

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

K. LENAERTS en M. DESOMER, Het Verdrag van Nice en het «post-Nice»-debat over de toekomst van de Europese Unie

73

Rechtspraak

Grondwet – Gelijkheid en niet-discriminatie – **Arbeids-ongeval** – Dodelijk ongeval – Schadeloosstelling – Lijfrente – Personen die een levensgemeenschap vormen

Arbitragehof 21 december 2000 91

Onrechtmatige daad – **Aansprakelijkheid** – Aansteller voor daden van aangestelde – Band van ondergeschiktheid – Begrip – Uitoefening van gezag en toezicht – Handelsagent – Verplichting te werken volgens de richtlijnen en met documenten van de principaal – Mogelijkheid voor principaal om op ieder ogenblik controle uit te voeren

Cass. 19 oktober 1999 92

Rechtsmiddelen – Strafzaken – 1. Verzet – Belang – 2. Hoger beroep – Devolutieve kracht

Cass. 30 januari 2001 (*met noot van S. Van Overbeke, «Verzet van de beklaagde tegen een verstekvonnis en hoger beroep van de tussengekomen verzekeraar tegen datzelfde vonnis»*) 93

Erfrecht – Erfstelling over de hand – Verbod – Openbare orde – Nietigheid – Beperkt tot verboden erfstelling – Behoud van de andere beschikkingen

Hof Antwerpen 27 juni 2000 96

Collectieve schuldenregeling – 1. Toelaatbaarheid – Gevolg – Onbeschikbaarheid van het vermogen van de verzoeker – Verplichting voor de schuldenaar te betalen in handen van de schuldbemiddelaar – Niet voor beslag vatbare bedragen – Bestaansminimum – 2. Herroeping – Beneficiaris van collectieve schuldenregeling die de hem principieel toekomende gelden doelbewust verloren laat gaan

Hof Antwerpen 24 oktober 2000 98

Productenaansprakelijkheid – Wet 25 februari 1991 – Producent – E.G.-invoerder – Leverancier – Subsidiaire aansprakelijkheid

Kh. Hasselt 8 november 1999 (*met noot van A. De Boeck, «De subsidiaire aansprakelijkheid van de leverancier in het raam van de Wet Productenaansprakelijkheid»*) 100

Gerechtigd akkoord – Toepassingsvoorwaarden – Plan – Goedkeuring door de rechtbank – Beoordelingsmacht – Haalbaarheid van het plan – Gedifferentieerde behandeling van de schuldeisers

Kh. Ieper 20 juni 2001 104

Huwelijksvermogensrecht – Wettelijk stelsel – Beheer – Toestaan van pacht – Toestemming van beide echtgenoten – Sanctie – Relatieve nietigheid

Vred. Wervik 6 maart 2001 106

Kanttekening

J. Meeusen en J. Wouters, Enkele kanttekeningen bij het debat over de toekomst van de Europese Unie, de Verklaring van Laken en de Intergouvernementele Conferentie van 2004 107

Boeken

R. Holmaat (red.), Eeuwige kwesties: honderd jaar vrouwen en recht in Nederland (*door W. Rauws*) 111

M. Adams en P. Popelier (red.), Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België (*door L.J. Wintgens*) 112

Mededeling

Doctoraat Rechten – K.U.Leuven 112

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

Opgericht in 1931, verschijnt iedere week van september tot juni.

Hoofdredacteuren: René Victor (1931-1984), Edgar Boonen (1984-1993), Camiel Caenepeel (1993-1998)

Redactie: A. Van Oevelen (hoofdredacteur), E. Dirix, J. Laenens, J.R. Rauws, M. van Damme, A. Vandeplas

Redactiesecretaris: Mevr. C. Meeusen

Vaste medewerkers:

A. Alen, F. Aps, R. Boes, A. Carette, G. Debersaques, A. De Wilde, Gh. Dhaeyer, J. Erauw, M. Gelders, P. Humblet, W. Lambrechts, R. Leysen, J. Meeusen, H. Nys, I. Opdebeek, W. Pintens, P. Popelier, W. Rauws, D. Simoens, G. Suetens-Bourgeois, L. Vandenberghe, H. Vanhees, S. Van Overbeke, C. Van Schoubroeck, J. Wouters

Redactieadres: V.Z.W. Rechtskundig Weekblad
Mechelsesteenweg 210 bus 6
2018 Antwerpen
(redactiesecretariaat bereikbaar van 9 tot 12 uur)
Tel. 03/248.49.84
Fax 03/248.08.70

Abonnementen, advertenties: N.V. INTERSENTIA, Churchillaan 108, 2900 Schoten
tel.: 03/680.15.50 - fax: 03/658.71.21
Abonnementsprijs: 4.950 f., Advocaten-stagiair: 4.650 f., Studenten: 2.950 f.

Richtlijnen voor de auteurs:

De teksten van hoofdartikelen en annotaties worden, samen met een diskette (WP of Word) toegezonden aan het redactiesecretariaat. Getypt op anderhalve interlinie bedraagt een hoofdartikel bij voorkeur niet meer dan 25 bladzijden, een annotatie niet meer dan 6 bladzijden. De redactie dankt bij voorbaat alle auteurs voor het in acht nemen van deze richtlijnen.

POSTUNIVERSITAIR ONDERWIJS. TE BRUGGE ACADEMISCH JAAR 2001-2002



postgraduaat vennootschapsrecht (1 jaar)

Doelgroep: bedrijfsjuristen, advocaten, notarissen, fiscale adviseurs, bedrijfsrevisoren, accounts, ...

Getuigschrift: "Postgraduaat Vennootschapsrecht" verleend door VLEKHO. Attest TAB en Permanente vorming voor advocaten.

Docenten: een ruime waaier van experts in de materie met jarenlange beroepservaring.

Programma: rechtspersoonlijkheid, soorten vennootschappen, overdracht van aandelen, bestuur van de vennootschap, geschillenregeling, faillissement, beursintroductie, ...

- ☐ schrijft in voor over ☐ wenst informatie

Postgraduaat vennootschapsrecht

- ☐ en stort het inschrijvingsgeld ten bedrage van 43.500-BEF op rekeningnummer 471-5364531-46 van het V.P.O.O.

handtekening

terug te zenden naar:
V.P.O.O. t.a.v. de heer Gilbert Van Nieuwenhuyze
Spoorwegstraat 12 - 8200 Brugge
Of faxen op het nummer 050/40 51 49
Of e-mail: vpoo@vpoo.be

GROEP JAN DE NUL

één van de grote aannemingsbedrijven, gespecialiseerd in baggerwerken in binnen- en buitenland, werft aan:

JURIST(E)

Taak omvat:

- verstrekken van juridisch advies
- opstellen van contracten
- oplossen van juridische problemen
- behandeling geschillen

Profiel:

- licentiaat Rechten
- bijkomend diploma behaald in de USA, UK, Z-Afrika, ...
- grondige kennis van Nederlands, Engels en Frans
- beheersing Spaans is een pluspunt

Eigenhandig geschreven sollicitatie te richten aan:



Ondernemingen JAN DE NUL nv
T.a.v. Dhr. P. Piron
Tragel 23
9308 Hofstade-Aalst

HET VERDRAG VAN NICE EN HET «POST-NICE»-DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE

I. INLEIDING

1. De huidige structuur van de Europese Unie is grotendeels gebaseerd op het institutionele kader dat in de jaren '50 werd totstandgebracht voor een Europese Economische Gemeenschap van zes lidstaten. Deze structuur heeft haar diensten meer dan bewezen, wat blijkt uit de verregaande vreedzame integratie gedurende de voorbije halve eeuw van steeds meer Europese staten op economisch, sociaal en politiek gebied. Vandaag staat dit institutionele kader, dat gedurende de gestage uitbreiding van de Unie tot vijftien lidstaten nooit ingrijpend werd hervormd,¹ behoorlijk onder druk. Het vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad voor de besluitvorming op heel wat gevoelige bevoegdheidsdomeinen ligt vaak moeilijk. De Commissie kampt met een aantal bestuurlijke zwakheden, zoals blijkt uit het verslag dat in 1999 op verzoek van het Europees Parlement werd opgesteld door drie onafhankelijke deskundigen en dat leidde tot het vrijwillige ontslag van de voltallige Commissie. De rol van het Europees Parlement in de besluitvorming is in belangrijke mate versterkt, vooral sinds het Verdrag van Amsterdam de medebeslissingsprocedure, volgens welke het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad wetgeving totstandbrengt, tot een aanzienlijk aantal materies heeft uitgebreid. Toch geraakt de publieke opinie slechts moeizaam overtuigd van het bestaan van echte *Europese* politieke partijen die opkomen voor de belangen van de burgers van de Unie.

2. Momenteel wordt met twaalf landen onderhandeld over hun toetreding tot de Unie. Ook Turkije heeft het statuut van kandidaat-lidstaat. Een quasi-verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie riskeert de communautaire besluitvorming verder te verzwaken en te vertragen. De belangen en standpunten in een Unie van bijna dertig lidstaten zullen nog meer uiteenlopen, beheer en toezicht worden nog complexer.

3. Op de noodzaak van een omvattende hervorming van de instellingen met het oog op de uitbreiding van de Unie werd reeds gewezen tijdens de onderhandelingen in het raam van de vorige Intergouvernementele Conferentie (hierna: IGC). In Amsterdam ontbrak echter de nodige politieke vastberadenheid om deze operatie ten gronde door te voeren. Dit feit werd door de staatshoofden en regeringsleiders erkend in het Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie dat aan het Verdrag van Amsterdam (1997) werd gehecht en dat voorzag in een nieuwe institutionele hervorming in twee fasen. Een eerste beperkte aanpassing zou samenvallen met de datum van inwerkingtreding van de eerste uitbreiding (één onderdaan van elke lidstaat heeft zitting in de Commissie, mits de weging van de stemmen in de Raad vóór die datum gewijzigd is) en een tweede bredere hervorming zou plaatsvinden uiterlijk een jaar vóór de Unie twintig lidstaten

telt (volledige herziening van de bepalingen van de Verdragen inzake de samenstelling en de werking van de instellingen). Het in dit Protocol geopperde schema werd echter achterhaald door het versnelde verloop van het uitbreidingsproces.

4. In de conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van Keulen (3 en 4 juni 1999) werd het volgende geformuleerd: «Om te garanderen dat de Instellingen van de Europese Unie ook na de uitbreiding efficiënt kunnen werken, heeft de Europese Raad zijn voornemen bevestigd, begin 2000 een conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bijeen te roepen, waarop een regeling moet worden getroffen voor alle institutionele vraagstukken die in Amsterdam niet werden opgelost, en nog vóór de uitbreiding tot een oplossing moeten worden gebracht. Einde 2000 moet de conferentie worden afgesloten en moeten de nodige Verdragswijzigingen worden overeengekomen.» Volgens de Europese Raad behelst de opdracht van de regeringsconferentie de volgende thema's: omvang en samenstelling van de Europese Commissie, stemmenweging in de Raad (nieuwe weging; invoering van een dubbele meerderheid; drempel voor besluiten met gekwalificeerde meerderheid), de mogelijke uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, andere verdragswijzigingen die ten aanzien van de Europese instellingen nodig zijn in verband met de zonet vermelde vraagstukken en in het raam van de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam.²

5. Op 18 oktober 1999 bracht de door Minister van Staat Jean-Luc Dehaene voorgezeten groep van deskundigen verslag uit aan de Commissie over «De institutionele implicaties van de uitbreiding».³ Volgens het rapport noopten het versnelde verloop van het uitbreidingsproces, de behoeften van het institutionele systeem van de Unie en de moeilijkheden die inherent zijn aan een beperkte IGC-agenda tot een poging tot alomvattende hervorming. De groep stelde een enigszins bredere agenda voor, nog steeds met het oog op de uitbreiding, met onder andere volgende punten: een ruimere toepassing van de medebeslissingsprocedure, een versoepeling van de voorwaarden voor nauwere samenwerking, een herziening van de samenstelling, de werkwijze en eventueel het takenpakket van andere instellingen en organen (Hof van Justitie en Gerecht van eerste aanleg, Rekenkamer, Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's), uitbreiding van de externe vertegenwoordigingsbevoegdheid van de Gemeenschap op gebieden als handel in diensten en internationale monetaire aangelegenheden,erschikking van de Verdragsteksten om constante wijzigingen te vermijden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de vraag naar de plaats van dit document in de Verdragen, etc. Het Rapport vond heel wat weerklank, onder andere in de bijdrage van de

² Bull. EU 6-1999, I.21.

³ Verslag ten behoeve van de Europese Commissie (Rapport «Dehaene, Simon, von Weizsäcker»), Brussel, 18 oktober 1999.

¹ Met uitzondering van de invoering van rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement in 1979.

Commissie van 10 november 1999 ter voorbereiding van de IGC.⁴

6. Op 14 februari 2000 riep het Portugese voorzitterschap de Intergouvernementele Conferentie bijeen,⁵ nadat de Raad daartoe formeel het advies had ingewonnen van de Commissie (26 januari 2000) en het Europees Parlement (3 februari 2000).⁶ Tijdens verscheidene vergaderingen op het niveau van de permanente vertegenwoordigers en van de ministers werden onderwerpen toegevoegd aan de agenda. De Intergouvernementele Conferentie werd op 11 december 2000 afgesloten te Nice,⁷ onder Frans voorzitterschap, met een akkoord over de in Amsterdam open gebleven institutionele vraagstukken met het oog op de uitbreiding van de Unie en over een aantal andere punten die geen rechtstreeks verband houden met het uitbreidingsproces.⁸ De eindversie van het akkoord, na bijwerking door juristen-vertalers, dateert van 14 februari 2001.⁹ Het werd op 26 februari 2001 te Nice ondertekend als het «Verdrag van Nice».¹⁰ Tot slot dient het Verdrag van Nice te worden geratificeerd door de vijftien lidstaten van de Europese Unie. De duur van het ratificatieproces wordt geschat op achttien maanden en zou in ieder geval tegen het einde van 2002 moeten zijn afgerond, gezien de verklaringen die de Europese Raad in Helsinki¹¹ en in Nice¹² heeft afgelegd: tegen die datum moet de Unie immers in staat zijn de eerste nieuwe lidstaten te verwelkomen.¹³

⁴ COM (1999) 562 (*Bull. EU* 11-1999, I.10.1).

⁵ *Bull. EU* 1/2-2000, I.1.5.

⁶ Respectievelijk Adviezen COM (2000) 34 (*Bull. EU* 1/2-2000, I.1.1.) en A5-0018/2000 (*Bull. EU* 1/2-2000, I.1.2.), ingewonnen door de Raad krachtens art. 48 EU inzake het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op wijziging van de Verdragen.

⁷ *Bull. EU* 12-2000, I.1.3.

⁸ Document SN 533/1/00 REV 1 van de Europese Raad. Het is raadpleegbaar op volgend webadres: <http://ue.eu.int/cigdocs/nl/cig2000-NL.pdf>.

⁹ Document SN 1247/1/01 REV 1 van de Europese Raad.

¹⁰ *Bull. EU* 1/2-2001, I.1.1; *Pb.* 10 maart 2001, C 80/1.

¹¹ Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van Helsinki (10 en 11 december 1999), *Bull. EU* 12-1999, I.3.5.

¹² Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van Nice (7 tot 9 december 2000), *Bull. EU* 12-2000, I.5.6.

¹³ Op 7 juni 2001 werd in Ierland een referendum georganiseerd over de ratificatie van het Verdrag van Nice: 34,7 % van de stemgerechtigden heeft aan dit referendum deelgenomen; van hen heeft 53,87 % tegen ratificatie gestemd en 46,13 % voor (*Agence Europe*, nr. 7981, 11 en 12 juni 2001, 7 en 9). Overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen kan Ierland daardoor, in dit stadium, het Verdrag van Nice niet ratificeren. De Ierse regering heeft echter ter gelegenheid van de vergadering van de Raad van de Europese Unie op 11 juni 2001 haar engagement bevestigd om alles in het werk te stellen teneinde in staat te zijn binnen de voorziene tijdsspanne het Verdrag van Nice te ratificeren, zonder dat de inhoud ervan aan nieuwe onderhandelingen wordt onderworpen. De overige veertien lidstaten hebben hiervan akte genomen en toegezegd dat, wat hen betreft, de parlementaire goedkeuringsprocedures overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen worden verdergezet, zodat zij tot ratificatie van het Verdrag van Nice kunnen overgaan (in geen enkele van deze lidstaten is een referendum voorzien). Dit standpunt van de Raad werd bevestigd

7. Het Verdrag van Nice beoogt de Unie op institutioneel vlak bouwrijp te maken voor de uitbreiding. De kerninhoud van het Verdrag betreft dan ook bepalingen over de samenstelling en werkwijze van de bestaande instellingen van de Unie (*infra* II). Daarnaast wordt de besluitvorming op een aantal punten efficiënter gemaakt (*infra* III). Het Verdrag van Nice bevat ook een verdere explicitering van de democratische waarden waarop de Unie – ook een uitgebreide Unie – steunt (*infra* IV). Slechts enkele wijzigingen doorgevoerd door het Verdrag van Nice houden geen verband met de uitbreiding van de Unie (*infra* V). Tot slot is er de «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie», gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice, die richting moet geven aan het «post-Nice»-debat dat op zijn beurt moet uitmonden in een nieuwe IGC (2004) (*infra* VI).

II. HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN MET HET OOG OP DE UITBREIDING VAN DE UNIE

A. Aanpassing van de samenstelling en de werking van de instellingen in de loop van het uitbreidingsproces

8. Er zijn nog geen concrete data vooropgesteld voor de toetreding van de kandidaat-lidstaten tot de Europese Unie, noch is een volgorde voor toetreding bepaald. Zolang de uitbreiding geen juridische werkelijkheid is, neergelegd in toetredingsverdragen die door alle lidstaten, inclusief de toetredende, overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen werden geratificeerd, moet het juridische uitgangspunt tijdens een Intergouvernementele Conferentie een Unie van vijftien lidstaten zijn. Bijgevolg werden de institutionele bepalingen van de Verdragen door het Verdrag van Nice gewijzigd om de *Unie van vijftien lidstaten* in staat te stellen doeltreffend te functioneren, evenwel wetende dat die Unie in een nabije, maar niet nader bepaalde toekomst zal worden uitgebreid met twaalf nieuwe lidstaten (d.i. het aantal Europese landen dat zich, sinds de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999, op voet van gelijkheid in de pretoetredingsfase bevindt, behalve Turkije).¹⁴ Bovendien werden ook beginselen en methoden vastgesteld op maat van *een zich uitbreidende Unie*: overgangsmaatregelen voor een aanpassing van de zetelverdeling in het Europees Parlement, voor de samenstelling van de Com-

door de Europese Raad van Göteborg (15 en 16 juni 2001) (zie de conclusies van het voorzitterschap, *Agence Europe*, nr. 7986, 17 juni 2001, I.4). Dit alles onderstreept in ieder geval het belang van het «post-Nice»-debat over de toekomst van de Europese Unie (zie *infra* VI), dat uitgaat van de vaststelling «dat de democratische legitimiteit en de transparantie van de Unie en haar instellingen permanent moeten worden verbeterd en verzekerd, teneinde deze dichter bij de burgers van de lidstaten te brengen» (Verklaring nr. 23 betreffende de toekomst van de Unie, gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice). De Verklaring van Laken (zie *infra* nr. 75) vormt een eerste belangrijke stap in dat debat. Het belang van die Verklaring neemt alleen maar toe, niet alleen voor de toekomst van de Unie op langere termijn, maar ook op de korte termijn om 65,3 % van de stemgerechtigde Ieren die zich op 7 juni jl. niet voldoende betrokken hebben gevoeld bij het reilen en zeilen van de Unie om zich over het Verdrag van Nice uit te spreken, ervan te overtuigen dit bij een nieuw referendum wel te doen.

¹⁴ Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van Helsinki (10 en 11 december 1999), *Bull. EU* 12-1999, I.3.4.

missie, voor de stemmenweging in de Raad. Deze categorie van bepalingen vindt men terug in het nieuwe Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen. Ten slotte heeft de Intergouvernementele Conferentie ook een aantal Verklaringen aangenomen, die aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice werden gehecht. Hierin vindt men het «gemeenschappelijk standpunt» terug dat de lidstaten zullen aanhouden *tijdens de toetredingsonderhandelingen* met de kandidaat-lidstaten. De uiteindelijke juridische regeling in verband met de samenstelling en de werking van de instellingen van de uitgebreide Unie zal vervat liggen in de toetredingsverdragen zelf, te sluiten tussen de huidige en toetredende lidstaten en te ratificeren overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

B. De Commissie

1^o Samenstelling

9. Momenteel telt de Commissie twintig leden. Hoewel de Commissie geconcipeerd is als de instelling die in volledige onafhankelijkheid het algemeen belang van de Gemeenschap nastreeft, hebben de *founding fathers* van de Europese Gemeenschap voor de samenstelling van de Commissie geopteerd voor het principe van één Commissielid per lidstaat, met een correctie voor de grote lidstaten in de vorm van een tweede Commissielid.¹⁵ Indien dit principe wordt gehandhaafd in een Unie van zevenentwintig of meer lidstaten, zou dit resulteren in een Commissie met minstens drieëndertig leden, waardoor zowel de collegialiteit als de efficiëntie van deze instelling op de helling komen te staan.

10. Krachtens het Verdrag van Nice zal de Commissie vanaf 2005 samengesteld zijn uit *één Commissielid per lidstaat*.¹⁶ Op het ogenblik dat de zevenentwintigste lidstaat tot de Unie toetreedt, zal het aantal leden van de Commissie worden beperkt en zal een op gelijke behandeling gebaseerd *toerbeurtsysteem* worden ingevoerd.¹⁷ Dit toerbeurtsysteem moet bovendien zo geconcipeerd zijn dat de Commissie op elk ogenblik in demografisch en geografisch opzicht evenwichtig is samengesteld. De Raad stelt, na de ondertekening van het verdrag betreffende de toetreding van de zevenentwintigste lidstaat, met eenparigheid van stemmen het aantal Commissieleden en de modaliteiten van het toerbeurtsysteem vast. Het systeem treedt in werking vanaf het in functie treden van de eerste nieuwe Commissie.

2^o Benoemingsprocedure

11. In het huidige benoemingssysteem dragen de regeringen van de lidstaten in onderlinge overeenstemming – lees unaniem – een kandidaat-voorzitter van de Commissie voor; de voordracht wordt door het Europees Parlement goedgekeurd. In onderlinge overeenstemming met de voorge-

dragen voorzitter dragen de regeringen van de lidstaten vervolgens de overige personen voor die zij voornemens zijn tot leden van de Commissie te benoemen. De aldus voorgedragen voorzitter en de overige leden van de Commissie worden als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement, waarna de kandidaten door de regeringen van de lidstaten in onderlinge overeenstemming worden benoemd. Deze regeling heeft in het verleden geleid tot situaties waarbij de voordracht van een persoon tot Commissievoorzitter werd tegengehouden door een enkele lidstaat. Om dergelijke patstellingen in de toekomst te vermijden, werd het zwaartepunt in de benoemingsprocedure door het Verdrag van Nice bij de Raad – in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders – gelegd, die voortaan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist over de voordrachten en, na goedkeuring van het college door het Europees Parlement, over de benoeming van de voorzitter en de overige leden.

3^o Uitbreiding bevoegdheden Commissievoorzitter

12. Met de bedoeling een krachtdadigere Commissie te creëren, werden de bevoegdheden van de voorzitter uitgebreid. Krachtens het nieuwe art. 217 EG zal de voorzitter beslissen over de interne organisatie van de Commissie, teneinde de doeltreffendheid, de interne samenhang en het collegiale karakter van haar optreden te waarborgen. De taken van de Commissie worden door de voorzitter gestructureerd en over de leden van de Commissie verdeeld. De voorzitter benoemt bovendien, na goedkeuring door het college, de vice-voorzitters. Ten slotte dient een Commissielid zijn ontslag in indien de voorzitter hem daarom na goedkeuring van het college verzoekt.¹⁸ Volgens sommigen evolueert de Commissie door de in Nice aangebrachte wijzigingen van een collegiaal naar een quasi-presidentieel regime.¹⁹ Toch heeft de voorzitter bij de benoeming van de vice-voorzitters of het dwingen tot ontslag van een Commissielid de steun nodig van minstens de meerderheid van de leden van het college.

C. De Raad

13. In de meeste gevallen neemt de Raad, de instelling van de Unie waarin de regeringen vertegenwoordigd zijn, besluiten bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De huidige stemmenweging in de Raad en de hoogte van de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid (62 stemmen op 87; 71,26 %) verzekeren een toereikende representativiteit: de drempel is zo bepaald dat een beslissing aangenomen met gekwalificeerde meerderheid automatisch wordt gesteund door een meerderheid van de bevolking (58,16 %) en minstens de helft van de lidstaten van de Europese Unie. Bovendien kan een blokkeringsminderheid (26 stemmen) van drie in demografisch opzicht grote lidstaten of een groep van kleine lidstaten die samen 12 tot 13 % van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, de besluitvorming verhinderen. Daardoor worden de in demografisch opzicht kleinere lidstaten bij de

¹⁵ Het gaat om Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁶ Art. 4, eerste lid, Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie.

¹⁷ Art. 4, tweede lid, Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie.

¹⁸ Gewijzigd art. 217 EG.

