogrammatuur, werd de hoge beschermingsdrempel inzake «auteursrecht» (namelijk het vereiste van het stempel van de persoonlijkheid) verlaten, terwijl in de Verenigde Staten, in de Feist-case inzake databanken, het objectieve beschermingsvereiste van de intellectuele inspanning of de theorie van «sweat of the brow» werd verworpen.

Nog een illustratie van het onderscheid tussen beide systemen is de traditionele afwezigheid van morele rechten in het «copyright». Recente wetwijzigingen in zowel het Verenigd Koninkrijk als in de Verenigde Staten hebben de auteur weliswaar morele rechten toe-

gekend, maar bij nader toezien blijkt de constructie van de morele rechten in het «copyright» nog zeer precair te zijn.

De auteur geeft nog andere voorbeelden van het onderscheid tussen het «auteursrecht» en het «copyright» en werkt ze in zijn studie verder uit. De auteur bewijst met dit boek dat geen van beide systemen nog «zuiver op de graat» is: elk systeem heeft invloed van het andere ondervonden. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat, zoals Alain Berenboom dat bij voorbeeld doet (Copyright et Droit d'Auteur, *Journal des Procès*, 1993/234, 12), de regels die in het éne systeem gelden, ook in het andere kunnen worden toegepast. M.i. is dat een verkeerde conclusie, die de auteur ook geenszins verdedigt.

Over het algemeen laat de auteur zich overigens in vrij voorzichtige bewoordingen uit. Polemieken moet van dit boek niet worden verwacht; de bedoeling van de auteur is eerder het bestaande cliché van een zogenaamde tegenstelling tussen het «auteursrecht» en het «copyright» uit de weg te ruimen en een genuanceerde stelling in te nemen.

Hoeft het nog gezegd? Dit boek is zeer leerrijk en bevat overvloedige verwijzingen naar bestaande rechtsliteratuur inzake auteursrecht. Het eerste deel herhaalt de fundamenteën van het auteursrecht en maakt het mogelijk nog eens terug te keren tot de bronnen. Het tweede deel geeft de stand van het recht in de vijf bestudeerde landen weer, althans voor de zes door de auteur behandelde aspecten van het auteursrecht, en is in die mate ook een praktische hulp. Het boek is bovendien zeer verzorgd, vlot geschreven en dus gemakkelijk leesbaar. Het kan dan ook elke die met het auteursrecht is begaan, warm worden aanbevolen en het bezit ervan gekoesterd.

Fabienne Brison
Assistent Rechtsfaculteit V.U.B.

ANNEMIE DRAEYE, **Monumenten en landschappen in België. Juridische aspecten**, Antwerpen, Maklu, 1993, 358 pp., 2250 fr.

Het voorliggende boek bevat de tot 15 maart 1993 geactualiseerde tekst van het proefschrift waarmee de auteur de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid aan de K.U.Leuven behaalde.

Na talrijke jaren praktijkervaring in de monumentensector te hebben opgedaan in de Koning Boudewijnstichting heeft betrokkene haar werkterrein wetenschappelijk onderzocht. Het boek draagt hiervan de verdienstelijke sporen.

In een eerste inleidend gedeelte wordt het ontstaan en de historie van de monumentenzorg in België geschetst. Door de grondwetsherziening van 1970 werd monumenten- en landschapszorg een culturele materie. Dadelijk wordt een verschillend beleid gevoerd in Vlaanderen en Wallonië maar in Brussel werden niet de nodige financiële middelen vrijgemaakt. De wet van 8 augustus 1988 heeft de bevoegdheden in deze materie overgeheveld van de Gemeenschappen naar de Gewesten. Door de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989 werden de geldelijke middelen, bestemd voor een beleid inzake monumenten en landschappen, overgedragen aan de Gewesten. Die bevoegdheidsoverdracht was het rechtstreeks gevolg van het regeerakkoord dat die oplossing aannam om de coherentie en de doeltreffendheid van de monumentenzorg in Brussel te bevorderen.

Aan de hand van een parallel schema wordt voor elk van de drie Gewesten een uitgebreide beschrijving gegeven van de voornaamste mechanismen om een monument, landschap of ruimer gebouwd geheel juridisch te beschermen.