¹⁹ Zie in die zin R. BARENTS, «Het Verdrag van Nice: een eerste indruk», *Nederlands Juristenblad*, 2001, (113) 115.

weging van de stemmen sterk bevoordeeld. Door de grote lidstaten wordt gevreesd dat een uitbreiding van de Unie met twaalf hoofdzakelijk kleine en middelgrote lidstaten het relatief gewicht van deze groep nog zal doen toenemen.²⁰ Dit vooruitzicht, in combinatie met de heersende opvatting dat de grote lidstaten hun tweede Commissielid moeten opgeven, lag aan de basis van de mislukking van de institutionele hervorming tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 1996 die tot het Verdrag van Amsterdam heeft geleid.

14. Gezien de consensus over het principe van maximum één Commissielid per lidstaat, stond men aldus in Nice voor de keuze om ofwel door middel van een grondige herweging van de stemmen ofwel door invoering van een zogenaamde «dubbele gewone meerderheid» het relatieve gewicht van de grote lidstaten meer in overeenstemming te brengen met hun bevolkingsaantal. Het wegens zijn eenvoud erg aantrekkelijke voorstel van de dubbele gewone meerderheid was afkomstig van de Commissie en zou impliceren dat een bij gekwalificeerde meerderheid te nemen besluit is aangenomen wanneer het de steun krijgt van een eenvoudige meerderheid van lidstaten die tezamen een meerderheid van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen.²¹ De Intergouvernementele Conferentie heeft evenwel geopteerd voor het behoud van het concept van gewogen stemmen, zij het dat die weging grondig werd herzien. Vanaf 1 januari 2005 worden de stemmen van alle huidige lidstaten zwaarder gewogen, maar de stemmen van de vijf grootste lidstaten zullen relatief nog zwaarder doorwegen op de besluitvorming.²² De drempel wordt dan voor de huidige lidstaten, en dus slechts voorlopig, bepaald op 169/237 (71,31 %). Een besluit dat krachtens het Verdrag op voorstel van de Commissie moet worden aangenomen, komt dan pas geldig tot stand wanneer deze drempel is bereikt en bovendien een meerderheid van de leden voorstemt. In de andere gevallen²³ komen de besluiten tot stand wanneer zij 169 van de 237 stemmen hebben gekregen en wanneer ten minste twee derden van de leden voorstemmen. Een lid van de Raad zal bovendien kunnen verlangen dat bij een concrete stemming wordt nagegaan of de lidstaten die samen een gekwalificeerde meerderheid halen, 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Indien blijkt dat niet

aan deze voorwaarde is voldaan, is het besluit niet aangenomen.²⁴

15. De Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie bevat ook met betrekking tot de stemmenweging in de Raad een gemeenschappelijk standpunt dat de lidstaten zullen aanhouden tijdens de toetredingsonderhandelingen. Volgens dit standpunt zou de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid in een Unie van 27 lidstaten, op 258 stemmen op 345 (74,78 %) moeten worden gebracht, waardoor de blokkeringsminderheid op 88 stemmen komt te liggen. Indien echter op 1 januari 2005 nog niet alle twaalf kandidaat-lidstaten zijn toegetreden (wat waarschijnlijk lijkt), zal de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid, naarmate nieuwe lidstaten toetreden, van een percentage dat onder het huidige ligt geleidelijk oplopen tot maximum 73,4 %. Wanneer de Unie dan ten slotte 27 lidstaten telt, wordt de blokkerende minderheid op 91 stemmen gebracht, wat leidt tot een stemvereiste van 255 stemmen op 345 (73,91 %) in de Raad.²⁵ De andere voorwaarden voor het besluiten met gekwalificeerde meerderheid blijven behouden.

16. De herziening van de stemmenweging in de Raad was een politiek-pragmatische kwestie en kwam tot stand zonder duidelijk aanwijsbaar onderliggend principe. Welk uitbreidingsscenario ook wordt gehanteerd, het gewogen stempercentage voor het bereiken van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad wordt geleidelijk met een aantal procentpunten opgetrokken. Tezamen met de bijkomende voorwaarde dat een meerderheid van de leden van de Raad zich achter het voorstel dient te scharen en de mogelijkheid van het opleggen van een derde voorwaarde in verband met het vertegenwoordigde bevolkingsaandeel van de Unie, betekent dit een gevoelige verstrenging van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

D. Het Europees Parlement

1^o Samenstelling

17. Overeenkomstig art. 189, eerste lid, EG bestaat het Europees Parlement uit de «vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd». Op dit ogenblik zijn er 626 parlementsleden²⁶ en legt het EG-Verdrag een maximumaantal van 700 leden vast.²⁷ De parlementsleden worden, sinds 1979, om de vijf jaar door middel van rechtstreekse verkiezingen aangeduid. Het huidige aantal parlementsleden per lidstaat werd in 1992 door

²⁰ Slechts drie van de dertien kandidaat-lidstaten (inclusief Turkije) hebben een bevolkingsaantal dat hoger ligt dan het gemiddelde van de huidige lidstaten.

²¹ COM (2000) 34, p. 37 (*Bull. EU* 1/2-2000, I.1.1.).

²² De gewogen stemmen van de vijf grootste lidstaten samen zullen 60 % van het totaal uitmaken, terwijl dit nu slechts 55 % is. De Belgische onderhandelaars hebben verkregen dat de toename van het verschil in relatief gewicht van de grote lidstaten tegenover de kleinere lidstaten al bij al beperkt is gebleven. Deze eis werd ingewilligd in ruil voor het aanvaarden door België van een verschil in stemgewicht tussen België (12) en Nederland (13) op basis van het verschil in bevolkingsaantal tussen beide landen (respectievelijk 10 en 16 miljoen inwoners).

²³ D.i. wanneer een besluit niet op voorstel van de Commissie wordt aangenomen, namelijk in de gevallen waarin gekwalificeerde meerderheid is toegelaten in het raam van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (de zogenaamde «tweede pijler» van de Unie) of de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (de zogenaamde «derde pijler» van de Unie).

²⁴ Art. 3 Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, dat art. 205 EG op 1 januari 2005 in die zin wijzigt. Deze bijkomende «check» voor de lidstaten betekent een serieuze steun in de rug voor Duitsland, dat met een vijfde van de inwoners van de (huidige) Europese Unie alsmaar moeilijker kan worden genegeerd in de besluitvorming.

²⁵ Het stempercentage in de Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie wordt in die zin aangepast (en kan bijgevolg onaangepast alleen maar gelden voor een Unie van 27 lidstaten vóór 1 januari 2005). Zie Verklaring nr. 21 betreffende de drempel van de gekwalificeerde meerderheid en het stemmenaantal van de blokkerende minderheid in een uitgebreide Unie, gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice.

²⁶ Art. 190, tweede lid, EG.

²⁷ Art. 189, tweede alinea, EG.

de Europese Raad van Edinburgh bepaald, op grond van een voorstel van het Europees Parlement dat uitging van het evenredigheidsbeginsel, met een correctie voor de kleinere lidstaten.

18. Met het oog op de uitbreiding van de Unie werd in Nice besloten het totale aantal zetels van de huidige vijftien lidstaten vanaf 1 januari 2004 terug te brengen van 626 tot 535,²⁸ en het maximaal aantal parlementsleden op te trekken tot 732.²⁹ In een Verklaring gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice is bovendien een tabel opgenomen met een voorstel van zetelverdeling vanaf 2009, voor een Unie van zevenentwintig lidstaten. Deze tabel geeft het gemeenschappelijk standpunt weer dat de vijftien huidige lidstaten zullen aanhouden tijdens de toetredingsonderhandelingen. Aangezien niet vaststaat welke kandidaat-lidstaten eerst zullen toetreden en hoe snel dit zal gebeuren, bevat het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie een overgangsregeling voor de eerstvolgende zittingsperiode (2004 tot 2009).³⁰ Bij de Europese verkiezingen van 2004 zal men voor de samenstelling van het Parlement reeds uitgaan van het verminderde aantal van 535 zetels voor de huidige lidstaten. Dit getal zal worden aangevuld met een aantal zetels per toetredende kandidaat-lidstaat (de kandidaat-lidstaten waarvan het toetredingsverdrag op dat ogenblik ondertekend is), *ad hoc* bepaald op grond van een vergelijking met het aantal zetels van een lidstaat van ongeveer dezelfde grootte.³¹ Vervolgens wordt het totale aantal zetels dat men op die manier verkrijgt, evenredig verhoogd tot 732, zonder dat de lidstaten meer verkozenen mogen hebben dan tijdens de zittingsperiode 1999-2004. Indien tijdens de zittingsperiode 2004-2009 nieuwe lidstaten toetreden, wat zeer waarschijnlijk is, mag het maximum van 732 parlementsleden tijdelijk worden overschreden. Het is de bedoeling dat vanaf 2009 de nieuwe regeling, zoals voorgesteld in het gemeenschappelijk standpunt, volledig in werking treedt.

3^o Europese politieke partijen

19. Europese parlementsleden zetelen niet in nationale afvaardigingen, maar in politieke fracties die een vorm van financiering genieten uit de begroting van de Europese Unie en onderdak bieden aan partijen uit verscheidene lidstaten behorende tot eenzelfde politieke familie. De politieke fracties als interne organisatievorm van het Europees Parlement kan men beschouwen als een belangrijke stap op weg naar de vorming van heuse Europese politieke partijen, met als belangrijke taak de transnationale politieke bewustmaking van de burgers rond Europese thema's.³² Het huidige art. 191 EG heeft dienaangaande slechts een declaratoir karakter: «Europese politieke partijen zijn een belangrijke

factor voor integratie binnen de Unie. Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.» Reeds geruime tijd doet de behoefte aan een duidelijke juridische grondslag voor de organisatie en financiering van Europese politieke partijen zich gevoelen,³³ en de nakende uitbreiding vereist duidelijkheid omtrent Europese partijfinanciering en de voorwaarden waaraan nieuw op te richten fracties dienen te voldoen. Ook de Europese Rekenkamer is voorstander van een juridisch statuut voor politieke partijen op Europees niveau, met het oog op een grotere transparantie wat hun financiering betreft.³⁴

20. Om deze eisen in te willigen heeft het Verdrag van Nice aan art. 191 EG een tweede lid toegevoegd dat een rechtsgrond bevat voor de vaststelling van een dergelijk statuut.³⁵ Bovendien werd aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice een Verklaring gehecht waarin de staatshoofden en regeringsleiders zeggen te zullen streven naar een gelijke behandeling van de diverse politieke strekkingen en erop te zullen toezien dat de toegekende middelen niet worden aangewend ter financiering van nationale politieke partijen.³⁶ Op 13 februari 2001 keurde de Commissie, na herhaaldelijk aandringen door het Europees Parlement,³⁷ een voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen goed.³⁸

³² Voor een overzichtsartikel omtrent deze problematiek, zie P.M. HUBER, «Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene», *Europarecht*, 1999, 579-596 of R. BIEBER, «Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, 349-362.

³³ In 1996 nam het Europees Parlement op basis van een verslag van de Commissie Institutionele Zaken een Resolutie aan over de constitutionele positie van de Europese politieke partijen, *Pb.* 20 januari 1997, C 20/20.

³⁴ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 13/2000 over de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vergezeld van de antwoorden van het Europees Parlement, *Pb.* 28 juni 2000, C 181/1. De Rekenkamer constateert in paragraaf 20: «De fracties zijn organen van het Parlement en volgens het Reglement van het Parlement vervullen zij een belangrijke rol bij de uitoefening van de bevoegdheden en de interne werking van deze instelling. Deze belangrijke functie steekt schril af bij de afwezigheid van gedetailleerde voorschriften die een nauwkeurige omschrijving geven van politieke en voorlichtingsactiviteiten, alsook van de juridische status van de fracties en de reikwijdte van de acties die de fracties kunnen voeren buiten het interne kader van het Parlement» en in paragraaf 64: «In het licht van de rol van de politieke partijen op Europees niveau die artikel 191 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap hun toekent en gezien de opname in de begroting van een onderdeel dat specifiek de bijdragen aan Europese politieke partijen betreft, verdient de formulering van transparante regels voor de financiering van deze organen eveneens aandacht.»

³⁵ «De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 het statuut van de Europese politieke partijen en in het bijzonder de regels inzake hun financiering vast.»

³⁶ Zie Verklaring nr. 11 ad art. 191 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice.

³⁷ Plenaire zitting van het Europees Parlement te Straatsburg van 13 tot en met 17 juni 2000 – *Bull. EU* 6-2000, 1.10.1. Zie ook de mondelinge vragen aan de Commissie, *Pb.* 1 maart 2001, C 67/60.

²⁸ Art. 2 Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, dat art. 190, tweede lid, EG op 1 januari 2004 in die zin wijzigd.

²⁹ Gewijzigd artikel 189, tweede alinea, EG.

³⁰ Art. 2 Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie.

³¹ Dit is een toepassing van de methode waarbij kandidaat-lidstaten op voet van gelijkheid met lidstaten van een vergelijkbare grootte worden behandeld. Deze methode zal ook worden gehanteerd indien met bepaalde kandidaat-lidstaten een toetredingsverdrag wordt ondertekend tijdens de huidige zittingsperiode.

E. De gerechtelijke instellingen

1^o Samenstelling en werkwijze

21. Vandaag zetelen zowel in het Hof van Justitie als in het Gerecht van eerste aanleg vijftien rechters. Hoewel Hof en Gerecht uiteraard, zoals de Commissie, een neutrale positie bekleden ten aanzien van de lidstatelijke belangen en het EG-Verdrag geen enkel nationaliteitsvereiste stelt, heeft men tot nu toe altijd vastgehouden aan het principe van één rechter per lidstaat. Reden is de meerwaarde die elke nationale juridische traditie te bieden heeft voor de uitbouw van de Europese rechtsorde. Het principe van één rechter per lidstaat was ook het uitgangspunt bij de onderhandelingen te Nice en werd verdragsrechtelijk bezegeld in de gewijzigde art. 221 en 224 EG, met dien verstande dat het Hof van Justitie exact één en het Gerecht van eerste aanleg minstens één rechter heeft per lidstaat. Voor het Gerecht werd in het Verdrag de mogelijkheid opengelaten meer dan één rechter per lidstaat te benoemen, aangezien op basis van de nieuwe taakverdeling tussen Hof en Gerecht te verwachten valt dat de werklast bij het Gerecht sterk zal toenemen. Het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie (het «Statuut») – door het Verdrag van Nice gehecht aan het Unieverdrag, het EG-Verdrag en het Euratom-Verdrag, ter vervanging van de huidige EGKS-, EG- en Euratom-Statuten van het Hof – behoudt evenwel het aantal van vijftien rechters bij het Gerecht.³⁹

22. Tegelijkertijd diende echter te worden gewaakt over de doeltreffendheid van de rechtspleging en de samenhang van de rechtspraak. In de huidige stand van zaken houdt het Hof van Justitie zitting in kamers van drie, vijf of zeven rechters. Het beraadslaagt in voltallige zitting onder andere wanneer een lidstaat of een instelling van de Gemeenschap die partij is bij het geding daarom verzoekt.⁴⁰ Het Gerecht van eerste aanleg houdt zitting in kamers bestaande uit drie of vijf rechters, uitzonderlijk voltallig of in enkelvoudige kamers.⁴¹ Krachtens het Verdrag van Nice vormen zowel het Hof van Justitie als het Gerecht van eerste aanleg uit hun midden kamers van drie en vijf rechters. Uitgaande van de doeltreffendheid van de rechtspleging en de beraadslaging is het inderdaad geen evidentie om in voltallige zitting met ze-

venentwintig rechters te werken. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice zal het Hof van Justitie, wanneer een lidstaat of een instelling van de Gemeenschap die partij is bij het geding daarom verzoekt, zaken in «grote kamer» behandelen. De grote kamer zal bestaan uit elf rechters, waaronder de president van het Hof en de presidenten van de uit vijf rechters bestaande kamers (deze laatsten zullen voortaan voor drie jaar worden verkozen, welke termijn eenmaal verlengbaar is). Beraadslaging in voltallige zitting wordt gereserveerd voor de uitzonderlijke gevallen van een verzoek tot ambtshalve ontslag van de Europese ombudsman (aanhangigmaking door het Europees Parlement), van een lid van de Commissie (aanhangigmaking door de Raad of de Commissie) of van een lid van de Rekenkamer (aanhangigmaking door de Rekenkamer) en voor de gevallen waarin het Hof, de advocaat-generaal gehoord, van oordeel is dat een aanhangige zaak van uitzonderlijk belang is.⁴² Het reglement voor de procesvoering kan bepalen dat ook het Gerecht in bepaalde gevallen voltallig of in grote kamer zitting houdt.⁴³

23. Het Hof van Justitie zal ook in de toekomst worden bijgestaan door acht advocaten-generaal.⁴⁴ Nieuw sinds het Verdrag van Nice is dat niet in elke zaak die voor het Hof wordt gebracht, automatisch een advocaat-generaal moet worden aangewezen. Zo bepaalt art. 20 van het nieuwe Statuut dat, wanneer het Hof van oordeel is dat in de zaak geen nieuwe rechtsvraag aan de orde is, het Hof, de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen dat de zaak zonder conclusie van de advocaat-generaal zal worden berecht. Krachtens het gewijzigde art. 224, eerste lid, EG kan het Statuut bepalen dat het Gerecht wordt bijgestaan door advocaten-generaal.⁴⁵

2^o Bevoegdheidsverdeling tussen Hof van Justitie en Gerecht van eerste aanleg

24. Het Hof van Justitie verzekert krachtens art. 220 EG de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van het EG-Verdrag. Het beantwoordt daartoe prejudiciële vragen gesteld door nationale rechters over de uitlegging van het primaire en het secundaire Gemeenschapsrecht en de geldigheid van het secundaire Gemeenschapsrecht.⁴⁶ Ook op rechtstreekse beroepen tot nietigver-

³⁸ COM (2000) 898 def. van 13 februari 2001, *Bull. EU* 1/2-2001, 1.1.2. Het Commissievoorstel is noodzakelijkerwijze gebaseerd op art. 308 *juncto* het huidige art. 191 EG.

³⁹ Art. 48 Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie. Deze bepaling kan, zoals alle andere bepalingen van het Statuut die geen deel uitmaken van titel I betreffende de status van de rechters en de advocaten-generaal, worden gewijzigd overeenkomstig de besluitvormingsprocedure neergelegd in de gewijzigde art. 245 EG en 160 Euratom-Verdrag: op verzoek van het Hof van Justitie en na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie, dan wel op verzoek van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Hof van Justitie, beslist de Raad met eenparigheid van stemmen.

⁴⁰ Art. 221, derde alinea, EG.

⁴¹ Zie art. 10 en 11 Reglement voor de procesvoering van het Gerecht; voor een grondige studie over het functioneren van het Gerecht, zie K. LENAERTS, «Le Tribunal de première instance des Communautés européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire», *Cahiers de droit européen*, 2000, 323-411.

⁴² Art. 16 Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie. Dit houdt in dat niemand het recht heeft om van het Hof te verlangen dat het voltallig zitting houdt. Lidstaten of instellingen van de Gemeenschap die partij zijn bij het geding, kunnen enkel verkrijgen dat het Hof zitting houdt in «grote kamer» van elf rechters.

⁴³ Art. 50 Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie.

⁴⁴ Krachtens art. 222 EG kan dit aantal, zoals vroeger, op verzoek van het Hof van Justitie door de Raad met eenparigheid van stemmen worden verhoogd.

⁴⁵ Voorlopig is dit niet gebeurd. Art. 49 Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie codificeert de bestaande regeling, namelijk de mogelijkheid dat leden van het Gerecht van eerste aanleg worden aangewezen om in een bepaalde zaak de functie van advocaat-generaal te bekleden; van deze mogelijkheid werd nauwelijks gebruik gemaakt, omdat de hoge werkdruk voor de rechters bij het Gerecht dit niet mogelijk maakte (zie hierover K. LENAERTS (*supra* noot 41), 339, nr. 19).

klaring van secundair Gemeenschapsrecht of wegens nalaten te besluiten ingesteld door lidstaten of instellingen van de Unie wordt door het Hof van Justitie uitspraak gedaan.⁴⁷ Het Gerecht van eerste aanleg, opgericht in 1989, neemt kennis van rechtstreekse beroepen ingesteld door natuurlijke personen of rechtspersonen tegen instellingen van de Unie en van ambtenarenzaken.⁴⁸

25. Hof en Gerecht hebben reeds geruime tijd te kampen met een aanzienlijke toename van het aantal aanhangige zaken, wat leidt tot langere termijnen om tot een uitspraak te komen. Deze situatie dreigt te verergeren doordat wellicht nieuwe categorieën van geschillen aan de communautaire rechter zullen worden voorgelegd, onder andere over het nieuwe Gemeenschapsoctrooi. Opdat het Hof van Justitie zich zou kunnen concentreren op zijn taken van hoogste rechterlijke instantie, werd in Nice als beginsel aanvaard dat het enkel nog uitspraak zou doen over vraagstukken die van wezenlijk belang zijn voor de communautaire rechtsorde. Daartoe blijft het Hof bevoegd voor de behandeling van beroepen wegens niet-nakoming door lidstaten van het Gemeenschapsrecht, het beantwoorden van de meeste prejudiciële vragen, het beslissen op hogere voorziening tegen uitspraken van het Gerecht van eerste aanleg in het raam van rechtstreekse beroepen en, bij uitzondering, de heroverweging van beslissingen als appèlrechter alsook prejudiciële beslissingen van het Gerecht van eerste aanleg (zie *infra* nrs. 27 en 28).

26. Het Gerecht van eerste aanleg zal zich in beginsel buigen over alle rechtstreekse beroepen gericht tegen instellingen van de Unie, ongeacht de hoedanigheid van de verzoeker,⁴⁹ met uitzondering van die waarvoor een rechterlijke kamer bevoegd is (zie *infra* nr. 27) en die welke overeenkomstig het Statuut aan het Hof van Justitie zijn voorbehouden. Voorlopig reserveert art. 51 van dat Statuut de door de lidstaten, de instellingen van de Unie en de Europese Centrale Bank ingestelde beroepen nog voor het Hof van Justitie, wat in feite neerkomt op een codificatie van het *status quo*.⁵⁰ Het Statuut kan bepalen dat het Gerecht van eerste aanleg tevens bevoegd is voor andere categorieën van beroepen. Tegen de beslissingen die het Gerecht van eerste aanleg op rechtstreekse beroepen geeft, kan, zoals dat nu reeds het geval is, een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof van Justitie.

⁴⁶ Art. 234 EG.

⁴⁷ Respectievelijk art. 230, tweede en derde alinea, en art. 232, eerste alinea, EG.

⁴⁸ Respectievelijk art. 230, vierde alinea, art. 232, derde alinea, art. 235 en art. 236 EG.

⁴⁹ Het gewijzigde art. 225, eerste lid, EG verduidelijkt dat het gaat om de in art. 230, 232, 235, 236 en 238 EG bedoelde beroepen. In verband met ambtenarenzaken bestaat het voornemen om zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice een rechterlijke kamer voor dit soort van zaken op te richten (zie Verklaring nr. 16 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice).

⁵⁰ In Verklaring nr. 12 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice verzoekt de Intergouvernementele Conferentie het Hof van Justitie en de Commissie zo spoedig mogelijk de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg aan een algeheel onderzoek te onderwerpen, in het bijzonder wat rechtstreekse beroepen betreft, en passende voorstellen in te dienen, zodat die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice terstond door de bevoegde instanties kunnen worden behandeld.

27. Daarnaast kan de Raad, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie of van het Hof van Justitie en na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie of het Hof van Justitie (afhankelijk van de instelling die het voorstel heeft ingediend), rechterlijke kamers instellen die in eerste aanleg kennis nemen van bepaalde categorieën van beroepen in bij het besluit tot instelling van die kamers nader te bepalen specifieke aangelegenheden.⁵¹ Gedacht wordt aan kamers gespecialiseerd in ambtenarenzaken of intellectuele eigendomsrechten.⁵² Tegen de beslissingen van de rechterlijke kamers kan bij het Gerecht van eerste aanleg een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld of, wanneer het besluit tot instelling van de kamer daarin voorziet, een beroep dat ook op feitelijke vragen betrekking heeft.⁵³ Voor de partijen bij het geding, de lidstaten en de communautaire instellingen zijn de beslissingen die het Gerecht aldus op hogere voorziening of als appèlrechter wijst, final. Zij kunnen evenwel, bij uitzondering, door het Hof van Justitie worden heroverwogen, wanneer er een ernstig gevaar bestaat dat de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht wordt aangetast.⁵⁴ Alleen de eerste advocaat-generaal bij het Hof van Justitie kan, wanneer hij of zij van oordeel is dat er een ernstig risico bestaat dat de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht wordt aangetast, binnen een maand

⁵¹ Nieuw art. 225A EG.

⁵² Zie *supra* noot 49 wat de ambtenarenzaken betreft. Bovendien maakt een Verklaring van Luxemburg, waarvan de Conferentie akte heeft genomen (*Pb.* 10 maart 2001, C 80/87), duidelijk dat ook gedacht wordt aan een omvorming tot rechterlijke kamers in de zin van art. 225A EG van de beroepskamers van het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen). Luxemburg zegt daarin toe dat ook na een dergelijke omvorming die kamers in Alicante zullen blijven. Wat ten slotte het toekomstig Gemeenschapsoctrooi betreft, moet allereerst worden gewezen op het nieuw ingevoerde art. 229A EG, volgens welk de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen bepalingen kan vaststellen waarbij aan het Hof van Justitie, in een door hem te bepalen mate, de bevoegdheid wordt verleend uitspraak te doen in geschillen die verband houden met communautaire industriële eigendomsrechten. Dit besluit moet vervolgens door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen worden aangenomen. De aanneming door elke lidstaat van dit besluit is nodig, omdat een geschil inzake het Gemeenschapsoctrooi (betwistingen omtrent inbreuken op het octrooi, verklaringen van niet-inbreuk, ongeldigverklaringen, enz.) voor het eerst in de geschiedenis van de communautaire rechtsbescherming particuliere procespartijen tegenover elkaar zou plaatsen voor de Gemeenschapsrechter met het oog op een beslechting ten gronde – op grond van het Gemeenschapsrecht – van het tussen hen gerezen geschil. Die stap zou, naar verluidt, in een aantal landen slechts gezet kunnen worden na goedkeuring door de bevolking in een referendum. Als het «Hof van Justitie» aldus bevoegd wordt, kan deze bevoegdheid vervolgens volgens een Raadsbesluit gegrond op art. 225A EG aan een rechterlijke kamer worden toevertrouwd, dan wel – wat minder waarschijnlijk lijkt – aan het Gerecht van eerste aanleg zelf, krachtens een bepaling in het Statuut gegrond op art. 224, eerste alinea, tweede zin, EG. Hoe dan ook loopt het Verdrag van Nice niet vooruit op de politieke keuzes die terzake nog dienen te worden gemaakt bij het tot stand brengen van het Gemeenschapsoctrooi, wat blijkt uit Verklaring nr. 17 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice.

⁵³ Nieuw art. 225A, derde alinea, EG.

⁵⁴ Gewijzigd art. 225, lid 2, tweede alinea, EG.

na de uitspraak van het Gerecht, het Hof voorstellen de beslissing van het Gerecht te heroverwegen. Het Hof beslist binnen een maand na het voorstel of heroverweging van de uitspraak noodzakelijk is.⁵⁵

28. Nieuw is ten slotte dat het Gerecht van eerste aanleg voortaan bevoegd is kennis te nemen van prejudiciële vragen die worden voorgelegd uit hoofde van art. 234 EG en beperkt blijven tot specifieke, in het Statuut bepaalde aangelegenheden. Wanneer het Gerecht van eerste aanleg echter van oordeel is dat in een zaak een principiële beslissing moet worden genomen die van invloed kan zijn op de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht, kan het de zaak naar het Hof van Justitie verwijzen voor een uitspraak. De beslissingen die het Gerecht van eerste aanleg over prejudiciële vragen geeft, kunnen, bij uitzondering, door het Hof van Justitie worden heroverwogen, wanneer er een ernstig gevaar bestaat dat de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht wordt aangetast.⁵⁶

29. Uit het voorgaande blijkt dat het Verdrag van Nice een grondige hervorming bevat van de gerechtelijke organen van de Unie. Deze hervorming steunt bovendien op een coherent concept: het Gerecht van eerste aanleg, waarvan de naam alsmaar minder de lading dekt, wordt het doorsnee bevoegde rechtscollège ter beslechting van de meest diverse geschillen die de verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire* kan meebrengen. Dit betekent dat het in beginsel niet enkel bevoegd is om kennis te nemen van de rechtstreekse beroepen gericht tegen instellingen van de Unie,

⁵⁵ Art. 62 Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie. Verklaring nr. 13 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice stelt bovendien dat «de essentiële bepalingen» betreffende de heroverwegingsprocedure vastgesteld moeten worden in het Statuut van het Hof van Justitie (d.i. volgens de besluitvormingsprocedure neergelegd in art. 245 EG en art. 160 Euratom-Verdrag, *supra* noot 39). Die bepalingen dienen in het bijzonder nader te regelen: 1) de rol van de partijen in de procedure voor het Hof van Justitie, teneinde de bescherming van hun rechten te waarborgen; 2) de gevolgen van de heroverwegingsprocedure voor het executoire karakter van de beslissing van het Gerecht van eerste aanleg; 3) de gevolgen van de beslissing van het Hof van Justitie voor het geschil tussen de partijen.

⁵⁶ Gewijzigd art. 225, derde lid, EG. Deze heroverweging door het Hof van Justitie is enkel mogelijk binnen de grenzen en op dezelfde wijze als hiervoor aangeduid met betrekking tot de heroverweging van beslissingen van het Gerecht gegeven op hogere voorziening of beroep tegen de beslissingen van de rechterlijke kamers (zie nr. 27 *in fine* en noot 55), wat ook hier dus betekent dat partijen in het hoofdgeding, lidstaten of communautaire instellingen de heroverweging niet kunnen vragen; het initiatief ligt enkel bij de eerste advocaat-generaal bij het Hof. Dit is nodig om de doeltreffendheid van de prejudiciële procedure voor het Gerecht te verzekeren. De uitspraken van het Gerecht moeten in beginsel een snel en definitief antwoord bieden aan de vraagstellende nationale rechter. De heroverweging is een soort noodrem, wanneer de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht aan een ernstig risico blijkt bloot te staan, een situatie waarvan het Verdrag zelf zegt dat ze zich slechts «bij uitzondering» zal voordoen. Bovendien stelt Verklaring nr. 15 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice «dat het Hof, wanneer het in uitzonderlijke gevallen besluit tot heroverweging van een prejudiciële beslissing van het Gerecht van eerste aanleg, volgens een spoedprocedure uitspraak dient te doen». Zie ook Verklaring nr. 13 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice (*supra* noot 55), die ook betrekking heeft op de heroverwegingsprocedure in verband met prejudiciële uitspraken van het Gerecht van eerste aanleg.

ongeacht van wie deze beroepen uitgaan (onder voorbehoud uiteraard van een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening bij het Hof van Justitie), maar ook dat het als appelrechter de zaken afdoet die in eerste aanleg worden beslecht door rechterlijke kamers, die zodoende een materieel begrensde gedeelte van de rechtstreekse beroepen in eerste aanleg van het Gerecht overnemen, wat voor de betrokken materies leidt tot een specialisatie van de rechtspraak in twee instanties (rechterlijke kamer en Gerecht, onder voorbehoud van de zeer uitzonderlijke heroverwegingsprocedure voor het Hof van Justitie, te starten door de eerste advocaat-generaal bij het Hof, in het belang van de eenheid en de samenhang van het Gemeenschapsrecht). Door dit alles ontstaat een grote flexibiliteit, die de Gemeenschapswetgever, optredend op grond van art. 225, 225A en 245 EG (dit laatste artikel met het oog op de invoering of wijziging van bepalingen in het Statuut van het Hof), in staat stelt de rechtsbescherming te organiseren op een wijze die aangepast is aan de materiële uitbreiding van het Gemeenschapsrecht in steeds nieuwe gebieden, en aldus het hoofd te bieden aan het daardoor toenemend aantal geschillen. Het Hof van Justitie vervult ten aanzien van deze procedures voor het Gerecht en de rechterlijke kamers alleen nog zijn functie van hoogste rechter die de eenheid en de samenhang van het Gemeenschapsrecht waarborgt.

30. De verdeling van de prejudiciële vragen tussen Hof en Gerecht ligt in het verlengde van dezelfde logica. Het Gerecht wordt namelijk ontheven van een hele reeks rechtstreekse beroepen die in eerste aanleg naar de nieuw op te richten rechterlijke kamers gaan; het blijft hier enkel beroepsinstantie. De vrijgekomen ruimte wordt gebruikt om, in *specifieke* materies – wellicht in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, materies waarin het Gerecht ook vaak met rechtstreekse beroepen wordt geconfronteerd – de taak van het beantwoorden van prejudiciële vragen, in beginsel definitief (alweer onder voorbehoud van de genoemde, zeer uitzonderlijke, heroverwegingsprocedure voor het Hof van Justitie), van het Hof over te nemen. De betrokken materies moeten door de Gemeenschapswetgever worden aangeduid overeenkomstig art. 245 EG (invoering of wijziging van bepalingen in het Statuut van het Hof), wat delicate politieke keuzes impliceert. De idee is hoe dan ook dat het Hof ontheven moet worden van prejudiciële vragen die normaal gezien geen principiële beslissing vergen die van invloed kan zijn op de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht. Dit betekent niet dat deze vragen geen enkel belang zouden vertonen voor de ontwikkeling van het Gemeenschapsrecht (dat zal zeer zeker wel het geval zijn), maar enkel dat de beantwoording ervan aan een ander rechtscollège dan het Hof kan worden overgelaten, zonder dat de eenheid of de samenhang van het Gemeenschapsrecht daardoor in het gedrang dreigt te komen. Wel is duidelijk dat het moet gaan om materies van Gemeenschapsrecht – niet om het Unierecht van de «derde pijler» (art. 225, derde lid, EG verwijst immers enkel naar art. 234 EG, niet naar art. 35 EU) – wat natuurlijk ook de recentelijk ge-communautariseerde materies van internationaal privaatrecht omvat.⁵⁷ Deze taakstelling voor het Gerecht in prejudiciële zaken moet ertoe bijdragen dat nationale rechters, ook bij een aanzienlijke uitbreiding van het aantal materies waarin zij vragen aan de Gemeenschapsrechter wensen te stellen (men denke aan Titel IV van het Derde Deel van het

EG-Verdrag inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, wanneer de nodige wetgeving op grond van deze Titel zal zijn aangenomen), snel een kwalitatief hoogstaand – d.i. concreet bruikbaar – antwoord zullen krijgen, hetzij van het Hof hetzij van het Gerecht.⁵⁸

31. Met dit alles creëert het Verdrag van Nice een nieuw evenwicht tussen het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg. Het hoogst uitzonderlijke karakter van een heroverweging door het Hof van Justitie van beslissingen van het Gerecht van eerste aanleg gegeven op hogere voorziening of beroep tegen de beslissingen van de rechterlijke kamers of als antwoord op prejudiciële vragen, illustreert dat de relatie tussen beide rechtscolleges tot een quasi-nevenschikking is geëvolueerd. Dit komt voortaan ook tekstueel tot uiting. Zo weerspiegelt het gewijzigde art. 220 EG – waarin vroeger enkel sprake was van het Hof van Justitie – de nieuwe balans tussen Hof en Gerecht.⁵⁹ Voorts zijn de samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van het Gerecht van eerste aanleg, net als die van het Hof van Justitie, in het EG-Verdrag zelf opgenomen.⁶⁰

3^o Overige wijzigingen

32. Het recht van het Europees Parlement om krachtens art. 230, derde lid, EG een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen handelingen van secundair Gemeenschapsrecht, werd uitgebreid. Voortaan moet het Europees Parlement daartoe geen specifiek belang («de vrijwaring van zijn prerogatieven») meer aantonen, waardoor het op voet van gelijkheid wordt behandeld met de Raad, de Commissie en de lidstaten. Gelijke behandeling met voornoemde actoren verkreeg het Europees Parlement ook door de toekenning van het recht het advies in te winnen van het Hof van Jus-

titie over de verenigbaarheid van een beoogde internationale overeenkomst met de bepalingen van het EG-Verdrag.⁶¹

33. Vermeldenswaard, ten slotte, is de grotere flexibiliteit die werd gecreëerd om het Europese rechterlijk stelsel in de toekomst aan te passen. Zoals blijkt, moeten een hele reeks kwesties verder worden geregeld door opname of wijziging van bepalingen in het Statuut van het Hof van Justitie overeenkomstig de besluitvormingsprocedure neergelegd in art. 245 EG (zie *supra* nr. 21). Voorts kunnen de reglementen voor de procesvoering door het Hof of het Gerecht worden aangepast na goedkeuring door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de plaats van de nu geldende eenparigheid.⁶² Hierdoor ontstaat een hiërarchische opbouw van bepalingen die respectievelijk met een Verdragswijziging, een eenparige stemming in de Raad, of met gekwalificeerde meerderheid in de Raad kunnen worden aangepast. Deze herschikking van de rechtsnormen op het gebied van de rechterlijke organisatie van de Unie bevat mogelijk een interessant denkspoor in het raam van het «post-Nice»-debat voor een eventuele omvangrijkere operatie terzake van de Verdragsteksten in hun geheel beschouwd (zie *infra* nrs. 68-71).

F. Overige instellingen en organen

34. Voor de Rekenkamer werd door de Intergouvernementele Conferentie het principe gehandhaafd dat één lid afkomstig is uit elke lidstaat. Met het oog op een vlotte werking in een uitgebreide Unie werd in het EG-Verdrag de mogelijkheid ingeschreven om in de schoot van de Rekenkamer kamers in het leven te roepen die belast kunnen worden met de goedkeuring van bepaalde categorieën verslagen en adviezen.⁶³

35. Aangehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice treft men in de Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie het gemeenschappelijk standpunt aan dat de lidstaten tijdens de toetredingsonderhandelingen zullen verdedigen met betrekking tot de toekomstige samenstelling van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het ledenaantal van beide Comité's mag in een Unie van zevenentwintig lidstaten niet meer dan 350 bedragen. Het Verdrag van Nice bepaalt uitdrukkelijk dat het Economisch en Sociaal Comité voortaan zal bestaan uit vertegenwoordigers van de diverse economische en sociale onderdelen van de civiele maatschappij.⁶⁴ Tevens werden extra voorwaarden gesteld aan het lidmaatschap van het Comité van de Regio's om het democratische karakter van dit adviesorgaan te versterken: voortaan moet het gaan om «vertegenwoordigers uit de regionale en lokale lichamen die in een regionaal of lokaal lichaam gekozen zijn of politiek verantwoording schuldig zijn aan een gekozen vergadering.»⁶⁵

36. Het gewijzigde art. 144 EG biedt tot slot een rechtsgrond voor de instelling door de Raad, na raadpleging van

⁶¹ Gewijzigd art. 300, zesde lid, EG.

⁶² Gewijzigde art. 223, zesde alinea, en 224, vijfde alinea, EG.

⁶³ Gewijzigd art. 247, eerste lid, EG.

⁶⁴ Gewijzigd art. 257, tweede alinea, EG spreekt van producenten, landbouwers, vervoerders, werknemers, handelaren en ambachtslieden, vrije beroepen, consumenten en het algemeen belang.

⁶⁵ Gewijzigd art. 263, eerste alinea, EG.

⁵⁷ Zie Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (*Pb.* 16 januari 2001, L 12/1); Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures (*Pb.* 30 juni 2000, L 160/1); Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (*Pb.* 30 juni 2000, L 160/19); en Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (*Pb.* 30 juni 2000, L 160/37).

⁵⁸ De Intergouvernementele Conferentie was zich er terdege van bewust dat deze hele hervorming erg diep snijdt in de tot nu toe vertrouwde bevoegdheidsverdeling tussen Hof en Gerecht. Zij zegt dan ook in Verklaring nr. 14 gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice van oordeel te zijn «dat de Raad bij de vaststelling van de bepalingen van het Statuut ter uitvoering van art. 225, tweede en derde lid, dient te voorzien in een procedure om de praktische toepassing van die bepalingen uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice te evalueren».

⁵⁹ «Het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg verzekeren, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van dit Verdrag.»

⁶⁰ Gewijzigde art. 224 en 225 EG.

het Europees Parlement, van een comité voor sociale bescherming met een adviestaak, teneinde de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met de Commissie op het gebied van sociale bescherming te bevorderen. Voor de vervulling van zijn opdracht legt het comité de nodige contacten met de sociale partners. Iedere lidstaat en de Commissie benoemen twee leden van het comité.

III. BESLUITVORMING

A. Uitbreiding van de stemming in de Raad met gekwalificeerde meerderheid

37. Het idee van een besluitvorming in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie *supra* nrs. 13-15) dateert reeds van het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957). Na een overgangsperiode werd deze wijze van besluiten ingevoerd in de hoofdstukken van het gemeenschappelijk landbouw- en vervoerbeleid. De Europese Akte (1986) breidde het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid uit tot de meeste maatregelen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Met gebruikmaking van deze methode werden meer dan driehonderd richtlijnen en verordeningen vastgesteld. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) neemt de Raad het overgrote deel van zijn besluiten aan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en dit veelal in medebeslissing met het Europees Parlement, welke procedure de Raad en het Parlement een gelijkwaardige rol toebedeelt bij de totstandkoming van wetgevende handelingen (art. 251 EG). Overeenkomstig een zeventigtal Verdragsartikelen beslist de Raad echter nog met eenparigheid van stemmen, meestal in voor de lidstaten politiek gevoelige domeinen.

38. Het vereiste van unanimiteit binnen de Raad kan in de toekomst een hypotheek leggen op ieder daadwerkelijk optreden op de betrokken beleidsterreinen. Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, stijgt immers het risico dat een lidstaat effectief van zijn veto gebruik maakt. Op terreinen waarvoor de unanimiteit geldt, vervalt de Raad vaak in erg gedetailleerde besluiten, teneinde met de wensen van alle lidstaten rekening te houden, of nog omdat de lidstaten elkaar niet vertrouwen wat de uitvoering betreft van vager geformuleerde wetgeving. Dit alles bemoeilijkt natuurlijk het vaststellen van de eindtekst van besluiten. Anderzijds heeft unanimiteit ook zekere voordelen: voor beslissingen met constitutionele draagwijdte, bijvoorbeeld beslissingen die het institutionele evenwicht raken, is steun van alle lidstaten wenselijk. Voorts zullen de lidstaten delicate beslissingen wellicht vlotter en preciezer uitvoeren wanneer deze op algemene consensus steunen (en dus ook de nationale of regionale parlementen van de lidstaten zich niet tegen hun aanneming hebben verzet).⁶⁶ Tijdens de Intergouvernementele Conferentie moest met al deze overwegingen rekening worden gehouden.

39. Bij de aanvang en in de loop van de Intergouvernementele Conferentie werd door het Portugese en het

Franse voorzitterschap een vijftigtal Verdragsartikelen aangeduid voor een mogelijke overgang naar een besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid. Daaronder werden vijf domeinen als in dit opzicht bijzonder belangrijk maar tegelijk gevoelig aangemerkt: het sociaal beleid en de sociale zekerheid; de fiscaliteit; visa, asiel en immigratie; het cohesiefonds; en ten slotte de gemeenschappelijke handelspolitiek. In vele onderdelen van deze materies hebben de staatshoofden en regeringsleiders in Nice hun aarzeling om het vetorecht uit handen te geven niet of slechts gedeeltelijk overwonnen. Dit heeft hier en daar geleid tot complexe bepalingen met uitzonderings- en overgangsregimes, wat de doorzichtigheid van de besluitvormingsprocedures noch de leesbaarheid van de Verdragen ten goede komt.

1° Sociaal beleid en sociale zekerheid

40. Art. 137 EG, dat het aannemen van minimumvoorschriften op sociaal gebied mogelijk maakt, vereist eenparigheid van stemmen voor een heel aantal materies: de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers, de bescherming van werknemers tegen onrechtmatig ontslag, de collectieve belangenverdediging van werknemers en werkgevers, de werkgelegenheidsvoorwaarden voor legaal op het grondgebied van de Europese Unie verblijvende onderdanen van derde landen, en de bepalingen betreffende het Europees Sociaal Fonds. Art. 137 EG wordt door het Verdrag van Nice herschikt, maar aan de besluitvormingsprocedure wordt niet fundamenteel geraakt. Wel wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de Raad om in een niet nader bepaalde toekomst met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na advies van het Europees Parlement, het vereiste van eenparigheid te wijzigen in een gekwalificeerde meerderheid (in de vorm van de medebeslissingsprocedure) op het vlak van de bescherming van werknemers tegen onrechtmatig ontslag, de collectieve belangenverdediging van werknemers en werkgevers en de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Nieuw is wel dat de Raad voortaan op alle terreinen van het sociaal beleid maatregelen kan aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen door middel van initiatieven ter verbetering van de kennis, ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken, bevordering van innoverende benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.⁶⁷

41. De Intergouvernementele Conferentie is er in Nice niet in geslaagd de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in te voeren in het belangrijke art. 42 EG, dat de rechts-

⁶⁶ Zie hierover R. DEHOUSSE, «Constitutional Reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?», in J. HAYWARD (red.), *The crisis of representation in Europe*, Londen, Frank Cass, 1995, 118-136.

⁶⁷ Gewijzigd art. 137 EG. Dit is een wijze van optreden die bekend staat als «open-coördinatiemethode». Zij werd voor het eerst ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam wat het werkgelegenheidsbeleid betreft (art. 129 EG). In feite gaat het om de codificatie in het EG-Verdrag van een praktijk die door de Europese Raad is begonnen, voor het werkgelegenheidsbeleid, te Luxemburg (Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid van 20 en 21 november 1997, *Bull. EU* 11-1997, I.4.13-19), voor het sociaal beleid, te Lissabon (Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2000, *Bull. EU* 3-2000, I.5.7, I.15, I.16 en I.18).

grondslag bevat voor coördinatie van de verschillende socialezekerheidsstelsels, teneinde het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie te bevorderen.

2^o Fiscaliteit

42. Fiscaliteit wordt algemeen beschouwd als een typisch lidstatelijke materie. Toch heeft de Gemeenschap een aantal fiscale bevoegdheden, namelijk met betrekking tot grensoverschrijdende vraagstukken, met het oog op het wegwerken van belemmeringen voor de totstandkoming van de interne markt. Het voorstel dat tijdens de Intergouvernementele Conferentie ter tafel lag, was erop gericht vijf dergelijke belastingkwesties (BTW, fraudebestrijding, milieubelasting, samenwerking tussen de nationale belastingadministraties en het vermijden van dubbele belasting) te verenigen in een nieuw artikel, en het vereiste van eenparigheid van stemmen weg te laten ten voordele van een gekwalificeerde meerderheid. Hieromtrent werd echter geen overeenstemming bereikt. Deze grensoverschrijdende aspecten van de fiscaliteit blijven bijgevolg verspreid over verschillende Verdragsbepalingen die eenparigheid van stemmen in de Raad vereisen voor de besluitvorming.

3^o Visa, asiel en immigratie

43. Tijdens de Europese Raad van Tampere (15 en 16 oktober 1999) werd duidelijk geponeerd dat de in Titel IV van het Derde Deel van het EG-Verdrag genoemde beleidsterreinen betreffende visa, asiel en immigratie en andere domeinen die verband houden met het vrij verkeer van personen, op Europees niveau moeten worden beheerd.⁶⁸ Tijdens de Intergouvernementele Conferentie boekte men op het vlak van de invoering van een gekwalificeerde meerderheid om een dergelijke aanpak mogelijk te maken enige vooruitgang, maar het resultaat oogt ingewikkeld. Gekwalificeerde meerderheid wordt op bepaalde terreinen volledig (justitiële samenwerking in burgerlijke zaken), op andere gedeeltelijk (minimumnormen voor de tijdelijke opvang van ontheemden, maar niet wat betreft de lastenverdeling tussen de lidstaten) ingevoerd. In nog andere materies gebeurt de invoering van een gekwalificeerde meerderheid op een later tijdstip (illegale immigratie en illegaal verblijf, kortstondig verblijf op het grondgebied van de Unie en personencontroles aan de buitengrenzen), wordt die afhankelijk gemaakt van een nieuwe Verdragswijziging of beleidsverklaring (immigratiebeleid), of van de voorafgaande creatie met eenparigheid van stemmen van een communautair kader (asiel).⁶⁹

4^o Cohesiefonds

44. Het Cohesiefonds levert de minst welvarende landen van de Europese Unie financiële steun met betrekking tot projecten op het gebied van milieu en transeuropese netwerken in de sfeer van de vervoerinfrastructuur. In een Unie met zeventientwintig lidstaten dreigt het vetorecht het cohe-

siebeleid te verlammen of de kredieten te versnipperen. In Nice werd overeenstemming bereikt over de invoering op dit domein in 2007 van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad, gekoppeld aan instemming van het Europees Parlement. Voorwaarde hiertoe is wel dat tegen die datum door de Raad – met unanimiteit – een meerjarig financieel vooruitzicht en een interinstitutioneel akkoord is goedgekeurd.⁷⁰

5^o Gemeenschappelijke handelspolitiek

45. Internationale handelsakkoorden over goederen worden door de Gemeenschap gesloten op grond van art. 133 EG, dat daartoe een besluit bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad voorschrijft. In het vijfde lid van datzelfde artikel is thans bepaald dat de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het toepassingsgebied van art. 133 kan uitbreiden tot internationale overeenkomsten betreffende diensten en intellectuele eigendom.⁷¹ Tot dusver is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, zodat op deze domeinen moeilijk onderhandelbare «gemengde akkoorden» nodig zijn, waarbij zowel de Gemeenschap als de lidstaten partij zijn. Diensten maken echter 25 tot 50 % uit van het handelsverkeer tussen de Unie en haar belangrijkste partners, en een doeltreffende bescherming van auteursrechten, octrooien, merken en oorsprongsbenamingen is een essentiële voorwaarde voor het bedrijfsleven van de Unie om zich met succes op de wereldmarkt te bewegen. Daarom is in Nice beslist dat internationale overeenkomsten betreffende de handel in diensten en de handelsaspecten van intellectuele eigendom *in beginsel* zullen worden gesloten met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen de Raad.⁷² Er zijn echter belangrijke *uitzonderingen* op dit beginsel, waarbij de Raad over het sluiten van dergelijke overeenkomsten met eenparigheid van stemmen beslist. Dit is allereerst het geval wanneer de overeenkomst bepalingen bevat waarvoor interne voorschriften met eenparigheid van stemmen worden aangenomen (het gaat om een toepassing van het beginsel van parallelisme van de stemprocedures binnen de Raad op het vlak van de interne en de externe bevoegdheden van de Gemeenschap, neergelegd in art. 300, tweede lid, eerste alinea, EG). Vervolgens is er het geval waarin de overeenkomst betrekking heeft op een gebied ten aanzien waarvan de Gemeenschap haar bevoegdheden uit hoofde van het EG-

⁷⁰ Gewijzigd art. 161, derde alinea, EG.