De uitgave werd op de markt gebracht op een ogenblik dat de drie Gewesten elk over hun decreet of ordonnantie beschikten. In Vlaanderen bestaat reeds geruime tijd ervaring met het decreet van 3 maart 1976. Het Waals decreet van 18 juli 1991, gewijzigd op 1 juli 1993, beoogt de integratie van de wetgeving inzake monumenten en landschappen in de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Het zorgt ook voor de monumentenzorg in het Duitse taalgebied. De Brusselse ordonnantie van 4 maart 1993 voorziet in een volledig nieuwe regeling voor de bescherming van monumenten, gehelen en landschappen en heft de bepalingen van de wet van 7 augustus 1931 m.b.t. de onroerende goederen op.

In het laatste deel wordt de zorg voor monumenten en landschappen in ons land geëvalueerd. Mevrouw Draye stelt onder meer vast dat de jongste jaren het behoud van monumenten en landschappen bedreigd wordt door een aantal problemen die ook een belangrijke juridische dimensie vertonen: de rechtspositie van de eigenaar van een beschermd erfgoed; de verhouding tot ruimtelijke ordening en de stedenbouw en de financiering van onderhouds- en restauratiewerkzaamheden.

Om het groot nut van dit werk te bepalen kan bv. worden verwezen naar de blz. 144 e.v. waarin de opheffing van de subsidie-regeling wordt uiteengezet en de introductie van het stelsel van de onderhoudspremie, van de restauratiepremie voor werken uitgevoerd door natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen en de restauratiepremie voor openbare besturen en de onderhoudspremie. Ten slotte bestaat ook een stelsel van fiscale aftrekbaarheid van werken aan beschermde gebouwen.

De vroegere koninklijke besluiten betreffende de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen zijn in de drie Gewesten opgeheven. Haar werking en samenstelling worden in Vlaanderen beheerst door het besluit van 7 januari 1992, in Wallonië door het besluit van 29 april 1992 en in Brussel door het besluit van 9 november 1993 (B.S., 22 december 1993).

De lezer moet voor ogen houden dat het werk is afgesloten op 15 maart 1993. Tijdens de overblijvende maanden van 1993 werd het decreet van 30 juni 1993 gepubliceerd houdende de bescherming van het archeologisch patrimonium (B.S., 15 september 1993). De wetgeving in Vlaanderen wordt aldus in overeenstemming gebracht met de bestaande internationaal geldende richtlijnen en normen. België heeft inmiddels ook, bij wet van 8 juni 1992, zijn goedkeuring gehecht aan het Europees Verdrag ter bescherming van bouwkundig erfgoed van Europa, dat werd opgemaakt te Granada op 3 oktober 1985 (B.S., 29 oktober 1993).

Ook in 1993 kon men niet ontsnappen aan de verraderlijke teksten van het programmadecreet, dat telkens met de nodige aandacht moet worden onderzocht. In de artikelen 87 tot 89 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 (B.S., 29 december 1993) worden i.v.m. de restauratiepremie verplichtingen opgelegd die, bij niet-naleving, zware financiële gevolgen kunnen hebben. Deze enkele voorbeelden en de lectuur van het besproken werk leiden tot de volgende conclusies.

1. Zoals in andere domeinen van het recht evolueert de gereguleerde wetgeving inzake monumenten en landschappen zeer vlug. Waakzaamheid is vereist en men moet steeds op zijn hoede zijn voor de noodzakelijke actualisering die soms ook moet worden gezocht in de programmadecreten.

2. Het werk van mevr. Draye werd gepubliceerd met op het ogenblik dat de drie Gewesten beschikten over de drie basisteksten i.v.m. monumenten- en landschapszorg.

3. Wij onderschrijven volkomen de overweging van collega Suetens die in het woord vooraf heeft gesteld dat het proefschrift van mevr. Draye niet alleen een onmisbare gids is voor al wie streeft naar inzicht in en begrip van de juridische aspecten van de monumentenzorg, maar dat het tevens de bakens legt voor een integrale aanpak van de historische leefomgeving en aldus voor een verdere ontwikkeling van een dynamisch monumentenbeleid.

Prof. dr. W. Lambrechts