⁷¹ Het betreft hier een aanvulling van art. 133 EG door het Verdrag van Amsterdam als antwoord op H.v.J., 15 november 1994, advies 1/94, *Jur.*, 1994, I-5267, waarin een beperkte uitlegging werd gegeven van de bevoegdheid van de Gemeenschap om op grond van art. 133 internationale overeenkomsten te sluiten betreffende de handel in diensten en handelsaspecten van de intellectuele eigendom. Zie hierover K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1999, 748-750, nrs. 780-781.

⁷² Bovendien kan de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluiten dit beginsel uit te breiden tot onderhandelingen en internationale akkoorden betreffende andere aspecten van intellectuele eigendom, met inachtnaam evenwel van *infra* nr. 46 (art. 133, zevende lid, EG).

⁶⁸ Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 10-1999, I.3.3.

⁶⁹ Gewijzigd art. 67, vijfde lid, EG; Verklaring nr. 5 ad art. 67 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice.

Verdrag nog niet heeft uitgeoefend door interne voorschriften aan te nemen. Het unanimitetsvereiste strekt er hier toe te verzekeren dat het institutionele evenwicht inherent aan de interne besluitvormingsprocedure (bijvoorbeeld medebeslissing van het Europees Parlement en de Raad) niet al te gemakkelijk verstoord zou kunnen worden doordat een eerste uitoefening van bevoegdheid door de Gemeenschap op een bepaald gebied plaatsvindt door het sluiten van een internationale overeenkomst bij gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad. Unanimititeit biedt dan een bijkomende garantie voor een voorzichtig optreden, dat de latere interne wetgevingsmogelijkheden niet meer tenietdoet dan strikt noodzakelijk is.⁷³ Ten slotte zijn er de zogenaamde «horizontale» overeenkomsten, die naast de handel in diensten of de handelsaspecten van intellectuele eigendom, ook betrekking hebben op o.m. culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten alsmede sociale en volksgezondheidsdiensten. Deze overeenkomsten vereisen niet alleen de unanieme goedkeuring door de Raad, maar behoren «tot de gedeelde bevoegdheid van de Gemeenschap en haar lidstaten» (gewijzigd art. 133, zesde lid, tweede alinea, EG). Zij worden dan ook door de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk gesloten.

46. Bijkomend dient te worden vermeld dat de Raad krachtens art. 133 EG geen internationale overeenkomsten kan sluiten die bepalingen bevatten die de interne bevoegdheden van de Gemeenschap overschrijden, in het bijzonder omdat zij zouden leiden tot harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op een gebied ten aanzien waarvan het EG-Verdrag een dergelijke harmonisatie uitsluit (zie het zesde lid, eerste alinea, van deze bepaling).

47. Internationale overeenkomsten betreffende de handel in diensten in de vervoerssector vallen niet onder art. 133 EG, d.i. het algemene regime van de gemeenschappelijke handelspolitiek, maar blijven onderworpen aan de regelen van het EG-Verdrag inzake vervoer.⁷⁴

⁷³ Vgl. de bekommernis die naar voren komt in advies 1/94 van het Hof (*supra* noot 71), I-5413-5414, rechtsoverwegingen 82-89. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat zolang de Gemeenschap niet is opgetreden op een bepaald gebied, de lidstaten bevoegd blijven [dit alvast wat betreft het normale geval van niet-exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap, zie hierover K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL (*supra* noot 71), 146, nr. 110], wat betekent dat een eerste uitoefening door de Gemeenschap van haar bevoegdheid door het sluiten van een internationale overeenkomst niet alleen de latere interne wetgevingsmogelijkheden van de Gemeenschap zelf beperkt, maar ook de tot dan toe nog bestaande residuaire bevoegdheid van de lidstaten. Dit alles doet onvermijdelijk denken aan het Amerikaanse grondwettelijk recht volgens welk de federatie als enige internationale overeenkomsten kan sluiten, ook op gebieden die materieel onder de (interne) bevoegdheid van de deelstaten vallen. Om te beletten dat de federatie door haar extern optreden de bevoegdheidsverdeling tussen haarzelf en de deelstaten nodeloos in haar voordeel zou scheeftrekken, moeten dergelijke overeenkomsten echter worden goedgekeurd met een tweederde meerderheid in de Senaat, de wetgevende kamer waarin de vijftig deelstaten als zodanig op voet van gelijkheid vertegenwoordigd zijn [zie *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920)].

⁷⁴ Gewijzigd art. 133, zesde lid, derde alinea, EG dat verwijst naar Titel V van het Derde Deel van het EG-Verdrag en art. 300 EG. Het betreft hier een bevestiging van de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit punt: advies 1/94 (*supra* noot 71), I-5402-5404, rechtsoverwegingen 48-53.

48. Tot slot dient te worden vermeld dat de bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale overeenkomsten op het gebied van de handel in diensten en de handelsaspecten van intellectuele eigendom te sluiten «het recht van de lidstaten akkoorden met derde landen of internationale organisaties te handhaven of te sluiten onverlet [laat], voor zover die akkoorden in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht en de overige toepasselijke internationale akkoorden».⁷⁵ Dit betekent dat de toekenning van bevoegdheid aan de Gemeenschap op het hier voorliggende gebied – anders dan voor internationale overeenkomsten op het gebied van goederen⁷⁶ – uit haar aard niet exclusief is. Enkel voor zover de Gemeenschap haar bevoegdheid heeft uitgeoefend, worden de lidstaten beperkt in hun verder internationaal optreden terzake.⁷⁷

6^o Overige wijzigingen

49. Ook op tal van andere gebieden wordt vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice in de Raad met een gekwalificeerde meerderheid gestemd. In het EU-Verdrag betreft het de artikelen 23, tweede lid (benoeming van de speciale vertegenwoordigers voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en 24, derde en vierde lid (internationale overeenkomsten tot uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of standpunt), en in het EG-Verdrag de artikelen 13, tweede lid (communautaire stimuleringsmaatregelen, met uitzondering van harmonisatie, ter bevordering van de doelstelling van non-discriminatie), 18 (vrij verkeer van burgers van de Unie, met uitzondering van bepalingen inzake identiteits- en verblijfsdocumenten en inzake sociale zekerheid en sociale bescherming), 100 (maatregelen ter vrijwaring van de voorziening van bepaalde producten en financiële bijstand aan een lidstaat bij ernstige economische moeilijkheden), 111, vierde lid (internationale vertegenwoordiging van de Gemeenschap op het gebied van de EMU), 123, vierde lid (maatregelen met het oog op de invoering van de euro), 157, derde lid (specifieke steunmaatregelen op industrieel gebied), 159, derde alinea (specifieke maatregelen buiten de structuurfondsen om), 181 A (economische, financiële en technische samenwerking met derde landen, met uitzondering van associatieovereenkomsten en overeenkomsten met kandidaat-lidstaten), 190, vijfde lid (statuut van de leden van het Europees Parlement, behalve de belastingaspecten), 191 (statuut en financiering van de Europese politieke partijen), 207, tweede lid (benoeming van de hoge vertegenwoordiger/secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad), 214, lid 2 (benoeming van de voorzitter en de leden van de Commissie door de Raad in de samenstelling van staats-

⁷⁵ Gewijzigd art. 133, vijfde lid, laatste alinea, EG.

⁷⁶ H.v.J., 11 november 1975, advies 1/75, *Jur.*, 1975, (1355) 1363-1364.

⁷⁷ Dit is het AETR-beginsel: H.v.J., 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, 22/70, *Jur.*, 1971, (263) 276, rechtsoverweging 31. Voor het onderscheid tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap die uit hun aard exclusief zijn en welke die in de mate van hun uitoefening exclusief worden, zie H.v.J., 19 maart 1993, advies 2/91, *Jur.*, 1993, (I-1061) I-1077, rechtsoverwegingen 8 en 9. Voor verdere analyse zie K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, «Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du traité CE», *Cahiers de droit européen*, 1994, (3), 20-28.

hoofden en regeringsleiders), 223 (goedkeuring van het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie), 224 (goedkeuring van het reglement voor de procesvoering van het Gerecht van eerste aanleg), 247 (benoeming van de leden van de Rekenkamer), 248 (benoeming van de leden van het Economisch en Sociaal Comité), en 263 (benoeming van de leden van het Comité van de Regio's).

B. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure

50. Door opeenvolgende Verdragswijzigingen is het Europees Parlement geëvolueerd van een louter adviserende instelling tot een nagenoeg volwaardige wetgevende vergadering. Het Verdrag van Amsterdam (1997) heeft immers de door het Verdrag van Maastricht (1992) ingevoerde medebeslissingsprocedure in die zin hervormd dat het Europees Parlement op voet van gelijkheid werd geplaatst met de Raad bij de totstandkoming van de communautaire wetgeving, alvast wanneer deze procedure van toepassing is.⁷⁸ De medebeslissingsprocedure behelst normaal een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad, maar dit is niet steeds het geval.⁷⁹ Tijdens de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie werd gesteld dat de medebeslissingsprocedure van toepassing moet zijn telkens wanneer de Raad bij de aanneming van wetgevende handelingen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist. Dit zou niet alleen de besluitvorming voor de burgers eenvoudiger en bijgevolg transparanter maken, maar ook de democratische legitimiteit ervan vergroten doordat een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging op Europees niveau een beslissende inbreng krijgt op een ogenblik dat de nationale parlementen, vanwege de gekwalificeerde meerderheidsregel bij de stemming in de Raad, indirect hun vetorecht verliezen.

51. In Nice werd op een heel aantal terreinen waarop van unanimité binnen de Raad naar gekwalificeerde meerderheid werd overgestapt, de medebeslissingsprocedure consequent ingevoerd.⁸⁰ Het parallellisme tussen beide aspecten van de besluitvorming komt dus versterkt uit Nice, maar is toch niet volledig doorgetrokken.⁸¹

⁷⁸ Wetgevende handelingen worden onder andere in volgende domeinen vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure: vrij verkeer van personen, recht van vestiging, vrij verkeer van diensten, onderwijs, volksgezondheid, consumentenbescherming, transeuropese netwerken, milieu (algemeen actieprogramma), cultuur, onderzoek (kader).

⁷⁹ Ondanks de toepasselijkheid van de medebeslissingsprocedure, beslist de Raad met eenparigheid van stemmen wanneer wetgevende handelingen worden aangenomen op grond van bijvoorbeeld de artikelen 18, 42, 47, tweede lid, en 151 EG.

⁸⁰ Zie in het EG-Verdrag de artikelen 62 en 63 (visa, asiel en immigratie – slechts gedeeltelijk en met uitstel), 65 (justitiële samenwerking in burgerlijke zaken), 157 (industrie), 159 (economische en sociale samenhang, met uitzondering van de bepalingen over de structuur- en cohesiefondsen), en 191 (Europese politieke partijen).

⁸¹ Zo werd de medebeslissingsprocedure niet ingevoerd bij het landbouw- en handelsbeleid, waarvoor reeds geruime tijd besluiten met gekwalificeerde meerderheid in de Raad worden aangenomen.

C. Nauwere samenwerking

52. Het Verdrag van Amsterdam (1997) heeft de lidstaten de mogelijkheid verschaft om onderling, binnen het kader van de Verdragen en met gebruikmaking van de instellingen en de procedures van de Unie, een nauwere samenwerking aan te gaan in het belang van de Unie. Belangrijke voorwaarde voor de samenwerking is dat alle lidstaten bij de kopgroep kunnen aansluiten, eventueel nadat aan bepaalde vereisten is voldaan. Een nauwere samenwerking kan worden aangegaan in de eerste – communautaire – pijler en de derde pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken), mits een aantal strenge voorwaarden wordt nageleefd.⁸² Zo moet een meerderheid van de lidstaten aan de nauwere samenwerking deelnemen en kan elke lidstaat gebruik maken van zijn vetorecht om de samenwerking te verhinderen. Daardoor wordt een beroep op het mechanisme praktisch bemoeilijkt.

53. Het is zeer goed denkbaar dat in een Unie van zevenentwintig of meer lidstaten, waarin de economische, sociale en geografische verscheidenheid nog groter zal zijn, gedifferentieerde integratie een noodzaak wordt, wil de Unie zich verder ontwikkelen. Om te vermijden dat een dergelijke gedifferentieerde integratie zich in de toekomst – zoals in het verleden soms het geval was⁸³ – zou afspelen buiten het kader van de Unie, werden de voorwaarden voor nauwere samenwerking door het Verdrag van Nice versoepeld. Op die manier kan het mechanisme van de nauwere samenwerking een realistisch antwoord bieden op de dreiging van verstarring van de Europese integratie wegens het in Nice op belangrijke domeinen ongewijzigd gebleven unanimitévoorschrift binnen de Raad. Zo wordt het minimumaantal deelnemende lidstaten voor een nauwere samenwerking voortaan bepaald op acht.⁸⁴ Dit laatste betekent dat men in een Unie van zevenentwintig lidstaten reeds genoeg heeft aan minder dan een derde van de lidstaten om een nauwere samenwerking te kunnen aangaan. Bovendien werd het vetorecht afgeschaft. Elke lidstaat kan zich nog steeds tot de Europese Raad wenden indien de voorgenomen samenwerking bij hem bezwaren oproept, maar dit neemt niet weg dat het besluit tot het aangaan van de nauwere samenwerking in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan worden genomen. Een nauwere samenwerking in de tweede pijler, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, behoort nu ook tot de mogelijkheden, zij het met uitsluiting van aangelegenheden die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.⁸⁵ In de eerste pijler is voortaan een nauwere samenwerking wordt aangegaan op een gebied dat onder de medebeslissingsprocedure valt.⁸⁶

⁸² Art. 40 en 43-45 EU en art. 11 EG.

⁸³ Zie hierover algemeen F. TUYTSCHAEVER, *Differentiation in European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 1999, 298 p.

⁸⁴ Gewijzigd art. 43, onder g), EU.

⁸⁵ Nieuwe art. 27 A tot 27 E EU.

⁸⁶ Gewijzigd art. 11, tweede lid, EG.

IV. DEMOCRATISCHE WAARDEN

A. Art. 7 EU

54. Art. 7 EU bevat een politiek mechanisme waarmee de Raad, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders, bepaalde rechten kan schorsen van een lidstaat die een ernstige en voortdurende schending begaat van de beginselen neergelegd in art. 6, eerste lid, EU. Deze laatste bepaling stelt dat de Unie is gegrondvest op een aantal beginselen die de lidstaten gemeen hebben, namelijk de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat.⁸⁷ Voordat het in art. 7 EU vervatte mechanisme echter in werking kan treden, moet reeds een ernstige, voortdurende en vaststelbare schending van deze beginselen zijn begaan. Deze voorwaarde heeft tot gevolg dat de Unie niet preventief kan optreden en bijgevolg een ernstige schending van een van de genoemde grondwaarden moet afwachten.⁸⁸

55. Om de effectiviteit van het instrument aan te scherpen, werd door de Intergouvernementele Conferentie besloten een waarschuwingsmechanisme op te nemen in het Verdragsartikel. Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan de Raad, na instemming van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in art. 6, eerste lid, genoemde beginselen door een lidstaat, en die lidstaat passende aanbevelingen doen. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij volgens dezelfde procedure onafhankelijke personen vragen binnen een redelijke termijn een verslag over de situatie in die lidstaat voor te leggen. De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.⁸⁹ Het Hof van Justitie is voortaan bevoegd om, op verzoek van de betrokken lidstaat, de naleving van de louter procedurele bepalingen van art. 7 EU te toetsen.⁹⁰

B. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁹¹

56. Tijdens de Europese Raad van Keulen (3 en 4 juni 1999) verklaarden de staatshoofden en regeringsleiders dat «de Europese Unie thans een punt in haar ontwikkeling bereikt waarop de in Unieverband geldende grondrechten in

⁸⁷ Zie A. VERHOEVEN, «How democratic need European Union members be? Some thoughts after Amsterdam», *European Law Review*, 1998, 217-234; P. GILLIAUX, «L'Union européenne à l'épreuve de gouvernements liberticides?», *J.T.*, 2000, 449-454.

⁸⁸ Zie E. BRIBOSIA, O. DE SCHUTTER, T. RONSE en A. WEYEMBERGH, «Le contrôle par l'Union européenne du respect de la démocratie et des droits de l'homme par ses Etats membres: à propos de l'Autriche», *Journal des tribunaux - droit européen*, 2000, 61-64.

⁸⁹ Gewijzigd art. 7 EU.

⁹⁰ Gewijzigd art. 46, onder e), EU.

⁹¹ Voor een grondige bespreking, zie de bijdrage van K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, «Een 'Bill of rights' voor de Unie», in A. KOEKOEK (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet*, 2000, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 107-138; zie voorts E. BRIBOSIA en O. DE SCHUTTER, «La charte des droits fondamentaux de l'Union

een handvest gebundeld en aldus zichtbaarder gemaakt moeten worden.»⁹² Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁹³ bevat het *acquis* van de Unie op het gebied van de grondrechtenbescherming, en derhalve de grondrechten die de instellingen van de Unie en de lidstaten wanneer zij optreden in het raam van het Unierecht, moeten eerbiedigen. Het codificeert grondrechten die in de Unie reeds (kunnen) worden afgedwongen door het Hof van Justitie in de vorm van algemene rechtsbeginselen, geïnspireerd op het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (E.V.R.M.) en de constitutionele tradities van de lidstaten (art. 6, tweede lid, *juncto* art. 46, onder d), EU).⁹⁴

V. WIJZIGINGEN DIE GEEN RECHTSTREEKS VERBAND HOUDEN MET DE NAKENDE UITBREIDING

A. Economische, financiële en technische samenwerking met derde landen

57. Hiervoor werden de wijzigingen die in Nice werden aangebracht aan art. 133 EG betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek kort aangeduid (*supra* nrs. 45-48). Het Verdrag van Nice bevat echter nog een andere belangrijke materiële wijziging op het vlak van de externe economische betrekkingen van de Unie, in de vorm van een toevoeging aan het Derde Deel van het EG-Verdrag van Titel XXI «Economische, financiële en technische samenwerking met derde landen». Art. 181A EG zal als rechtsgrond dienen voor een heel aantal maatregelen die vroeger op basis van art. 308 EG (de algemene aanvullende bevoegdheidsgrond) totstandkwamen.⁹⁵ Deze maatregelen vullen het beleid van de lidstaten terzake aan, dienen coherent te zijn met het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en dienen bij te dragen tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, en tot de doelstelling van de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Voortaan is slechts een gekwalificeerde meerderheid vereist binnen de Raad (dit in tegenstelling tot de unanimiteit opgelegd door

européenne», *Journal des tribunaux*, 2001, 281-293; en het in het najaar 2001 in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* te verschijnen overzichtsartikel van M. DESOMER.

⁹² Besluit van de Europese Raad over het opstellen van een Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, Annex IV van de Conclusies van het voorzitterschap naar aanleiding van de Europese Raad van Keulen (3 en 4 juni 1999), *Bull. EU* 6-1999, I.18.

⁹³ Plechtig afgekondigd in Nice op 7 december 2000, door ondertekening door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, *Ph.* 18 december 2000, C 364/1.

⁹⁴ Zie hierover K. LENAERTS, «Fundamental rights in the European Union», *European Law Review*, 2000, 575-600.

⁹⁵ Bijvoorbeeld de samenwerkingsprogramma's Phare en Tacis door de Gemeenschap ingesteld ten aanzien van respectievelijk de Oost- en Centraal-Europese kandidaat-lidstaten en de voormalige Sovjet-republieken, en MEDA ten aanzien van de Middellandse Zee-landen. Zie verder K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, «The European Union as an Actor under International Law», *Yearbook of European Law*, 1999-2000, (95) 96-98; K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, «The European Community's Treaty-Making Competence», *Yearbook of European Law*, 1996, 1-57.

art. 308 EG), die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement beslist. Voor associatieovereenkomsten (art. 310 EG) en overeenkomsten met kandidaat-lidstaten dient de Raad evenwel met unanimititeit te beslissen.

B. Wijzigingen in het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie (de «tweede pijler»)

58. Een eerste verandering aangebracht door het Verdrag van Nice in de bepalingen betreffende de tweede pijler van de Unie, betreft de schrapping van een aantal verwijzingen in art. 17 EU naar de West-Europese Unie (WEU), de collectieve defensieorganisatie die tot nog toe de Unie bij haar geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid toegang verschaft tot een operationele defensiecapaciteit. Deze weglating is ingegeven door de politieke wil tot creatie van een eigen EU-interventiemacht⁹⁶ voor de uitvoering van humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten, opdrachten van crisisbeheersing en *peace enforcement*, die gepaard gaat met de gedeeltelijke opslorping van de WEU.⁹⁷ In dit verband bepaalt het nieuwe art. 25 EU dat het reeds bestaande Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken (CPV), onder verantwoordelijkheid van de Raad en ondergeschikt aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, de politieke controle en strategische leiding van de crisisbeheersingsoperaties uitoefent.

59. Voorts werden enkele opmerkelijke wijzigingen aangebracht in art. 24 EU. Dit artikel verleent de Raad momenteel de bevoegdheid om in de tweede pijler, op aanbeveling van het voorzitterschap, met eenparigheid van stemmen overeenkomsten te sluiten met een of meer derde staten of internationale organisaties. Het Verdrag van Nice diversificeert terzake het stemvereiste in de Raad naargelang het stemvereiste voorgeschreven voor interne besluitvorming in de aangelegenheid waarop de te sluiten overeenkomst betrekking heeft.⁹⁸ Onder de huidige stand van het EU-Verdrag is het niet duidelijk of de Raad krachtens art. 24 EU internationale overeenkomsten sluit namens de lidstaten, wat binnen het verwachtingspatroon ligt in een op intergouvernementele leest geschoeide samenwerking, of namens de Unie, die weliswaar expliciete internationale rechtspersoonlijkheid ontbeert. Het Verdrag van Nice voegt, naar analogie met art. 300, zevende lid, EG, een zesde lid toe aan art. 24 EU, waarin wordt verduidelijkt dat de overeenkomsten door de Raad gesloten *bindend zijn voor de in-*

stellingen van de Unie. Dit is een sterke aanwijzing in de richting van het *de facto* bestaan van internationale rechtspersoonlijkheid voor de Unie, alvast wat betreft de mogelijkheid voor de Unie om met derde staten overeenkomsten te sluiten en in dit verband verantwoordelijkheid op te nemen. Immers, zowel de lidstaten als de betrokken derde staten blijken daartoe de nodige handelingsbekwaamheid van de Unie als zodanig te aanvaarden.⁹⁹ Een recente handeling van de Raad vastgesteld op basis van (huidig) art. 24 EU bevestigt deze tendens, en kan in die zin worden beschouwd als een toepassing *avant-la-lettre* van de nieuwe formulering van art. 24 EU: het Besluit van de Raad van 9 april 2001 strekt tot het sluiten van een overeenkomst tussen de *Europese Unie* en de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ).¹⁰⁰ Deze formulering, gezien in samenhang met het feit dat de overeenkomst in kwestie noch een gemengde overeenkomst is, noch een internationale overeenkomst die na haar sluiting door de Raad nog geratificeerd dient te worden door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen, kan alleen maar zo worden begrepen dat de lidstaten en de betrokken derde staat de Unie zelf als de optredende entiteit hebben beschouwd.

C. Wijzigingen in de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken van de Unie (de «derde pijler»)

60. Het Verdrag van Nice geeft, door aanvulling van art. 29, tweede alinea, en 31 EU, verdragsrechtelijke erkenning aan «Eurojust», de Europese eenheid voor justitiële samenwerking in strafzaken van de Unie, die de samenwerking inzake de aanpak van zware grensoverschrijdende criminaliteit tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige overheden van de lidstaten beoogt te bespoedigen en te vergemakkelijken. Eurojust kan worden beschouwd als een embryonale aanzet tot een waarachtig Europees openbaar ministerie.¹⁰¹

VI. HET POST-NICE-DEBAT¹⁰²

61. Krachtens zijn preambule beoogt het Verdrag van Nice «het met het Verdrag van Amsterdam aangevangen proces, waarbij de instellingen van de Europese Unie moeten worden voorbereid op het functioneren in een uitgebreide Unie, te voltooien». De inhoudelijke verdieping van de Europese integratie binnen de Unie – in de zin van een verdere articulatie van de waarden, doelstellingen en

⁹⁶ Volgens Verklaring nr. 1 inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid gehecht aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice, die in dat verband verwijst naar het verslag van het Franse voorzitterschap, is het de bedoeling de Europese Unie op dit vlak snel operationeel te maken. Zo vroeg mogelijk, maar uiterlijk op zijn bijeenkomst van Laken/Brussel, neemt de Europese Raad daartoe de nodige besluiten op grond van de huidige bepalingen van het EU-Verdrag. Inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is derhalve, aldus de Verklaring, geen voorwaarde.

⁹⁷ Dit betekent geenszins dat er sprake zou zijn van een gemeenschappelijke defensie in de zin van een «Europees leger». Voor de implicaties van een waarachtige gemeenschappelijke defensie, zie R. BARENTS (*supra* noot 19), (113) 117.

⁹⁸ Dit geldt eveneens voor aangelegenheden die onder Titel VI EU vallen.

⁹⁹ Zie voor deze overtuiging eveneens J.-V. LOUIS, «Le Traité de Nice», *Journal des tribunaux – droit européen*, 2001, 32.

¹⁰⁰ Besluit 2001/352/GBVB van de Raad van 9 april 2001 tot sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) betreffende de activiteiten van de Waarnemerscommissie van de Europese Unie (EUMM) in de FRJ, *Pb.* 5 mei 2001, L 125/1.

¹⁰¹ Voor verdere beschouwingen, zie M.I. VELDT, «Een Europees Openbaar Ministerie: de oplossing voor de EU-fraude?», *Nederlands Juristenblad*, 2001, 666-671.

¹⁰² Dit hoofdstuk is een verkorte versie van de uiteenzetting «Europa verzoend: doelstellingen en vereisten», gehouden door K. LENAERTS ter gelegenheid van het Colloquium «Het Verdrag van Nice en de grenzen van Europa», Brussel, Belgische Senaat, 7 maart 2001.

middelen van de Unie – behoorde echter niet meteen tot de taakstelling van de IGC 2000 die het Verdrag van Nice heeft opgesteld. In een aan de Slotakte bij het Verdrag van Nice gehechte «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie» gaf de IGC wel reeds een aantal duidelijke aanzetten voor het debat dat hierover ten gronde moet worden gevoerd.

62. Om dit debat – in feite over de gemeenschappelijke waarden, doelstellingen en middelen van de Unie – te concretiseren, duidt de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie vier thema's aan die van doorslaggevend belang blijken te zijn. Het gaat niet om een limitatieve opsomming. Het aanduiden van die thema's moet echter verhinderen dat het debat al te abstract wordt gevoerd; het moet immers op afzienbare tijd tot werkzame resultaten leiden (IGC 2004). De vier thema's zijn de volgende: «(1) hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel; (2) de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen; (3) vereenvoudiging van de Verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen; (4) de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel.»

A. Een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening

63. Het vaststellen en handhaven van een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten is een thema dat veel verder strekt dan het ingaan op de wens van onder meer de Duitse *Länder* om een definitieve *Kompetenzabgrenzung* in de Verdragen op te nemen, teneinde te verhinderen dat de Unie als maar dieper zou binnendringen op beleidsterreinen die in de interne constitutionele rechtsorde van de lidstaten vaak aan regionale entiteiten zijn toevertrouwd. Waar het in het «post-Nice»-debat om gaat, is het preciseren van de *doelstellingen* die de Unie op elk van de haar toegewezen beleidsterreinen moet nastreven alsook van de *middelen* die daartoe al dan niet mogen worden aangewend. Dit moet de rechtszekerheid vergroten en in geval van betwisting omtrent de omvang van de bevoegdheden van de Unie het Hof van Justitie in staat stellen op vaste grond een rechterlijke uitspraak te bouwen. Als de lidstaten meer vertrouwen hebben in het rechtszekere en rechtens afdwingbare karakter van de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten, zullen zij niet langer vasthouden aan het unanimiteitsvereiste binnen de Raad om de eigen bevoegdheden veilig te stellen.¹⁰³

¹⁰³ Dit wordt geïllustreerd door het arrest van het Hof van 5 oktober 2000, *Duitsland t/ Europees Parlement en Raad*, zaak C-376/98 (nog niet gepubliceerd in *Jur.*), waarin het Hof de EG-richtlijn van 1998 die reclame en sponsoring voor tabaksproducten verbiedt, heeft nietigverklaard wegens overschrijding door de Gemeenschap van haar bevoegdheid om door middel van wetgeving de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren (art. 95 EG-Verdrag). Het Hof beschermde zodoende de constitutionele positie van de lidstaat (Duitsland) die in de minderheid was gesteld in de Raad, bijgevallen door een ruime meerderheid in het Europees Parlement. Het bevoegdheidsprobleem was des te scherper daar het Parlement en de Raad met hun optreden, gebaseerd op de EG-bevoegdheid inzake interne markt, in feite *indirect* waren *ingebroken* in een «no-go-area», namelijk het verbod van harmonisatie van nationale wetgevingen in de sector

64. Een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten dwingt bovendien de volkeren en lidstaten van de Europese Unie op concrete wijze na te denken over de doelstellingen van de Unie en deze, waar nodig, te herformuleren. Dit soort reflectie vergroot de legitimiteit van de Unie als overheidsgezag ten aanzien van de burgers.¹⁰⁴ Zij mag echter niet de illusie wekken dat de bevoegdheden van de Unie naar aard en omvang niet meer mogen evolueren. Nog afgezien van het feit dat de Verdragen waarop een uitgebreide Unie is gegrond, nog steeds amendeerbaar zullen zijn – zij het moeilijker, gezien de noodzakelijke instemming van alle lidstaten met elke Verdragswijziging –, blijft de Unie de expressie van een integratieproces. De Verdragen moeten op elk ogenblik fungeren als een rechtszekere grondwet van de Unie, niet als een dam tegen verdere ontwikkelingen.

65. Wat de middelen betreft die de Unie met het oog op de uitoefening van haar bevoegdheden ter beschikking staan, lijkt het vooral nodig *alle* wijzen van optreden van de Unie (al dan niet in loyale samenwerking met de lidstaten), en dus van de soorten handelingen die de Unie aanneemt, in het Verdrag te definiëren wat hun juridische draagwijdte en eventuele rechterlijke afdwingbaarheid betreft. In de voorbije twee decennia zijn er immers bij elke Verdragswijziging nieuwe soorten handelingen bijgekomen (vooral in het EG-Verdrag), die vaak de nodige voorspelbaarheid omtrent de aard van het optreden van de Unie teniet doen. Omdat de Verdragen als constitutie van de rechtsorde van de Unie dienst doen, is deze situatie eerder problematisch.

B. De status van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

66. Zoals bekend, werd het Handvest van de grondrechten van de Unie op 7 december 2000 in Nice door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ondertekend en als «plechtige verklaring» afgekondigd.¹⁰⁵ In de mate dat het Handvest echter een neerslag is van het huidige *acquis* inzake grondrechtenbescherming in de Unie, kan het ook zonder expliciete vermelding in art. 6, tweede lid, EU of opname *in extenso* in de Verdragen waarop de Unie is gegrond, tot het *acquis* worden gerekend. Als zodanig kan het Hof van Justitie het afdwingen als de meest rechtszekere expressie van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht die terzake van de grondrechtenbescherming gelden.¹⁰⁶ Praktisch bereikt het Handvest dus nu reeds zijn doel.

volksgezondheid [art. 152(4)(c) EG-Verdrag]. Door het instellen van een verbod van reclame en sponsoring voor tabaksproducten hadden zij immers – om volksgezondheidsredenen – het verbod dat nu reeds in een aantal lidstaten geldt op grond van het nationale recht, tot de hele Unie uitgebreid.

¹⁰⁴ Zie voor een bijdrage aan dit debat het Initiatiefadvies van het Comité van de Regio's getiteld «Nieuwe bestuursvormen: Europa, een kader voor burgerinitiatief», 14 december 2000, *Bull. EU* 12-2000, 1.9.4.

¹⁰⁵ Zie *supra* noot 93.

¹⁰⁶ Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal A. TIZZANO van 8 februari 2001, in zaak C-173/99, *BECTU*, nog niet gepubliceerd in *Jur.*, punten 26 tot 28.

67. Toch lijkt het van belang dat de «status» van het Handvest formeel wordt vastgelegd, precies omdat het de meest fundamentele waarden betreft waarop de Unie is gegrondvest. Politiek moet van de lidstaten worden verwacht dat zij die waarden naleven bij al hun beleidshandelingen, ook die welke niet ter uitvoering van Unierecht worden gesteld. Art. 6, eerste lid, en art. 49 EU verheffen immers de eerbiediging van de grondrechten, de juridische verwoording van die grondwaarden, tot voorwaarde van het lidmaatschap van de Unie. Het Verdrag van Nice bevat overigens een belangrijk signaal op dit punt, met de eerder vermelde toevoeging van een *early warning system* aan het politieke sanctiemechanisme vervat in art. 7 EU (zie *supra* nrs. 54-55).

C. De vereenvoudiging van de Verdragen

68. De intentieverklaring die de IGC heeft neergeschreven betreffende de «vereenvoudiging van de Verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen»,¹⁰⁷ lijkt de opgave om de Verdragen te herschikken te beperken tot de op zichzelf beschouwd zeer belangrijke oefening de grondnormen waarop de rechtsorde van de Unie steunt, toegankelijker te maken. Deze onderneming wordt soms aangeduid met de noodzaak om een «Europese Grondwet» op te stellen, waarmee wordt bedoeld een enkelvoudige tekst waarin alle regelen van primair Unierecht – d.i. de regelen die de hoogste rang innemen in de normenhierarchie – logisch geordend opgetekend staan. Als minimuminhoud van een *grondwet* – ook al wordt die niet zo genoemd – moet worden gezien: (1) een bescherming van de grondrechten van de burgers en bijbehorende mechanismen van grondrechtenbescherming; (2) de organisatie van het openbaar gezag wat de regelgeving en de uitvoering van regelen betreft, een onderwerp waartoe ook elke vorm van bevoegdheidsverdeling in «federaal» verband (Unie/lidstaten) behoort; en (3) de aanduiding dat de grondwet de hoogste norm van de rechtsorde is, zodat enkel normen die met deze grondwet verenigbaar zijn, gelding kunnen hebben (dit laatste houdt ook in dat de grondwet voorziet in een – meestal zware – procedure voor amendement ervan).

69. In feite heeft de rechtsorde van de Unie, inhoudelijk bekeken, reeds een dergelijke grondwet. Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak niet nagelaten daarop te wijzen.¹⁰⁸ Wel zou alles beter geschikt en geformuleerd kunnen worden. Het probleem met deze benadering is echter dat het heel moeilijk is de Verdragen waarop de Unie is gegrond, te herschikken met het oog op de vlottere leesbaarheid ervan zonder zich vragen te stellen over inhoudelijke aspecten die het constitutionele kader van die Verdragen bepalen. Zo zouden allereerst de andere in de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie genoemde thema's moeten worden uitgeklaard, wat, zoals gezegd, keuzes impliceert betreffende de doelstellingen van de Unie en de richting waarin het Europese integratieproces moet gaan. Bovendien deze keuzes zal in het debat over de herschikking van de Verdragen ook

de driepijlerstructuur van de Unie ter sprake moeten komen. Het onderscheid tussen Gemeenschap en Unie lijkt – vooral naar het grote publiek toe – niet houdbaar. Transparantie vereist dat de constitutionalisering gebeurt in functie van de Unie als entiteit ten aanzien waarvan de volkeren en lidstaten van Europa een gevoel van toebehoren ontwikkelen. Die entiteit moet rechtspersoonlijkheid bezitten (zie *supra* nr. 59).

70. Het echte debat draait, met andere woorden, niet zozeer om de vraag of de Unie een grondwet – al dan niet met die naam – moet hebben en wat daartoe redactioneel vereist is in het licht van het thans bestaande labyrint van Verdragen die, zoals gezegd, de constitutionele functie reeds vervullen. De ware inzet van het debat betreft het soort Unie dat moet worden nagestreefd. Als deze vraag eenduidig wordt beantwoord zal ook de opstelling van een als grondwet geconcipieerde Verdragstekst – wegens de contractuele origine van zo'n tekst die de goedkeuring wegdraagt van soevereine staten, zelf subjecten van volkenrecht, blijft deze tekst een Verdragstekst – mogelijk worden. Het lijkt niet mogelijk de volgorde om te draaien.

71. Niet minder belangrijk is de werkmethode voor de opstelling van een dergelijke tekst: niet alleen de lidstaten, via hun regeringen, maar ook de volkeren van Europa moeten bij het nodige denkwerk over de toekomst van de Unie worden betrokken, teneinde de democratische legitimiteit van dit denkwerk te verzekeren. De Verklaring betreffende de toekomst van de Unie roept daartoe op: het voorzitterschap van de Raad moet samenwerken met de Commissie en het Europees Parlement en «een brede discussie aanmoedigen waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van de hele publieke opinie, namelijk de politieke, economische en academische kringen, vertegenwoordigers van de civiele samenleving, enz.» Ook de kandidaat-lidstaten dienen een inbreng in het debat te hebben.¹⁰⁹

D. De rol van de nationale parlementen

72. De rol van de nationale parlementen in het Europese bestel raakt als thema eveneens de kern van het soort Unie dat de lidstaten nastreven. Om dit duidelijk te maken, volstaat het te bedenken dat in een Unie waarin alle beslissingen met unanimiteit moeten worden genomen, de nationale parlementen – indien zij dat willen en zich terzake efficiënt organiseren – bijna volwaardig aan de besluitvorming, die dan feitelijk intergouvernementeel is, kunnen deelnemen. Zij kunnen immers hun lidstaat brengen tot het uitoefenen van het vetorecht en, om dit te vermijden, hun gewicht in de schaal werpen om de inhoud van een aan te nemen besluit

¹⁰⁷ R. BARENTS spreekt omwille van deze beperking van een «lachwekkend» voornemen, in «Het Verdrag van Nice: een eerste indruk» (*supra* noot 19), (113) 114, voetnoot 6.

¹⁰⁸ H.v.J., 23 april 1986, *Les Verts t. Commissie*, zaak 294/83, *Jur.*, 1986, (1339) 1365, rechtsoverweging 23; H.v.J., 14 december 1991, advies 1/91, *Jur.*, 1991, (I-6079) I-6102, rechtsoverweging 21.

¹⁰⁹ Volgens het Europees Parlement moet een soortgelijke conventie worden bijeengeroepen als die welke het Handvest van de grondrechten heeft opgesteld, samengesteld uit vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten en de lidstaten, zonder dat enige partij beschikt over het vetorecht. Het is van oordeel dat dit college na een breed openbaar debat een ontwerp moet voorleggen om de Verdragen te hervormen, te vereenvoudigen en opnieuw in te delen, zodat er een enkel, duidelijk en beknopt document (een «grondwet») ontstaat. Zie de Resolutie van het Europees Parlement over de resultaten van de Europese Raad van Nice (7 tot en met 11 december 2000), *Bull. EU* 12-2000, 1.9.3.

bij te sturen. Het behoud van unanimiteit in de Raad, ook na het Verdrag van Nice, voor gevoelige materies als fiscaliteit, sociale zekerheid, asiel en immigratie, politieke en justitiële samenwerking in strafzaken kan in dit licht worden bekeken.

73. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke rol voor de nationale parlementen – ofschoon democratisch vanuit het gezichtspunt van elke betrokken lidstaat – niet leidt tot een efficiënte – en misschien zelfs niet tot een democratische – besluitvorming op het niveau van de Unie. Om dit euvel te verhelpen, schakelt men op heel wat beleidsterreinen over op gekwalificeerde meerderheidsstemmingen in de Raad, waardoor de nationale parlementen indirect hun vetorecht verliezen. Democratisch kan dit ten aanzien van deze parlementen enkel worden gecompenseerd wanneer het Europees Parlement, net zoals de nationale parlementen, een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging, de representatieve democratische legitimiteit verleent aan de besluitvorming. Dit is de grondreden waarom elke meerderheidsstemming in de Raad op het vlak van de eigenlijke wetgeving gepaard zou moeten gaan met het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Alleen wanneer dit representatief democratisch element in de wetgeving verzekerd is, zal de Unie van haar lidstaten de loyaliteit mogen verwachten die hen verplicht de nodige maatregelen te nemen om het Unierecht ten volle te laten werken, wat vaak een optreden van de nationale parlementen vereist, ook van die welke het niet eens zijn met de Uniewetgeving die ze verplicht zijn uit te voeren.

74. Teneinde weerstand en onbegrip bij de uitvoering van de Uniewetgeving te voorkomen, en ook ter democratische legitimering van de Raad waarvan de leden verantwoording afleggen voor nationale of regionale parlementen, is het daarnaast nodig deze laatste hoe dan ook deliberatief te betrekken bij de besluitvorming binnen de Unie. Dit vereist niet de oprichting van een nieuw orgaan, maar wel het uitdiepen van de weg ingeslagen door het Protocol dat het Verdrag van Amsterdam heeft gehecht aan het Unieverdrag en de Gemeenschapsverdragen aangaande de rol van de nationale parlementen: deze parlementen moeten tijdig worden geïnformeerd, zodat ze *via* de vertegenwoordigers van de lidstaten binnen de Raad een effectieve inbreng kunnen hebben.¹¹⁰

¹¹⁰ Vgl. M. ZULEEG, «National Parliamentary Control and European Integration», in T. HEUKELS, N. BLOKKER en M. BRUS (red.), *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis*, Den Haag, Kluwer Law International, 1998, 295-305. Als reactie op het negatieve resultaat van het referendum over de ratificatie van het Verdrag van Nice (*supra*, noot 13) heeft de Ierse Eerste Minister B. AHERN overigens erkend dat zijn land op intern vlak moet nagaan hoe het toezicht van het nationale parlement op de werkzaamheden van de Europese Unie kan worden verbeterd (*Agence Europe*, nr. 7985, 16 juni 2001, 4).

VII. SLOTBESCHOUWING

75. De Verklaring van Laken (december 2001) zal een succes worden genoemd als ze de agenda voor al het voornoemde denkwerk duidelijk bepaalt en eerste inhoudelijke indicaties geeft om een uitgebreide Unie met een gedefinieerde doelstelling vorm te geven.¹¹¹ Dit is wellicht wat Commissievoorzitter Prodi, bij de ondertekening van het Verdrag van Nice heeft bedoeld, toen hij sprak over de «herstichting van de Unie». Daarnaast moet het denkwerk van een methode worden voorzien. Hier kan de Conventie die het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft opgesteld, model staan voor het georganiseerd betrekken van de «hele publieke opinie» en dus van de burgers in hun verschillende hoedanigheden (burgers van de Unie/lidstaten/regio's) bij de constitutionalisering van de Unie, waarvoor in het licht van de uitbreiding wordt gekozen. Het zal de democratische legitimiteit van de gemaakte keuzes alleen maar ten goede komen. Het zal ook leiden tot een meer ambitieus resultaat in de IGC 2004, die zich niet meer tevreden zal kunnen stellen met de kleinste gemene deler van de verschillende standpunten van de lidstaten.

Koen LENAERTS

*Buitengewoon hoogleraar Europees recht aan de K.U.Leuven
Rechter in het Gerecht van eerste aanleg van de Europese
Gemeenschappen¹¹²*

en

Marlies DESOMER

Assistent Europees recht aan de K.U.Leuven

¹¹¹ Het Belgische voorzitterschap is niet van plan om de agenda te beperken tot de vier thema's die worden opgesomd in de Verklaring over de toekomst van de Unie, maar wil het debat opentrekken tot een totaal project voor Europa. Dit project moet een antwoord bieden op de fundamentele vraag «hoe het politieke leven te structureren in een uitgebreide Unie?». De Belgische regering wenst eveneens thema's als de financiering van de Unie, de besluitvormingsprocedures, de institutionele architectuur en het interinstitutionele evenwicht, de rol van de deelstaten, de Verdragsstructuur, een gemoderniseerde communautaire methode, en de rol van de dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld ter sprake te brengen. Zie de «Prioriteitennota van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie (1 juli-31 december 2001)», te consulteren op http://verhofstadt.fgov.be/topics/reports/report_prior/prioriteitennota_nl.pdf.

¹¹² De auteur geeft enkel zijn persoonlijke mening weer.

RECHTSPRAAK

ARBITRAGEHOF

21 DECEMBER 2000

Voorzitter: de h. Melchior

Rapporteurs: mevr. Delruelle en de h. De Groot

Advocaten: mrs. Deprince, Wolter, Thielemans en Peetermans loco Peeters, Antoine loco J. Derenne, Derenne en De Pauw

Grondwet – Gelijkheid en niet-discriminatie – Arbeidsongeval – Dodelijk ongeval – Schadeloosstelling – Lijfrente – Personen die een levensgemeenschap vormen

Art. 12 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 schendt art. 10 en 11 van de Grondwet niet doordat het het voordeel van een lijfrente voorbehoudt aan de noch uit de echt, noch van tafel en bed gescheiden echtgenoot alsmede aan de uit de echt of van tafel en bed gescheiden echtgenoot die onderhoudsgeld genoot ten laste van het slachtoffer.

Arrest nr. 137/2000

Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 15 september 1999 heeft de arbeidsrechtbank te Namen de volgende prejudiciële vraag gesteld: «Schendt art. 12 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 art. 10 en 11 van de Grondwet doordat het het voordeel van een lijfrente voorbehoudt aan de noch uit de echt, noch van tafel en bed gescheiden echtgenoot alsmede aan de uit de echt of van tafel en bed gescheiden echtgenoot die onderhoudsgeld genoot ten laste van de getroffene?»

...

In rechte

...

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met art. 10 en 11 van de Grondwet, van art. 12 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 (*Belgisch Staatsblad* van 24 april 1971), dat bepaalt:

«Wanneer de getroffene ten gevolge van het arbeidsongeval overlijdt, wordt een lijfrente, gelijk aan 30 procent van diens basisloon, toegekend:

1° aan de echtgenoot die op het tijdstip van het ongeval noch uit de echt, noch van tafel en bed is gescheiden;

2° aan de echtgenoot die op het tijdstip van het overlijden van de getroffene noch uit de echt, noch van tafel en bed gescheiden is, op voorwaarde dat: a) het huwelijk gesloten na het ongeval minstens één jaar vóór het overlijden van de getroffene plaatsvond of, b) uit het huwelijk een kind is geboren of, c) op het ogenblik van het overlijden een kind ten laste is waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving.

De overlevende die uit de echt of van tafel en bed gescheiden is en die een wettelijk of conventioneel onder-

houdsgeld genoot ten laste van de getroffene, heeft eveneens recht op de lijfrente als bedoeld in het eerste lid, zonder dat die rente meer mag bedragen dan het onderhoudsgeld».

B.2. Uit de motivering van het vonnis waarbij aan het Hof een vraag wordt gesteld, volgt dat het Hof verzocht wordt de echtgenoten te vergelijken met de andere personen van een verschillend geslacht die een levensgemeenschap vormen. Enkel de eerstgenoemden kunnen een lijfrente genieten indien zij op het ogenblik van het ongeval of op het ogenblik van het overlijden van het slachtoffer noch uit de echt, noch van tafel en bed gescheiden zijn, voor zover zij dan de voorwaarden vervullen die in het 2° van het voormelde art. 12 zijn vastgesteld.

B.3. De grondwettelijke regelen van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdende met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. De echtgenoten en de personen die een levensgemeenschap vormen zijn categorieën van personen die op het vlak van de sociale zekerheid vergelijkbaar zijn. In de huidige sociale context kunnen twee personen die samenwonen een levensgemeenschap vormen en zich in een staat van onderling economische afhankelijkheid bevinden die vergelijkbaar is met die van gehuwde paren.

B.5. Het Hof wordt niet ondervraagd over de toestand van de personen die een verklaring van wettelijke samenwoning hebben afgelegd overeenkomstig de wet van 23 november 1998, die op 1 januari 2000 in werking is getreden.

B.6. Het verschil in behandeling steunt op het objectieve gegeven dat de juridische toestand van echtgenoten en niet-gehuwde paren verschilt, zowel wat betreft de verplichtingen jegens elkaar, als wat betreft hun vermogensrechtelijke toestand. Echtgenoten zijn elkaar hulp en bijstand verschuldigd (art. 213 B.W.), zij genieten de bescherming van de gezinswoning en de huisraad (art. 215 B.W.), de echtgenoten moeten hun inkomsten bij voorrang besteden aan hun bijdrage in de lasten van het huwelijk (art. 217 B.W.), waarin de echtgenoten moeten bijdragen naar vermogen (art. 221 B.W.). Schulden die door een van de echtgenoten worden aangegaan ten behoeve van de huishouding en de opvoeding van de kinderen, verbinden de andere echtgenoot hoofdelijk, behoudens wanneer zij, gelet op de bestaansmiddelen van het gezin, buitensporig zijn (art. 222 B.W.).

Die wederzijdse rechten en plichten gelden als zodanig niet voor personen die, hoewel zij een levensgemeenschap vormen, tegenover elkaar niet dezelfde juridische verbintenissen hebben aangegaan. Er moet bovendien rekening worden gehouden met de omstandigheid dat men beslist te huwen of

buiten het huwelijk samen te wonen met kennis van de voor- en nadelen van de ene en de andere samenlevingsvorm.

B.7. Het staat aan de wetgever te beslissen of, en in hoeverre, de personen die een levensgemeenschap vormen dienen te worden behandeld zoals de gehuwde paren wat de arbeidsongevallen betreft. Zelfs al houdt het Hof rekening met de recente wetwijzigingen waarbij de samenwonenden juridisch worden gelijkgesteld met de echtgenoten, toch kan het Hof niet in de plaats van de wetgever oordelen in een aangelegenheid die een dergelijke evolutie doormaakt.

B.8. Uit het bovenstaande volgt dat de in het geding zijnde maatregel niet als onredelijk kan worden beschouwd.

B.9. De wetgever miskent evenmin de regelen van gelijkheid en niet-discriminatie doordat hij de echtgenoten die uit de echt zijn gescheiden of van tafel en bed zijn gescheiden, die onderhoudsgeld genoten ten laste van het slachtoffer, enerzijds, en de personen die een levensgemeenschap vormen, anderzijds, op verschillende wijze behandelt. Het onderhoudsgeld vormt immers, na de echtscheiding of de scheiding van tafel en bed, de voortzetting van de verplichting tot bijstand en hulp.

B.10. De vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER – 19 OKTOBER 1999

Voorzitter: de h. Forrier

Rapporteur: de h. Huybrechts

Openbaar ministerie: de h. du Jardin

Advocaten: mrs. Nelissen Grade en De Gryse

Onrechtmatige daad – Aansprakelijkheid – Aansteller voor daden van aangestelde – Band van ondergeschiktheid – Begrip – Uitoefening van gezag en toezicht – Handelsagent – Verplichting te werken volgens de richtlijnen en met documenten van principaal – Mogelijkheid voor principaal om op ieder ogenblik controle uit te voeren

Voor de toepassing van art. 1384, derde lid, B.W. volstaat maar is vereist dat tussen de dader en de aansteller een band van ondergeschiktheid bestaat. De verhouding van ondergeschiktheid bestaat zodra een persoon zijn gezag en toezicht op de daden van een ander in feite kan uitoefenen.

Een handelsagentuurovereenkomst doet op zichzelf geen band van ondergeschiktheid tussen de handelsagent en de principaal ontstaan; een dergelijke band kan slechts blijken uit precieze feitelijke elementen.

De uitsluitende omstandigheid dat een vrije handelsagent moest werken volgens de richtlijnen en met documenten van principaal – wat valt binnen de verbintenissen van een handelsagentuur – vermag de rechter niet wettig te beslissen dat hieruit een band van ondergeschiktheid in de zin van art. 1384, derde lid, B.W. tussen die agent en zijn principaal blijkt. Die band van ondergeschiktheid kan evenmin worden afgeleid uit de uitsluitende omstandigheid dat die principaal op ieder ogenblik controles kon komen uitvoeren in het agentschap van zijn agent en dat deze laatste aan hem altijd verantwoording verschuldigd was.

N.V. A. t/ A. e.a.

Gelet op het bestreden arrest, op 29 juni 1998 door het Hof van Beroep te Gent gewezen;

I. Op de voorzieningen van Robert Van A.:

...

II. Op de voorzieningen van N.V. A.:

...

Overwegende dat voor de toepassing van art. 1384, derde lid, B.W. volstaat maar vereist is dat tussen de dader en de aansteller een band van ondergeschiktheid bestaat; dat de verhouding van ondergeschiktheid bestaat zodra een persoon zijn gezag en toezicht op de daden van een ander in feite kan uitoefenen; dat de feitenrechter onaantastbaar oordeelt of al dan niet een band van ondergeschiktheid bestaat, maar het Hof bevoegd is om na te gaan of de feitenrechter uit de door hem vastgestelde feitelijke elementen wettig heeft kunnen afleiden dat tussen de dader en de andere persoon een band van ondergeschiktheid bestond, zodat de eerste derhalve als ondergeschikte van de tweede kon worden beschouwd;

Overwegende dat de appèlrechters hun oordeel dat eiseres in feite gezag en toezicht kon uitoefenen op haar vrije agent B. afleiden uit de vaststelling dat deze moest werken volgens de richtlijnen en met de documenten van eiseres en deze laatste op ieder ogenblik controles kon komen uitvoeren in het agentschap en B. haar altijd verantwoording was verschuldigd;

Overwegende dat, zoals later zou worden bevestigd bij art. 1 van de wet van 13 april 1995 betreffende de handelsagentuurovereenkomst, de handelsagentuurovereenkomst een overeenkomst is waarbij de ene partij, de handelsagent, door de andere partij, de principaal, zonder dat hij onder diens gezag staat, permanent en tegen vergoeding belast wordt met de bemiddeling en eventueel het afsluiten van zaken in naam en voor rekening van de principaal; dat de handelsagent zijn werkzaamheden naar eigen goeddunken indeelt en zelfstandig beschikt over zijn tijd; dat de handelsagent zijn taak zorgvuldig moet volbrengen volgens de door zijn principaal gegeven richtlijnen en hierover aan zijn principaal uitleg en verantwoording verschuldigd is; dat terwijl een agentuurovereenkomst op zichzelf derhalve geen band van ondergeschiktheid tussen handelsagent en de principaal doet ontstaan, een dergelijke band slechts kan blijken uit precieze feitelijke elementen;

Overwegende dat de uitsluitende omstandigheid dat de vrije agent B. moest werken volgens de richtlijnen en met documenten van eiseres, wat valt binnen de verbintenissen van een handelsagentuur, de appèlrechters niet vermag wettig te besluiten dat hieruit een band van ondergeschiktheid in de zin van art. 1384, derde lid, B.W. tussen B. en eiseres blijkt; dat evenmin de uitsluitende omstandigheid dat eiseres op ieder ogenblik controles kon komen uitvoeren in het agentschap en B. haar altijd verantwoording was verschuldigd, dit oordeel wettig verantwoordt;

Dat het middel gegrond is;

...

HOF VAN CASSATIE*2e KAMER – 30 JANUARI 2001*

Voorzitter: de h. Forrier

Rapporteur: de h. Dhaeyer

Openbaar ministerie: de h. Duinslaeger

Advocaat: mr. Bützler

**Rechtsmiddelen – Strafzaken – 1. Verzet – Belang –
2. Hoger beroep – Devolutieve kracht**

1. Aangezien de devolutieve werking van het verzet niet verder reikt dan de beslissingen die de opposant kunnen benadelen, heeft de beklaagde die verstek liet gaan geen belang om verzet aan te tekenen tegen de beslissing waarbij zijn vordering tot gedwongen tussenkomst tegen de verzekeraar gegrond werd verklaard.

2. Het door de beklaagde aangetekende verzet laat de gegrond verklaarde vordering in gedwongen tussenkomst van de verzekeraar derhalve onverkort bestaan, zodat het door de verzekeraar tegen die beslissing aangetekende hoger beroep, niettegenstaande het verzet van de beklaagde, voor de appèlrechters aanhangig blijft.

N.V. K. t/ V., Landsbond der Christelijke Mutualiteiten en
Van Der M.

Gelet op het bestreden vonnis, op 5 februari 1999 in hoger beroep gewezen door de Correctionele Rechtbank te Den-dermonde;

...

Overwegende dat het beroepen vonnis op 11 december 1997 door de politierechtbank bij verstek is gewezen ten opzichte van de beklaagde S. Van Der M. en op tegenspraak ten opzichte van eiseres, gedwongen tussengekomen WAM-verzekeraar van het voertuig bestuurd door de beklaagde;

Overwegende dat het vonnis beslist dat: 1) de beklaagde uitsluitend aansprakelijk is voor het verkeersongeval en de schadelijke gevolgen ervan; 2) de vorderingen van alle burgerlijke partijen gegrond zijn; 3) de vordering in gedwongen tussenkomst van de beklaagde tegen eiseres gegrond is en het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, vrijwillig tussengekomen partij, buiten zake wordt gesteld; 4) de beklaagde en eiseres hoofdelijk worden veroordeeld jegens de burgerlijke partijen Joris V. en de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten;

Overwegende dat eiseres tegen dit vonnis zonder beperking hoger beroep heeft ingesteld op 23 december 1997;

Overwegende dat de beklaagde S. Van Der M. tegen dit vonnis op 24 december 1997 verzet heeft ingesteld;

Overwegende dat tijdens de rechtspleging op verzet eiseres en het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds vrijwillig zijn verschenen en het verzet van de beklaagde S. Van Der M. ontvankelijk is verklaard;

Overwegende dat de politierechtbank bij vonnis op verzet van 5 maart 1998 opnieuw beslist op strafrechtelijk gebied en de beslissingen van het verstekvonnis op civielrechtelijk gebied bevestigt, alsook de buitenzakestelling van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds;

Overwegende dat geen der partijen tegen dit vonnis hoger beroep heeft ingesteld;

Overwegende dat het hoger beroep van eiseres tegen het vonnis van de politierechtbank van 11 december 1997 betrekking heeft op de beslissingen die haar aanbelangen, dit wil zeggen wat betreft de beslissingen over de tegen haar ingestelde burgerlijke rechtsvorderingen van de verweerders sub 1 en 2 en wat betreft de beslissing over de vordering in gedwongen tussenkomst van de beklaagde tegen eiseres;

Overwegende dat een partij belang moet hebben om verzet aan te tekenen; dat de devolutieve werking van het verzet niet verder reikt dan de beslissingen die de opposant kunnen benadelen;

Overwegende dat hieruit volgt dat de vernietiging van het bij verstek gewezen vonnis van 11 december 1997 ingevolge het ontvankelijk verklaren van het verzet van de beklaagde ook slechts in die mate en binnen die grenzen gebeurt en alleen betrekking kan hebben op de beslissingen over de tegen de beklaagde ingestelde strafvordering en burgerlijke rechtsvorderingen;

Overwegende dat de beslissingen, eensdeels, over de door de beklaagde tegen eiseres ingestelde vordering in gedwongen tussenkomst, die gegrond is verklaard, anderdeels, over de burgerlijke rechtsvorderingen van de verweerders sub 1 en 2 tegen eiseres, waarop het verzet van de beklaagde geen betrekking heeft, onverkort zijn blijven bestaan;

Overwegende bijgevolg dat de zaak ingevolge het hoger beroep van eiseres tegen deze beslissingen evenzeer en in dezelfde mate aanhangig is gebleven voor de appèlrechters;

Overwegende dat hieraan niet afdoet de omstandigheid dat eiseres vrijwillig is tussengekomen in de rechtspleging op verzet;

Dat het middel gegrond is.

NOOT – Verzet van de beklaagde tegen een verstekvonnis en hoger beroep van de tussengekomen verzekeraar tegen datzelfde vonnis

1. Verzet en hoger beroep tegen eenzelfde vonnis in strafzaken hebben reeds menigeen grijze haren bezorgd. In de bestreden beslissing die leidde tot het geannoteerde arrest, rees dienaangaande een vrij «origineel» probleem, dat zich in het verleden nog niet zo vaak heeft voorgedaan. Aan de orde was het probleem van de devolutieve werking van het verzet in strafzaken, dat twee aspecten behelst, nl. enerzijds het verbod van verzwaaring van de toestand van de opposant en anderzijds de draagwijdte van het verzet (R. Verstraeten, *Handboek strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 825-826, nrs. 2027-2028). Het was dit laatste aspect dat in het voorliggende geval centraal stond.

2. De feiten die aan de grondslag van de procedure liggen, zijn vrij eenvoudig en hebben betrekking op een verkeersongeval waarbij slechts een bestuurder was betrokken, maar waarbij aan verscheidene partijen schade werd toegebracht. De jonge bestuurder, die reed met het voertuig van de vader van zijn vriend (deze laatste zelf inzittende), werd naar aanleiding van dit ongeval op last van het parket voor de politierechtbank gedagvaard, waar verscheidene benadeelden zich als burgerlijke partijen aandienden. De aansprakelijkheidsverzekeraar van het voertuig, te dezen eiseres tot cassatie, weigerde evenwel dekking te verlenen, daar volgens haar een diefstal, minstens een gebruiksdiefstal, aan de orde was, omdat de zoon van de eigenaar van het voertuig op het ogenblik van het ongeval blijkbaar niet de toestemming van

zijn vader had om diens auto te gebruiken (cf. over deze «typische» betwisting o.m. C. Van Schoubroeck, G. Jocqué, A. Vanderspikken en H. Cousy, «Overzicht van rechtspraak. Verzekering motorrijtuigen 1980-1997», *T.P.R.*, 1998, (53-327), p. 129-130, nr. 32.7). De beklaagde stelde evenwel dat er van diefstal geen sprake was en liet de verzekeraar dan ook in gedwongen tussenkomst dagvaarden voor de politierechtbank (art. 14, § 2, W.A.M.-wet), teneinde de te wijzen beslissing aan de verzekeraar gemeen te horen verklaren (Van Schoubroeck e.a., o.c., *T.P.R.*, 1998, p. 280-281, nr. 96.2).

Ten gevolge van het standpunt van de verzekeraar, die stelde niet tot dekking te zijn gehouden, kwam het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds vrijwillig in de procedure tussen (allicht op verzoek van de benadeelden, die zich immers niet tot de verzekeraar zouden kunnen wenden wanneer de (gebruiks)diefstal bewezen zou worden geacht, cf. Van Schoubroeck e.a., o.c., *T.P.R.*, 1998, p. 183, nr. 58.6). Het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds heeft immers, zoals bekend, o.m. de verplichting de benadeelden te vergoeden wanneer het betrokken voertuig ten gevolge van diefstal niet verzekerd is (art. 80, § 1, eerste lid, *sub* 3^o van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, zoals hernummerd bij K.B. van 12 augustus 1994).

3. Voor de politierechtbank liet de beklaagde, die nochtans zo diligent was geweest om de verzekeraar in gedwongen tussenkomst op te roepen, verstek gaan. Bij vonnis van 11 december 1997 veroordeelde de politierechter hem diens gevolge bij verstek op strafgebied en op burgerlijk gebied. Wat dit laatste betreft, oordeelde de politierechter dat er geen sprake was van diefstal van het voertuig, zodat de verzekeraar wel degelijk gehouden was om dekking te verlenen en hoofdelijk met de beklaagde tot vergoeding van de schade van verscheidene benadeelden werd veroordeeld. Het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds werd buiten zake gesteld.

De beklaagde tekende verzet tegen dit vonnis aan, zowel op strafgebied als op burgerlijk gebied. Door de verzekeraar en bepaalde burgerlijke partijen, alsook door het openbaar ministerie, werd evenwel hoger beroep aangetekend tegen datzelfde vonnis (over de relevantie van het hoger beroep van het openbaar ministerie en van de burgerlijke partij tegen een verstekvonnis waartegen verzet werd aangetekend raadplege men R. Declercq, *Beginselen van strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer, 1999, p. 931, nr. 2194).

Zoals in dergelijke gevallen gebruikelijk is, werd eerst de procedure op verzet behandeld (R. Declercq, *Beginselen van strafrechtspleging*, o.c., p. 936, nr. 2212). In die verzetsprocedure, waarin behalve een burgerlijke partij alle andere partijen, met inbegrip van de verzekeraar en het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, tussenkwamen, wees de politierechter op 5 maart 1998 een vonnis waarbij de beklaagde andermaal op strafgebied werd veroordeeld en waarbij op burgerlijk gebied het verstekvonnis volledig werd bevestigd. Tegen dit vonnis op verzet van 5 maart 1998 werd blijkbaar geen hoger beroep aangetekend.

Vervolgens werden de aangetekende hogere beroepen behandeld, waarbij zij opgemerkt dat alle partijen verschenen in de appelprocedure. Dienaangaande wees de correctionele rechtbank op 5 februari 1999 een vonnis, waarin werd geoordeeld dat de tegen het vonnis van 11 december 1997 aangetekende hogere beroepen, gelet op het vonnis op verzet van 5 maart 1998, zonder voorwerp dien-

den te worden verklaard. De verzekeraar tekende evenwel met succes cassatieberoep aan tegen de appelbeslissing van 5 februari 1999, die in het geannoteerde arrest door het Hof van Cassatie werd vernietigd.

4. De appelrechters lieten zich blijkbaar misleiden door de (op zich correcte) redenering die men in de unanieme rechtspraak en rechtsleer terugvindt i.v.m. de problematiek van verzet en hoger beroep tegen eenzelfde vonnis: aangezien een ontvankelijk verklaard verzet impliceert dat het verstekvonnis vervalt (art. 187 *in fine* Sv.), heeft het hoger beroep tegen dit laatste vonnis uiteraard geen voorwerp en derhalve geen zin meer (R. Declercq, «Opposition en matière répressive», in *R.P.D.B.*, Compl. VIII, p. 507, nr. 270; J.-A. Leclercq, «Appel en matière répressive», in *R.P.D.B.*, Compl. VIII, p. 93, nr. 483; R. Verstraeten, *Handboek strafvordering*, o.c., p. 830, nr. 2040).

5. Dat de eenvoud van deze – op zichzelf zoals gezegd correcte – redenering bedrieglijk kan zijn, vloeit voort uit een nog fundamenteeler procedureel gegeven dat te dezen over het hoofd werd gezien door de appelrechters: een rechterlijke beslissing, zowel in strafzaken als in burgerlijke zaken, is niet steeds – en zelfs zelden – een monolithisch bouwsel dat in zijn geheel ofwel staat ofwel valt wanneer er een rechtsmiddel wordt aangewend. Vaak heeft een rechterlijke beslissing meer weg van een mozaïek, waarvan bepaalde stukjes weliswaar onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar waarvan andere probleemloos afzonderlijk uit de mozaïek kunnen worden gelicht, zonder dat deze laatste voor het overige wordt geschonden: wanneer b.v. alleen de burgerlijke partij tegen een vrijsprekend vonnis hoger beroep aantekent, is de strafvordering zelf, d.w.z. de vordering waarbij *het openbaar ministerie* eisende partij is en de beklaagde «lijdend voorwerp», in hoger beroep niet meer aan de orde, zodat de vrijspraak *op strafgebied*, bij ontstentenis van hoger beroep van het parket, behouden blijft (cf. b.v. Cass., 27 januari 1988, *Arr. Cass.*, 1987-88, 658). Bovendien kan zelfs de beslissing m.b.t. een bepaalde vordering van een partij uit verscheidene bestanddelen bestaan, die soms slechts gedeeltelijk door het rechtsmiddel worden bestreden (b.v. de beslissing over de burgerlijke vordering van een burgerlijke partij, die de vergoeding van verscheidene schadeposten vorderde, waaromtrent de beklaagde slechts hoger beroep instelt tegen de toekenning van een bepaalde schadepost).

Men moet in dit verband dus bijzonder voorzichtig zijn wanneer men wordt geconfronteerd met problemen inzake de devolutieve werking van de rechtsmiddelen, het gezag van gewijsde van een uitspraak of problemen inzake de omvang van de cassatie e.d.m.: de door het desbetreffende rechtsmiddel bestreden rechterlijke beslissing (d.w.z. het vonnis of arrest) moet steeds nauwkeurig worden ontleed in haar onderscheiden componenten, d.w.z. de afzonderlijke «beslissingen» die samen het rechterlijke vonnis of arrest uitmaken. Aldus kan een en hetzelfde vonnis een beslissing inhouden op de strafvordering tegen een beklaagde, een beslissing op de strafvordering nopens een andere beklaagde, een beslissing nopens de burgerlijke vordering van een burgerlijke partij tegen de eerste beklaagde en een beslissing van een andere burgerlijke partij tegen de tweede beklaagde en tegen diens civielrechtelijk aansprakelijke persoon die in de procedure tussenkwam enz.; slechts wanneer men de rechterlijke beslissing op die manier heeft geanalyseerd en de diverse «beslissingen» heeft blootgelegd, is men gewapend

om de devolutieve werking na te gaan van het door deze of gene partij aangewende rechtsmiddel. Pas dan kan men nagaan of de betrokken partij belang en hoedanigheid had om tegen deze of gene beslissing van het vonnis of arrest een rechtsmiddel aan te wenden, zodat men bij wijze van gevolg kan afleiden welke beslissingen buiten het bereik van dit rechtsmiddel (moeten) vallen en diensgevolge kracht van gewijsde verkrijgen (cf. specifiek m.b.t. het verzet bij R. Declercq, «Enkele aspecten van de devolutieve werking van het verzet in strafzaken», in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, I, Antwerpen, Kluwer, 1983, (383-413), 383-388). Er zal dus steeds in de eerste plaats moeten worden onderzocht welke partijen een rechtsmiddel hebben aangewend, en vervolgens voor elkeen van die partijen worden nagegaan welke (onderdelen van de) beslissing die partij precies heeft bestreden (cf. over het partieel verzet o.m. A. Vandeplas, «Over verzet in strafzaken», *R.W.*, 1972-73, (1793), k. 1797, nrs. 7-8; zie ook de verwijzing naar de «perken van de voorziening», «les limites du recours», in de samenvatting boven Cass., 26 oktober 1983, *Arr. Cass.*, 1983-84, 230, alsook de verwijzing naar de «grenzen van het rechtsmiddel» in samenvatting 26^o boven Cass., 19 december 1972, *Arr. Cass.*, 1973, 411 en voetnoot (3) op p. 416; cf. ook Cass., 17 november 1958, *Pas.*, 1959, I, 281 en de samenvatting boven Cass., 20 november 1972, *Arr. Cass.*, 1973, 282).

6. Hierbij zij opgemerkt dat de tussenkomst van de verzekeraar in het strafproces krachtens het voormelde art. 14, § 2, W.A.M.-wet op procedureel vlak een bijzondere situatie doet ontstaan. Dit komt niet alleen door de mogelijke vorderingen die de burgerlijke partijen, behalve tegen de beklaagde zelf, hierdoor ook tegen de verzekeraar kunnen instellen (procedurele relatie tussen de burgerlijke partij als eisende partij en de tussengekomen verzekeraar als verweerder), maar ook door de procedurele relatie die ontstaat tussen de beklaagde en de verzekeraar. De vordering van de beklaagde strekt er immers *slechts* toe dat de te wijzen beslissing *bindend* («gemeen» of «tegenwerpelijk») zou worden verklaard aan de verzekeraar: de verzekerde kan voor de strafrechter geen vordering in vrijwaring tegen de verzekeraar instellen (Cass., 8 september 1992, *Arr. Cass.*, 1991-92, 1077), zoals omgekeerd ook de verzekeraar voor de strafrechter geen regresvordering tegen de verzekerde kan instellen (Cass., 19 januari 1994, *Arr. Cass.*, 1994, 71). Hoewel de «bindendverklaring» zelf geen veroordeling tot betaling impliceert, behelst ze wel een echte «veroordeling», nl. een rechterlijke beslissing waarbij de desbetreffende vordering van de beklaagde tegen zijn verzekeraar gegrond wordt verklaard en die impliceert dat de verzekeraar «gebonden» is door wat in het vonnis werd beslist. Aan de orde is een daadwerkelijke – zij het ietwat bijzondere – «vordering» van de beklaagde tegen zijn verzekeraar, waarover de strafrechter, minstens impliciet, uitspraak moet doen (cf. het bijzondere geval dat aanleiding gaf tot Cass., 22 september 1998, A.R. P.96.1338.N, onuitg.). De beklaagde treedt in dit verband dan ook op *als eisende partij* tegen zijn verzekeraar. Dit verklaart overigens meteen waarom de beklaagde, in geval van cassatieberoep tegen de beslissing nopens de bindendverklaring of tegen de afwezigheid van een dergelijke beslissing, zijn cassatieberoep op straffe van onontvankelijkheid van zijn voorziening op dit vlak dient te laten betekenen aan de verzekeraar (cf. o.m. Cass., 1 oktober 1991, *Arr. Cass.*, 1991-92, 113).

De bedenking dat de door de beklaagde (verzekerde) voor de strafrechter ingestelde vordering tot tussenkomst van zijn verzekeraar, in de onderlinge verhouding van verzekerde-verzekeraar, «slechts» kan strekken tot bindendverklaring van de uitspraak over de civielrechtelijke vordering (Cass., 8 september 1992, *Arr. Cass.*, 1991-92, 1077), moet in zekere zin wel worden genuanceerd. Met zijn vordering tot tussenkomst kan de beklaagde voor de strafrechter immers ook het probleem van de principiële dekkingsverplichting van de verzekeraar, op grond van de polis, *t.a.v. de benadeelden* te berde brengen (cf. A. De Nauw, *Tussenkomst van derden voor de strafrechter*, in *A.P.R.*, Gent, Story-Scientia, 1985, p. 41, nr. 59 en p. 62, nr. 96 *in fine*), welk probleem duidelijk moet worden onderscheiden van de vraag of de verzekeraar ook *t.a.v. de verzekerde* tot dekking verplicht is (waaromtrent de strafrechter geen bevoegdheid heeft, cf. J. De Lat, en B. Maes, *Het Hof van Cassatie en de autoverzekering*, Deurne, Kluwer, 1994, 61). Wanneer b.v. in het onderhavige geval geen rechtsmiddelen zouden zijn aangewend tegen het vonnis van 11 december 1997, zou de verzekeraar niet alleen niet meer kunnen betwisten dat de beklaagde aansprakelijk was voor het ongeval, maar zou hij evenmin nog kunnen betwisten dat hij *t.a.v. de benadeelden* op grond van de polis tot dekking gehouden is.

7. In het voormelde vonnis van de politierechtbank van 11 december 1997, dat slechts *t.a.v. de beklaagde* bij verstek werd gewezen, werd te dezen allereerst uitspraak gedaan over de strafvordering tegen de beklaagde, voorts over de vordering tot tussenkomst van de beklaagde tegen zijn verzekeraar, en ten slotte over de vorderingen van de burgerlijke partijen tegen de beklaagde, tegen de tussengekomen verzekeraar en tegen het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds.

Voor de beklaagde die verzet wenste aan te tekenen tegen dit vonnis van 11 december 1997, lag derhalve de volgende situatie voor: hij werd bij verstek veroordeeld op strafgebied, terwijl uiteraard ook de burgerlijke veroordelingen die hij in dit vonnis *t.a.v. de diverse burgerlijke partijen* oplep, bij verstek werden uitgesproken. Bijgevolg kon de beklaagde in elk geval verzet aantekenen tegen de beslissing op strafgebied en tegen de beslissingen nopens de tegen hem ingestelde en gegrond verklaarde vorderingen van de burgerlijke partijen, wat hij overigens ook heeft gedaan.

Wat de beslissing nopens de door de beklaagde tegen zijn verzekeraar ingestelde vordering tot tussenkomst en gemeenverklaring betreft, lagen de zaken evenwel anders. Weliswaar werd ook die beslissing bij verstek uitgesproken, maar verzet was hier niet mogelijk, omdat de beklaagde hieromtrent in het gelijk werd gesteld. De vordering tot bindendverklaring blijkt immers gegrond te zijn verklaard, en er werd geoordeeld dat de verzekeraar tot dekking was verplicht, zodat de beklaagde er geen belang bij had om ook verzet aan te tekenen tegen die beslissing. Dit laatste is te dezen ook niet gebeurd: de verzetsakte werd door de beklaagde klaarblijkelijk slechts betekend aan het openbaar ministerie en aan de burgerlijke partijen. Zoals elk rechtsmiddel, kan immers ook slechts op ontvankelijke wijze verzet worden aangetekend wanneer de opposant hierbij een *belang* heeft (cf. R. Declercq, «Opposition en matière répressive», in *R.P.D.B.*, Compl. VIII, p. 480, nr. 19 *juncto* p. 490, nr. 107; R. Hayoit de Termicourt, «Etude sur l'opposition aux décisions rendues par les juridictions correctionnelles et les tri-

bunaux de police», *R.D.P.*, 1932, (713), p. 726, nr. 15; zie b.v. Cass., 7 december 1964, *Pas.*, 1965, I, 354).

Gelet op de voorliggende gegevens konden de verzekeraar en het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds in de procedure op verzet derhalve niet op een rechtsgeldige en relevante manier worden betrokken. Dat zij «vrijwillig verschenen» in die procedure, kon te dezen dan ook slechts voor verwarring zorgen.

8. Vanuit het oogpunt van de verzekeraar was het hoger beroep dan ook de enige mogelijkheid om het vonnis van 11 december 1997 aan te vechten. Door het aantekenen van hoger beroep tegen dit vonnis kon de verzekeraar aldus opkomen tegen de beslissing tot bindendverklaring (waarbij hij werd geacht tot dekking te zijn gehouden van de aansprakelijkheid van de beklaagde) en tegen de beslissingen waarbij de vorderingen van de burgerlijke partijen tegen hem gegrond werden verklaard. De appelrechters die van dit hoger beroep kennis moesten nemen, zagen blijkbaar over het hoofd dat de door de verzekeraar geviseerde beslissingen door het verzet van de beklaagde niet konden worden aangetast (vgl. Brussel, 23 januari 1990, *R.D.P.*, 1990, 804, met noot; cf. over de devolutieve werking van het verzet voorts ook nog bij R. Declercq, «Opposition en matière répressive», in *R.P.D.B.*, Compl. VIII, pp. 489-491, nrs. 105-119; A. Vandeplas, «Het verzet in strafzaken», in *Strafrecht voor rechtspractici*, Leuven, Acco, 1985, (35), p. 49, nr. 32). Het zijn immers afzonderlijke beslissingen die door de devolutieve werking van de rechtsmiddelen van de onderscheiden partijen een eigen procedureel leven kunnen leiden. Bepaalde bestanddelen van de procedure worden hierdoor feitelijk afgesplitst en moeten in beginsel afzonderlijk worden behandeld (vgl. R. Declercq, «Splitsing», in *Comm. Straff.*, Antwerpen, Kluwer, losbladig, p. 3-4, nr. 7).

9. Tot slot nog iets over de positie van de burgerlijke partijen. Die positie was t.a.v. het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, dat in het vonnis van 11 december 1997 «buiten zake» werd gesteld en derhalve geen belang had om hoger beroep aan te tekenen, door het hoger beroep van de verzekeraar op het eerste gezicht enigszins penibel. Als burgerlijke partijen streven de benadeelden uiteraard niet alleen naar de veroordeling van de beklaagde, maar ook naar de veroordeling van diens verzekeraar of minstens van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds. De solvabiliteit van die laatsten levert doorgaans immers geen probleem op. Te dezen tekende de verzekeraar evenwel hoger beroep aan, wat meteen het risico impliceerde dat in hoger beroep zou worden geoordeeld dat de verzekeraar, n.a.v. de problematiek inzake de diefstal (cf. *supra*), immers niet tot dekking is gehouden. Op dat ogenblik zouden de burgerlijke partijen, afgezien van de veroordeling van de beklaagde persoonlijk, «tussen twee stoelen vallen»: de verzekeraar zou in hoger beroep niet tot dekking kunnen worden geacht, terwijl het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds in het vonnis van 11 december 1997 «buiten zake» werd gesteld.

De oplossing voor deze weinig benijdenswaardige situatie moet andermaal worden gezocht in de analyse van de procedurele toestand van de onderscheiden partijen en de devolutieve werking van de door deze partijen ingestelde of eventueel aan te wenden rechtsmiddelen: wanneer de burgerlijke partijen vaststelden dat de verzekeraar hoger beroep aantekende tegen het vonnis van 11 december 1997, dienden ze zelf maar hoger beroep aan te tekenen tegen dit vonnis in

zoverre het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds daarin buiten zake was gesteld (en hun vorderingen tegen het Fonds dientengevolge per definitie ongegrond werden verklaard). Hiervoor beschikten de burgerlijke partijen desgewenst over de bijkomende termijn van vijf dagen, vermeld in art. 203, § 2 Sv. (wat van belang kan zijn wanneer de verzekeraar te elfder ure, b.v. op de laatste nuttige dag van de termijn van vijftien dagen, hoger beroep aantekent). Die bepaling gewaagt weliswaar slechts van een hoger beroep «tegen de beklaagden en de burgerrechtelijk aansprakelijke personen» die de burgerlijke partij, tegen wie hoger beroep werd ingesteld, «in de zaak wil doen blijven», maar het Hof van Cassatie oordeelde eerder reeds dat het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds (en *mutatis mutandis* in voorkomend geval ook de tussengekomen verzekeraar) met die partijen moet worden gelijkgesteld (Cass., 12 februari 1985, *Arr. Cass.*, 1984-85, 797).

Wie zei ook al weer dat procedures voor de politierechtbank routineus zijn? Ongetwijfeld iemand aan wie een procedureel verzetje niet besteed is.

Steven Van Overbeke

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

1e KAMER – 27 JUNI 2000

Voorzitter: mevr. Spinoy

Raadsheren: de h. Peeters en mevr. Bax

Advocaten: mrs. Smet en Sol

Erfrecht – Erfstelling over de hand – Verbod – Openbare orde – Nietigheid – Beperkt tot de verboden erfstelling – Behoud van de andere beschikkingen

Krachtens artikel 896 B.W. zijn erfstellingen over de hand verboden en is, meer bepaald, iedere beschikking waarbij de begiftigde, de benoemde erfgenaam of de legataris ermee gelast wordt het geschonkene te bewaren en na hun dood aan een derde uit te keren, nietig, zelfs ten aanzien van de begiftigde, de benoemde erfgenaam of de legataris.

Deze nietigheid raakt de openbare orde, maar reikt niet verder dan de bedoelde beschikking en met name de clause die de verboden erfstelling bevat. Wanneer derhalve eenzelfde akte verscheidene beschikkingen bevat, waarvan een te isoleren verboden erfstelling, blijven de rechtsgeldige beschikkingen behouden.

H. t/ V.Z.W. Parochiale Werken Dekenij Hoogstraten

Overwegende dat appelllant vordert te zeggen voor recht dat het eigenhandig testament van 13 januari 1937 van wijlen de heer H. nietig is en zonder gevolgen dient te worden verklaard, alleszins wat betreft de verboden erfstelling over de hand die het bevat; insgelijks de legaataflevering volgens akte van notaris V., verleden op 11 augustus 1944 ten gunste van eerste geïntimeerde nietig te verklaren; dientengevolge eerste geïntimeerde te veroordelen de erfelijke goederen, toebehorende aan de nalatenschap van wijlen H. aan appelllant en de andere erfgenamen te restitueren, en

dit minstens aan appellant wat betreft zijn aandeel van de helft en onder meer wat betreft de onroerende goederen volgens legaataflevering beschreven als:

– een tweewoonst op en met grond en aanhorende gebouwen en tuin te M. (...);

– een perceel bouwland te M. (...); aan appellant voorts akte te verlenen van zijn voorbehoud tot het opvorderen en terugvorderen van de vruchten der erfelijke goederen van wijlen H., door eerste geïntimeerde onrechtmatig genoten;

Overwegende dat eerste geïntimeerde concludeert tot de ongegrondheid van het hoger beroep;

Overwegende dat appellant stelt dat de beschikking waarbij de *de cuius* aan zijn vrouw de verplichting oplegde bepaalde goederen te bewaren en bij haar dood over te maken aan eerste geïntimeerde, volledig beantwoordt aan de «erfstelling over de hand» en derhalve strikt verboden is, zelfs van openbare orde en de sanctie van dit verbod de nietigheid is, zelfs t.o.v. de begiftigde, de benoemde erfgenaam of de legataris;

Dat het testament derhalve nietig is niet alleen t.o.v. eerste geïntimeerde, maar ook t.o.v. de echtgenote van de *de cuius*;

Dat eerste geïntimeerde daarentegen stelt dat, indien de beschikking aangetast is door een nietigheid wat betreft de overmaking van onroerende goederen aan eerste geïntimeerde en een som geld aan een familielid, deze beschikkingen alleen dienen beschouwd te worden als niet bestaande, maar geenszins de geldigheid aantasten van de beschikking sub 1, zijnde het algemeen legaat van de echtgenote van de *de cuius*, dame S.;

Overwegende dat, opdat van erfstelling over de hand sprake zou zijn, drie voorwaarden dienen vervuld te zijn: 1^o een dubbele begiftiging ten erfrechtelijke titel betrekking hebbende op dezelfde goederen; 2^o de last voor de legataris om het goed te bewaren en de goederen na de dood aan een derde te doen overgaan, en 3^o de realisatie van de tweede beschikking na de dood van de eerste beneficiaris;

Overwegende dat de tekst van het testament luidt als volgt: «Dit is mijn testament. Ik ondergetekende H., verklaar dat na mijn dood al wat ik bezit voor mijne vrouw S. moet zijn, echter na de dood mijner vrouw zal het huis en tuin met aanhorende gebouwen te M., en stuk grond achter den hof, alsook bouwland K. voor het Wezenhuis der Ursulinen te M. moeten zijn, waarvoor deze ten eerste verplicht zijn te zorgen dat mijn zuster J.H. of hare kinderen dertigduizend franken hebben, dan nog de Missie goed te geven. Van de erfenis mijner vrouw moet na haar dood vijftienduizend franken worden afgestaan aan mijn broeder J.H. of aan zijn kind, deze sommen gerekend aan de koers op heden 13 januari 1937, zes hollandsche centen per frank. Buiten bovengenoemde uitzonderingen wil dit zeggen, dat mijn vrouw mijne enige erfgenaam moet zijn, die ook verplicht is te zorgen dat na mijn overlijden voor mij een gefondeerde eeuwigdurende H. Mis betaald wordt. Gedaan te M. 13 januari 1937, C.H.»;

Overwegende dat de drie voorwaarden tot bestaan van «erfstelling over de hand» vervuld zijn: 1) de bepaalde goederen worden vermaakt aan dame S. als algemeen legataris en aan eerste geïntimeerde «na» haar dood; 2) dame S. moet gezegde onroerende goederen bewaren opdat ze na haar dood aan eerste geïntimeerde zouden toekomen; en 3) de realisatie van de begiftiging aan eerste geïntimeerde is pas gestipuleerd na de dood van de algemeen legataris, dame S.;

Overwegende dat alsdan de vraag rijst of die verboden erfstelling over de hand de nietigheid meebrengt van heel het testament dan wel alleen de verboden beschikking en aan wie de goederen, die door deze beschikking zijn getroffen, alsdan ten goede komen;

Overwegende dat art. 896 B.W. uitdrukkelijk stelt dat «iedere beschikking» waarbij de begiftigde, de benoemde erfgenaam of de legataris ermee gelast wordt het geschonkene te bewaren en aan een derde uit te keren, nietig is, zelfs ten aanzien van de begiftigde, de benoemde erfgenaam of de legataris;

Dat de sanctie van de verboden erfstelling de nietigheid is en die van openbare orde is;

Dat – wat de beschikking nietig maakt – in wezen de tweede erin vervatte vrijgevigheid is en eerste geïntimeerde toepassing aanvoert dat de omstandigheid dat de last om te bewaren en af te geven alleen een «voorwaarde» is die, omdat ze tegenstrijdig is met de wet, alleen als niet-geschreven geacht zou moeten worden;

Dat art. 896 B.W. echter in andere zin luidt; dat er wel degelijk een principieel verschil bestaat tussen de verboden substitutie en de gewone voorwaarden die in testamenten of schenkingen ongeoorloofd zijn; dat – terwijl inderdaad deze laatste voorwaarden volgens art. 900 B.W. enkel en alleen voor niet-geschreven gehouden worden – de clausules die een verboden substitutie inhouden integendeel de «onbestaanbaarheid» van heel de beschikking voor gevolg hebben;

Overwegende dat *in casu* dame S. is aangeduid als algemeen legataris en zij degene is, belast om ervoor te zorgen dat na haar dood de twee vermelde onroerende goederen aan eerste geïntimeerde toekomen;

Dat er dus wel degelijk in haar persoon erfstelling over de hand is, maar slechts betreffende bepaalde onroerende en roerende goederen, die slechts een deel van de nalatenschap uitmaken;

Overwegende dat in het geval de algemeen legataris met een volledige erfstelling is belast, de wetgever van art. 900 B.W. afweek, omdat de verboden erfstelling over de hand een ondeelbaar geheel met het legaat of de schenking vormt, zodat het volkomen strijdig met de wil van de beschikker zou zijn, de ene beschikking te vernietigen en de andere in strijd met haar inhoud en anders dan de beschikker bedoeld had te laten werken;

Dat de «nietigheid» echter niet verder reikt dan «de beschikking», namelijk van de clause die de verboden substitutie inhoudt;

Overwegende dat de vraag aan wie de nietigheid ten goede valt, afhangt van de beschikking zelf, dat – indien het zoals *in casu* een testament betreft – en de met de erfstelling belaste algemeen legataris is, de nietigheid ten goede komt aan de wettelijke erfgenamen, omdat het algemeen legaat zelf vervalt voor de erfstellinggoederen; dat, indien de substitutie slechts een bijzonder legaat aantast, dit legaat toekomt aan de algemene legataris;

Dat het *in casu* duidelijk is dat de *de cuius* zijn echtgenote S. aanduidde als algemene legataris voor het geheel van al goederen van zijn nalatenschap en de substitutie slechts een deel van dit algemeen legaat, nl. twee bepaalde onroerende goederen aan eerste geïntimeerde betreft en een bepaalde geldsom;

Dat bij dezen de substitutie slechts slaat op een deel van het algemeen legaat en op welbepaalde goederen in het bijzonder en niet op een bijzonder legaat;

Dat de beschikking nietig is voor die goederen en deze aan de wettige erfgenamen toekomen; dat voor het overige het algemeen legaat blijft bestaan;

Dat, wanneer eenzelfde akte verschillende beschikkingen bevat, waarvan een alleen geanalyseerd kan worden in een erfstelling, de nietigheid zich beperkt tot deze beschikking, en de andere beschikkingen behouden blijven;

Dat de toegroei aan de wettige erfgenamen zowel geldt voor een bepaald «aandeel» van het algemeen legaat als voor de substitutie m.b.t. een welbepaald goed;

Dat andere toepassing maken zou inhouden dat ingevolge de algemene roeping waarop de algemene legataris zich kan beroepen, het goed dat met de substitutie is belast, aan hem toegroeit en aan hem alleen ook de vordering tot nietigverklaring zou toebehoren die hij om evidente redenen niet zou instellen; dat het hiertegen is dat art. 896 B.W. zich verzet;

Dat de rechtsleer en rechtspraak waarop eerste geïntimeerde zich wil baseren, niet terzake zijn, omdat ze betrekking hebben op de veronderstelling dat niet de algemene legataris de «bezwaarde» is en het gaat om bijzondere legaten;

Dat, wanneer de eerste rechter art. 1003 B.W. bij deze wil toepassen de sanctie van art. 896 B.W. uit het oog wordt verloren waarbij de nietigheid van de «beschikking» ook de benoemde «legataris» treft; dat het artikel geen onderscheid maakt tussen soorten «legatarissen»;

Overwegende dat op 11 augustus 1944 S. een legaataflevering ondertekende aan eerste geïntimeerde;

Dat, nu echter de beschikking in het testament van wijlen haar man nietig is, ook ten hare opzichte, ze bij die legaataflevering steunde op een verboden erfstelling over de hand die van openbare orde en derhalve nietig is; dat zijzelf daardoor op die bepaalde goederen geen rechten had en bijgevolg geen rechtsgeldige titel om die aflevering te doen;

Overwegende dat de omstandigheid dat eerste geïntimeerde inroept dat de goederen in feite afkomstig waren van de eerste echtgenote van de *de cuius* absoluut niet terzake, is omdat vaststaat dat de *de cuius* zelf op bepaald ogenblik van die goederen zelf volle eigenaar werd en erover kon beschikken; dat het – bij nietigheid van de beschikking over de goederen – zijn erfgenamen zijn die er aanspraak op kunnen maken, ingevolge de wettelijke devolutie;

Overwegende dat derhalve dame S. nooit een titel bezat die haar toestond de eigendom van de goederen over te dragen;

Dat eerste geïntimeerde zich derhalve evenmin op een wettige eigendomsoverdracht kan beroepen, maar voor haar eigendomsrecht de verjaring opwerpt;

Dat eerste geïntimeerde «in bezit» zou zijn gesteld door de legaataflevering op 11 augustus 1944, datum waarop de verjaring zou beginnen te lopen;

Dat zelfs in die hypothese, daar de dagvaarding werd uitgebracht op 19 april 1974, de dertigjarige verkrijgings-termijn derhalve dan nog niet verstreken was;

Dat eerste geïntimeerde art. 2235 B.W. inroept en stelt dat ze bij haar eigen bezit ook dat van haar rechtsvoorganger, dame S., kan voegen;

Dat allereerst dient te worden opgemerkt dat dame S. geen «rechtsvoorganger» van eerste geïntimeerde is geweest;

Dat ze de goederen nooit juridisch en rechtmatig in bezit heeft gehad, aangezien de beschikking over die goederen in gezegd testament nietig was, ook te haren opzichte en de goederen vanaf het overlijden van de heer H. daardoor in het bezit kwamen van zijn wettige erfgenamen; dat de in-

bezitstelling door bevelschrift van de voorzitter van de rechtbank het algemeen legaat als dusdanig bevat; dat ze in bezit kwam van alle goederen van de nalatenschap met krachtens art. 896 B.W. de uitzondering van de bepaalde goederen waarop de nietigheid van de beschikking van toepassing was; dat de nietigheid van de «beschikking» niet de nietigheid van het testament meebrengt en ze van alle andere goederen wel in bezit was;

Dat ten overvloede, indien het bezit van eerste geïntimeerde te goeder trouw was, S. het vruchtgebruik en eerste geïntimeerde sinds de legaataflevering de blote eigendom hadden;

Dat een blote eigendom niet vatbaar is voor verjarings-verkrijging, omdat het genot en gebruik principieel aan de vruchtgebruikers blijven;

Dat het bezit «voortdurend, onafgebroken, ongestoord, openbaar, niet dubbelzinnig en als eigenaar» moet zijn (art. 2229 B.W.); dat hij als blote eigenaar geen «bezitsdaden» zou kunnen stellen en zich pas als werkelijke «eigenaar» in de zin van art. 2229 B.W. zou kunnen gedragen bij verkrijging van de volle eigendom;

Dat appellant te allen tijde het recht had een vordering tot nietigverklaring in te stellen;

Overwegende dat eerste geïntimeerde zich thans ook beroept op de kortere verjaring van art. 2265 B.W.;

Dat ze zich – bij goede trouw – eventueel zou kunnen beroepen op de legaataflevering, maar, zoals hierboven gesteld, het vruchtgebruik bij dame S. bleef tot haar dood in februari 1973 en eerste geïntimeerde niet gerechtigd was bezitsdaden te stellen;

Dat dus tot het overlijden van dame S., eerste geïntimeerde geen «bezit» als zodanig had;

Overwegende dat de nietigheid van de beschikking niet door «bevestiging» hersteld kan worden door de vrijwillige afgifte (o.a. te dezen door de legaataflevering van de blote eigendom); dat de legaataflevering, gevolg van een nietige titel, derhalve ook nietig is;

...

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

3ebis KAMER – 24 OKTOBER 2000

Voorzitter: de h. Mertens de Wilmars

Advocaten: mrs. Van Dyck en Van Orshaegen

Collectieve schuldenregeling – 1. Toelaatbaarheid – Gevolg – Onbeschikbaarheid van het vermogen van de verzoeker – Verplichting voor de schuldenaar te betalen in handen van de schuldbemiddelaar – Niet voor beslag vatbare bedragen – Bestaansminimum – 2. Herroeping – Beneficiaris van collectieve schuldenregeling die de hem principieel toekomende gelden doelbewust verloren laat gaan

1. De beschikking van toelaatbaarheid van een collectieve schuldenregeling leidt tot de onbeschikbaarheid van het vermogen van de verzoeker, waardoor hij geen enkele daad van beschikking met betrekking meer mag stellen.

De verplichting voor de schuldenaars van de beneficiaris van de collectieve schuldenregeling om in handen van de schuldbemiddelaar te betalen, geldt ook voor de niet voor beslag

vatbare bedragen, zoals te dezen het bestaansminimum, omdat art. 1675/9, § 1, 4°, Ger. W. geen onderscheid maakt tussen de verschillende schuldenaars.

2. De herroeping van de toelaatbaarheid van de beschikking van een collectieve schuldenregeling is gerechtvaardigd wanneer de beneficiaris van die regeling de gelden die hem in principe toekomen en waarover de schuldbemiddelaar moet kunnen beschikken, doelbewust verloren laat gaan.

L. t/ R.V.A. e.a.

Overwegende dat appellant in zijn oorspronkelijk verzoekschrift inzake collectieve schuldenregeling van 17 juni 1999 heeft vermeld dat hij als inkomsten beschikt over enerzijds een werkloosheidsuitkering van 666 fr. per dag in het zesdagensysteem (wat neerkomt op 16.000 à 17.900 fr. per maand) en anderzijds over een bijpassing vanwege het O.C.M.W. Antwerpen van 3.000 à 4.000 fr. per maand, zodat hij over ongeveer 20.000 fr. per maand beschikt, bedrag dat thans volgens zijn verklaring 21.000 fr. bedraagt, gelijk, – naar hij beweert – , aan het bestaansminimum;

Overwegende dat de bij beschikking van 25 juni 1999 aangestelde schuldbemiddelaar onmiddellijk na zijn aanstelling zowel aan de R.V.A. als aan het O.C.M.W. Antwerpen heeft laten weten dat de aan appellant toekomende gelden op zijn bijzondere rekening moesten worden gestort;

Overwegende dat de R.V.A. dat blijkbaar gedaan heeft;

Overwegende dat het O.C.M.W. Antwerpen, na ontvangst van die brief van de schuldbemiddelaar, aan appellant heeft gevraagd of hij akkoord ging met de uitbetaling van de hem toekomende bestaansminimumbijpassing aan zijn schuldbemiddelaar, aanvoerend dat art. 27 van de wet op het bestaansminimum bepaalt dat de toegewezen som als bestaansminimum uitsluitend betaalbaar is ten huize en in handen van de gerechtigde of bij cheque op zijn naam;

dat appellant gretig gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die hem werd gegeven om op 28 juli 1999 een op briefpapier van het O.C.M.W. Antwerpen voorgeschreven tekst te ondertekenen waarbij hij verklaart «niet akkoord te gaan dat O.C.M.W. Antwerpen iedere betaling in handen van de schuldbemiddelaar laat gebeuren, ondanks de beschikking van de beslagrechter»;

Overwegende dat appellant, door aldus te handelen, doelbewust het bepaalde van art. 1675/7, § 1, eerste lid Ger. W. heeft miskend, waaruit volgt dat de beschikking van toelaatbaarheid o.a. tot gevolg heeft dat tot de boedel behoren, alle goederen van de schuldenaar-verzoeker alsmede de goederen die hij tijdens de uitvoering van de collectieve aanzuiveringsregeling verkrijgt;

Overwegende dat rechtsleer en rechtspraak unaniem zijn om vast te stellen dat de beschikking van toelaatbaarheid leidt tot de onbeschikbaarheid van het vermogen van de verzoeker, waardoor hij geen enkele daad van beschikking met betrekking tot zijn goederen meer mag stellen;

dat de verplichting voor de schuldenaars van de schuldenaar, beneficiaris van de collectieve schuldenregeling, om in handen van de schuldbemiddelaar te betalen, naar de letter van de wet ook betrekking heeft op de niet voor beslag vatbare bedragen;

dat de werkgever aldus niet bevrijdend betaalt indien hij het niet beslagbaar deel van het loon van de werknemer,

niettegenstaande de toelaatbaarverklaring, in handen van de werknemer betaalt;

dat hetzelfde geldt voor het bestaansminimum dat, zoals alle andere inkomsten aan de schuldbemiddelaar moet worden uitbetaald, omdat art. 1675/9, § 1, 4°, Ger. W. geen onderscheid maakt tussen de verschillende schuldenaars van de schuldenaar, en het O.C.M.W. zich, zoals elke andere schuldenaar, aan deze verplichting heeft te houden, omdat de nieuwe wet impliciet maar zeker afwijkt van de oudere bepalingen van de O.C.M.W.-wet (zie B. De Grootte, «Collectieve schuldenregeling: actuele knelpunten», C.B.R., documentatiemap 13 oktober 2000, nr. 66).

Overwegende dat appellant, door te handelen zoals hij gedaan heeft, de essentiële bepalingen betreffende de collectieve schuldenregeling overtreden heeft, omdat hij bedragen, die tot de boedel behoren, afgeleid heeft naar eigen goeddunken;

dat een collectieve schuldenregeling onmogelijk kan worden uitgewerkt indien de verzoeker, zoals *in casu*, een deel van de belangen waarover de schuldbemiddelaar moet kunnen beschikken, voor zichzelf houdt;

Overwegende dat appellant, daarin geïnspireerd door het O.C.M.W. van Antwerpen, ten onrechte stelt dat hij hoe dan ook moet kunnen beschikken over het bestaansminimum, zodat hij, *in casu*, over alle inkomsten kan blijven beschikken en er geen enkele frank ter beschikking kan worden gesteld voor de schuldeisers;

Overwegende dat appellant immers niet voor zichzelf mag beslissen welk bedrag noodzakelijk is voor zijn levensonderhoud met toepassing van art. 1675/3, tweede lid, Ger. W. omdat ook deze taak aan de schuldbemiddelaar is toevertrouwd, die daarvoor een «financiële enveloppe» ter beschikking van de schuldenaar kan stellen;

dat uit geen enkel bijgebracht element blijkt dat appellant met de schuldbemiddelaar een regeling heeft uitgewerkt of trachten uit te werken om in het bezit te worden gesteld van de middelen die hem waarborgen dat hij een menswaardig leven kan leiden;

dat uit de brief van de schuldbemiddelaar van 19 augustus 1999 blijkt dat hij de som van 19.000 fr. heeft overgemaakt aan appellant, zodat daaruit mag worden afgeleid dat hij van oordeel was dat hij van de middelen waarover hij kon beschikken, 19.000 fr. kon overmaken aan appellant om op menswaardige wijze in zijn bestaan te voorzien, terwijl hij aldus normaliter 2.000 fr. per maand opzij kon zetten om aan de schuldeisers over te maken;

dat daarbij volledigheidshalve moet worden vermeld dat appellant in zijn verzoekschrift tot aanvraag van de collectieve schuldenregeling melding heeft gemaakt van een totaal van 4.714.519 fr. aan schulden, terwijl uit het verzoekschrift van de schuldbemiddelaar blijkt dat er schulden aangegeven zijn voor in totaal 9.333.706 fr.;

Overwegende dat appellant door zijn eigengereid optreden art. 1675/15, § 1, 2°, Ger. W. heeft geschonden door een van zijn essentiële verplichtingen niet na te komen;

Overwegende dat uit de bestreden beschikking bovendien blijkt dat appellant, – die dat in zijn beroepsschrift niet tegensprekt –, in november en december 1999 nagelaten heeft zijn stempelkaart bij de R.V.A. in te dienen, zodat voor die maanden geen gelden konden worden overgemaakt aan de schuldbemiddelaar, waaruit de effectieve kwade trouw van appellant blijkt, omdat hij aldus gelden die hem in principe toekomen en waarover de schuldbemiddelaar moet kunnen

beschikken, niet alleen in het voordeel van zijn schuldeisers, maar ook in zijn eigen voordeel, doelbewust verloren laat gaan;

Overwegende dat appellant zich tot de beslagrechter kon wenden indien hij niet tot een voor hem aanvaardbare regeling kon komen met zijn schuldbemiddelaar over het voor hem onontbeerlijk levensminimum, in plaats van eigengereid te handelen;

Overwegende dat de handelwijze van appellant de schuldbemiddelaar in de onmogelijkheid heeft gesteld zijn wettelijke opdracht te vervullen; dat deze dan ook zeer terecht de herroeping van de beschikking van toelaatbaarheid heeft gevraagd en verkregen;

...

RECHTBANK VAN KOOPHANDEL TE HASSELT

3e KAMER – 8 NOVEMBER 1999

Voorzitter: mevr. Ponet

Rechters in handelszaken: de hh. Vermeire en Hoedemakers

Advocaten: mrs. Bijvoet en Drieskens loco Franssen

Productenaansprakelijkheid – Wet 25 februari 1991 – Producent – E.G.-invoerder – Leverancier – Subsidiare aansprakelijkheid

De voorwaarden om de leverancier van het gebrekkig product aansprakelijk te stellen op grond van art. 4, § 2, Wet Productenaansprakelijkheid zijn niet vervuld wanneer de E.G.-invoerder van dat gebrekkig product bij de schadelijders gekend is.

L. en N.V. A. t/ B.V.B.A. H. en N.V. S.

Bij gedinginleidend dagvaardingsexploot van 21 augustus 1998 vorderen aanleggers dat verweersters veroordeeld zouden worden hoofdelijk, minstens de ene bij gebreke van de andere, om aan eerste aanlegger de som van 7.067 fr. te betalen en aan tweede aanlegster de som van 88.503 fr., te vermeerderen met de vergoedende intresten vanaf 20 november 1997.

...

I. De feiten

Eerste aanlegger koopt op 30 november 1995 een waterboiler aan bij eerste verweerster ten bedrage van 10.041 fr.

Eerste verweerster heeft deze boiler op haar beurt aangekocht bij de invoerder, tweede verweerster.

Op 20 november 1997 doet er zich een schadegeval voor ten gevolge van een defect aan de boiler, waardoor er waterinsijpeling ontstaat.

Er zou een driejarige garantie op de waterboiler verleend zijn, met uitzondering van het elektrisch gedeelte.

Ten gevolge van de waterschade betaalt tweede aanlegster een bedrag van 88.503 fr. uit aan eerste aanlegger.

Eerste aanlegger zou na tussenkomst van tweede aanlegger nog gerechtigd zijn op een saldo voor de waterschade ten bedrage van 7.067 fr.

Tweede aanlegster heeft als waterschadeverzekeraar zowel eerste als tweede verweerster op 14 december 1997 aangekend uitgenodigd voor een plaatsbezoek.

Er werd een proces-verbaal van schadevaststelling opgesteld op 10 februari 1998, waarbij de schade werd geraamd op 100.600 fr., exclusief 6% B.T.W. Als bijlage bij het proces-verbaal is een detail gevoegd, waaruit blijkt dat er schade vastgesteld werd aan de vloer, het plafond, de badkamer en het behang.

II. Het standpunt van partijen

A. Het standpunt van aanleggers

Aanleggers beroepen zich op art. 1 en 4 van de wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.

Aanleggers zijn van oordeel dat zij het bewijs leveren van de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen beide. Zij verwijzen terzake naar het verslag van de expert van tweede aanlegster. Subsidiar stellen zij dat eventueel een deskundige dient te worden aangesteld.

Aanleggers zijn van oordeel dat het gebrek in de boiler vaststaat en menen dat het geenszins bewezen is dat eerste aanlegger zelf een fout bij de installatie begaan zou hebben.

Aanleggers voegen eraan toe dat de beschadigde goederen hoofdzakelijk gebruikt werden in de privé-sfeer, wat wordt bewezen door het feit dat o.m. schade aan de badkamer werd toegebracht.

Aanleggers beklemtonen ten slotte dat de producent zijn aansprakelijkheid niet kan beperken of uitsluiten bij overeenkomst, zoals blijkt uit art. 10, § 1, van de wet van 25 februari 1991.

Aanleggers doen ter zitting van 25 oktober 1999 afstand van geding t.o.v. tweede verweerster, die inmiddels failliet verklaard zou zijn.

2. Het standpunt van eerste verweerster

Eerste verweerster is van oordeel dat zij geenszins aansprakelijk kan gesteld worden op grond van de wet van 25 februari 1991, omdat de invoerder van de kwestieuze waterboiler achterhaald is, zodat eerste verweerster niet aansprakelijk gesteld kan worden als «producent». Eerste verweerster is immers van oordeel dat art. 4, § 2, van de wet van 25 februari 1991 niet van toepassing is, aangezien de invoerder bekend is.

Subsidiar stelt eerste verweerster het volgende:

– Het gebrek aan de waterboiler en het oorzakelijk verband tussen de schade en het gebrek worden niet bewezen.

– Er is sprake van een eigen fout van eerste aanlegger, omdat eerste aanlegger de waterboiler zelf geplaatst heeft, terwijl de installatievoorschriften uitdrukkelijk bepalen dat de installatie door een vakman dient te geschieden.

– Op grond van de wet van 25 februari 1991 wordt de schade toegebracht aan het gebrekkig product niet vergoed. Enkel de schade aan andere goederen wordt vergoed, voor zover wordt bewezen dat deze goederen hoofdzakelijk worden gebruikt in de privé-sfeer (art. 11, § 2). Aanleggers bewijzen geenszins dat er een gebruik in de privé-sfeer is.

– Minstens dient de franchise (ten bedrage van 22.500 fr.), zoals bepaald in art. 11, § 2, *in fine*, in mindering te worden gebracht.

– Eerste verweerster stelt ten slotte dat tweede aanlegster geen bewijs van subrogatie bijbrengt.

Ter zitting van 25 oktober 1999 doet eerste verweerster afstand van geding met betrekking tot de door haar ingestelde vrijwaringsvordering tegen tweede verweerster.

III. Beoordeling

1. De rechtbank stelt vast dat aanleggers eerste verweerster aanspreken op grond van de wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.

Op grond van art. 1 van deze wet is de producent aansprakelijk voor de schade veroorzaakt door een gebrek in zijn product.

Art. 3 van de wet van 25 februari 1991 bepaalt dat onder «producent» wordt verstaan: de fabrikant van een eindproduct, de fabrikant van een onderdeel van een eindproduct, de fabrikant of de producent van een grondstof, alsmede eenieder die zich als fabrikant of producent aandient door zijn naam, zijn merk of een andere herkenningsteken op het product aan te brengen.

Als producent wordt evenwel eveneens beschouwd, al wie in het raam van zijn economische werkzaamheden een producent in de E.G. invoert, om het te verkopen of om het gebruik ervan aan derden over te dragen (art. 4, § 1). In sommige gevallen kan ook de leverancier van het product aansprakelijk worden gesteld (art. 4, § 2).

De leverancier van het product dat de schade heeft veroorzaakt, wordt evenwel slechts als producent beschouwd wanneer:

1° Ingeval het product is vervaardigd op het grondgebied van een lidstaat van de E.G., niet kan worden vastgesteld wie de producent van het product is, tenzij de leverancier binnen een redelijke termijn aan het slachtoffer de identiteit mededeelt van de producent of van degene die hem het product heeft geleverd.

2° Ingeval het product ingevoerd is in de E.G., niet kan worden vastgesteld wie de invoerder van het product is, ook al is de naam van de producent aangegeven, tenzij de leverancier binnen een redelijke termijn aan het slachtoffer de identiteit mededeelt van de invoerder of van degene die hem het product heeft geleverd (zie hierover J. Herbots, C. Pauwels en E. Degroote, «Overzicht van rechtspraak. Bijzondere Overeenkomsten (1988-1994)», *T.P.R.*, 1997, p. 764-766, nr. 159; X. Byvoet, «De Wet op de producten-aansprakelijkheid – T.G.V. of gewone spoorlijn?», *Limb. Rechtsl.*, 1992, 42). De rechtbank dient evenwel vast te stellen dat de voorwaarden op de leverancier van het product aan te spreken op grond van art. 4, § 2, van de wet van 25 februari 1991, niet vervuld zijn. De rechtbank stelt immers vast dat de invoerder van de waterboiler tweede verweerster is. Aanleggers zijn hiervan zeer goed op de hoogte, aangezien tweede aanlegster bij brief van 14 december 1997 tweede verweerster aangetekend in gebreke heeft gesteld met betrekking tot het schadegeval. In deze brief wordt gesteld dat de boiler door tweede verweerster ingevoerd werd en doorverkocht werd aan eerste verweerster.

Aangezien de invoerder van de waterboiler aan aanleggers gekend is, kan eerste verweerster geenszins worden aangesproken op grond van art. 4, § 2, van de wet van 25 februari 1991.

2. Aanleggers beroepen zich ter zitting eveneens op de driejarige contractuele garantie die verstrekt zou zijn met betrekking tot de waterboiler.

Terzake merkt de rechtbank allereerst op dat het stuk waarop deze garantie is gebaseerd, niet wordt bijgebracht. Voorts stelt de rechtbank vast dat de waarborg enkel betrekking zou hebben op het niet-elektrisch gedeelte van de waterboiler, zoals blijkt uit de fax van eerste aanlegger van 21 november 1997.

Aanleggers vorderen evenwel geen schadevergoeding met betrekking tot de gebrekkige waterboiler als zodanig. Zij vorderen daarentegen zogenaamde gevolgschade aan de vloer, het plafond, de badkamer en het behang.

De rechtbank ziet niet in hoe deze schade onder de driejarige garantie voor het niet-elektrisch gedeelte van de waterboiler kan vallen.

De rechtbank merkt ten slotte op dat de wet van 25 februari 1991 slechts een aanvullend karakter heeft. De bijzondere wet op de producten-aansprakelijkheid heft de bestaande wettelijke bepalingen op grond waarvan het slachtoffer eventueel ook vergoeding zou kunnen vorderen, niet op. Art. 13 van de wet van 25 februari 1991 verklaart uitdrukkelijk dat deze wet geen afbreuk doet aan de rechten die het slachtoffer ontleent aan de regels inzake contractuele (vrijwaring voor verborgen gebreken) of buitencontractuele (art. 1382 e.v. B.W.) aansprakelijkheid. Het slachtoffer kan derhalve, net als voorheen, wanneer dit beter in zijn kraam past, zich baseren op art. 1641 B.W. (verborgen gebrek bij koop) contractuele bepalingen, art. 1384, eerste lid, B.W. (gebrek in de zaak), fout van de producent (art. 1382 B.W.) ... (zie J. Herbots, C. Pauwels en E. Degroote, *l.c.*, p. 765-766, nr. 159; X. Byvoet, *l.c.*, 39).

De rechtbank stelt evenwel vast dat aanleggers deze rechtsgronden niet inroepen.

De vordering van aanleggers tegen eerste verweerster dient derhalve ontvankelijk maar ongegrond verklaard te worden.

...

NOOT – *De subsidiaire aansprakelijkheid van de leverancier in het raam van de Wet Productenaansprakelijkheid*

1. De feiten

De eerste eiser koopt van eerste verweerster op 30 november 1995 een waterboiler voor privé-gebruik ten bedrage van 10.041 frank. Deze laatste kocht het toestel op haar beurt bij de invoerder (tweede verweerster).

Door een defect aan de boiler twee jaar later, ontstaat waterinsijpeling met schade aan de vloer, het plafond, de badkamer en het behang tot gevolg. Tweede eiseres betaalde als waterschadeverzekeraar reeds een schadevergoeding aan eerste eiser, die het niet vergoede saldo tracht te recupereren van de aansprakelijke personen.

2. De vordering van de eisers

Eisers vorderen oorspronkelijk de hoofdelijke veroordeling van de leverancier (eerste verweerster) en de E.G.-invoerder (tweede verweerster) tot betaling van de som van 7.067 frank aan eerste eiser en 88.503 frank aan tweede eiser, beide te vermeerderen met de interesten.

Ter zitting doen de eisers afstand van geding ten opzichte van de tweede verweerster die inmiddels failliet zou zijn verklaard.

De vordering is gebaseerd op art. 1 tot en met 4 van de wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.

3. De beoordeling door de rechtbank van koophandel

a. Het verweer

Eerste verweerster stelt dat zij als leverancier slechts met de producent kan worden gelijkgesteld overeenkomstig de voorwaarden opgenomen in art. 4, § 2, Wet Productenaansprakelijkheid. Aangezien de invoerder van het kwestieuze toestel *in casu* gekend is, is eerste verweerster van oordeel dat de wettelijke voorwaarden om haar in de kring van aansprakelijke personen te betrekken, niet vervuld zijn.

b. De beoordeling in rechte

1° Inleiding

Naast de al erg ruime definitie die van de «producent» wordt gegeven in art. 3 Richtlijn Productaansprakelijkheid (bedoeld worden zowel de werkelijke als de schijnbare producent), heeft de Europese wetgever de kring van de aansprakelijke personen zo ruim mogelijk willen maken door ze uit te breiden tot de E.G.-importeur en de leverancier. De bedoeling was de benadeelde te allen tijde een aanspreekbare partij te verschaffen, ook als hij niet in staat is de producent te identificeren.

2° De E.G.-invoerder

In de eerste plaats en naast, of zo men wil bovenop de aansprakelijkheid van de producent, is de *E.G.-invoerder* als aanspreekbare actor aangeduid. Wanneer de drie voorwaarden opgenomen in art. 4, § 1, Wet Productaansprakelijkheid cumulatief vervuld zijn, namelijk invoer met de bedoeling het product te verkopen of het gebruik ervan aan derden over te dragen, invoer kaderend in een commerciële activiteit en invoer van buiten de E.G., kan en mag de benadeelde zich de moeite besparen een producent uit een niet-E.G.-land op te sporen en te dagvaarden.

De invoer moet dus in de eerste plaats gebeurd zijn met de bedoeling het product door te verkopen of het gebruik ervan aan derden (eigen gebruik volstaat niet) over te dragen door b.v. verhuur, leasing, enz. De invoer moet bovendien plaatsvinden in het raam van de economische werkzaamheden van de importeur. Wie b.v. als hobby jagen heeft en van een reis in Afrika een gebrekkig jachtgeweer meebrengt om het aan een bevriend jager te verkopen, kan niet als invoerder in de zin van de Wet Productenaansprakelijkheid worden aangemerkt (D. Van De Gehuchte, *Productaansprakelijkheid in België*, Gent, Mys & Breesch, 2000, 42).

Er bestaat geen twijfel over dat de schadelijder zich zowel tot de producent als tot de invoerder kan wenden, al zal eenzelfde schade uiteraard maar eenmaal kunnen worden vergoed. De producent kan zowel binnen als buiten de Europese Gemeenschap gevestigd zijn. Dit eerste kan zich voordoen als het product binnen de Gemeenschap is ver-

vaardigd, vervolgens werd uitgevoerd en er terug werd ingevoerd. Ook kan een gebrekkig productonderdeel b.v. buiten de E.G. worden gemaakt, om vervolgens binnen de E.G. in een eindproduct te worden geïntegreerd (T. Vansweevelt, «De wet van 25 februari 1991 inzake productenaansprakelijkheid», *T.B.B.R.* 1992, p.197, nr. 67).

In casu deden zowel beide eisers m.b.t. hun vordering, als eerste verweerster m.b.t. haar vrijwaringsvordering, afstand van geding t.o.v. de tweede verweerster, opdat deze inmiddels failliet zou zijn verklaard.

3° De leverancier

In de tweede plaats wordt de *leverancier* in art. 4, § 2, Wet Productenaansprakelijkheid in twee hypothesen als producent beschouwd.

Het eerste geval (art. 4, § 2, 1°) betreft dat van de zogenaamde «anonieme producten»: het product is wel vervaardigd in een E.G.-lidstaat, maar het kan niet worden achterhaald wie de producent is. Zodra de leverancier echter binnen een redelijke termijn (rekening houdende met de concrete omstandigheden) aan de benadeelde de identiteit van de producent of van diegene die het product aan hem heeft geleverd, meedeelt, is hij niet meer aansprakelijk. Zo oordeelde de burgerlijke rechtbank te Namen enkele jaren geleden reeds dat de leverancier niet aansprakelijk kon worden gesteld voor de schadelijke gevolgen van het gebrekkige product in een geval waarin de producent, een Spaanse vennootschap, gekend was en tevens in het geding werd betrokken (Rb. Namen 14 november 1997, *J.L.M.B.* 1998, 644). Men neemt aan dat de immuniteit die voor de leverancier aldus ontstaat, ook geldt indien zou blijken dat de vordering tegen de producent of een ander leverancier geen succes zou kennen (T. Vansweevelt, *l.c.*, p. 198, nr. 68). De aansprakelijkheid van de leverancier is dus duidelijk «ondergeschikt» of subsidiair aan die van de producent.

Ook in het tweede lid van art. 4, § 2, Wet Productenaansprakelijkheid is «slechts» een vorm van subsidiaire aansprakelijkheid voor de leverancier opgenomen, ditmaal wanneer het product is ingevoerd in de E.G., maar niet kan worden vastgesteld wie de invoerder is (ook al is de producent gekend, want diens identiteit kan van weinig nut zijn voor het slachtoffer als hij niet in de E.G. is gevestigd). Ook hier zal de leverancier een immuniteit genieten indien hij binnen een redelijke termijn aan het slachtoffer de identiteit van de invoerder of van diegene die het product aan hem heeft geleverd, kenbaar maakt, en dit zelfs wanneer de vordering tot schadeloosstelling tegen de invoerder ingesteld, tot niets leidt.

Deze regeling zou, benevens de begunstiging van het instellen van rechtsoverdrachten door de schadelijders, tevens als voordeel kunnen bieden dat de leverancier wordt aangemoedigd tot de nauwkeurige aanduiding van de identiteit van zijn eigen leveranciers (zie in die zin althans de Memorie van toelichting, *Parl. St.* Kamer 1989-90, nr. 1262/1, 11). De zogenaamde «traceability» van het product staat immers centraal: wil de leverancier aan de aansprakelijkheid ontkomen, dan zal hij moeten kunnen aanduiden wie hem het specifieke product (geïndividualiseerd goed) heeft geleverd. Dit kan problematisch zijn wanneer hij de producten bij verschillende toeleveranciers betreft, b.v. bij de zogenaamde «witte pompen», waar de brandstof wordt gekocht van de

maatschappij die de goedkoopste dagprijs geeft, of bij stukgoederen die onderling vermengd worden (D. Van De Gehuchte, *o.c.*, 43).

4^o Toepassing in concreto

De rechtbank wijst er terecht op dat de invoerder van het defecte toestel door de schadelijders gekend is: niet alleen is hij als tweede verweerder in de procedure betrokken, maar bovendien staat vast dat de eisers de invoerder reeds per brief in gebreke stelden kort na het schadegeval. Uit die brief blijkt duidelijk dat zij op dat ogenblik reeds op de hoogte waren van de juiste partijverhoudingen. Het rechtscollege besluit dan ook de vordering tegen de leverancier ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren, daarbij niet nalatend erop te wijzen dat de Wet Productenaansprakelijkheid de gemeenrechtelijke vorderingsgronden die het slachtoffer zowel op contractuele als buitencontractuele basis ter beschikking staan, ongemoeid laat (art. 13 Wet Productenaansprakelijkheid). Aangezien de leverancier hier tevens verkoper is van het gebrekkige product, kan (kon) in het bijzonder worden gedacht aan de vrijwaring voor verborgen gebreken (hoewel daar het korte termijn-vereiste van art. 1648 B.W. wellicht voor spelbreker speelt).

4. Evaluatie en besluit

Het geannoteerde vonnis biedt een duidelijke illustratie van de subsidiaire aansprakelijkheid van de leverancier in het licht van art. 4, § 2, 2^o, Wet Productenaansprakelijkheid. In tegenstelling tot de invoerder, is de leverancier niet aansprakelijk in dezelfde hoedanigheid als de producent. Hij wordt slechts subsidiair als producent beschouwd, met het doel het instellen van rechtsvorderingen door het slachtoffer tegen de in art. 3 bedoelde producent of de invoerder te vergemakkelijken. Wanneer het gebrekkige product in de Europese Gemeenschap is ingevoerd en de invoerder bekend is, zal de leverancier, zoals *in casu*, de aansprakelijkheidsdans kunnen ontspringen. Hetzelfde geldt wanneer hij de persoonsgegevens van de producent, van de invoerder of van degene die het gebrekkig product aan hem heeft geleverd, aan de benadeelde kan meedelen, ook al kan de vordering tegen deze personen niet meer nuttig worden ingesteld. Dit laatste probleem kan zich b.v. voordoen wanneer de producent op zijn beurt kan aantonen dat het gebrek nog niet bestond op het ogenblik waarop hij het product in het verkeer heeft gebracht (art. 8, b, Wet Productenaansprakelijkheid). De Wet Productenaansprakelijkheid moet in een dergelijk geval wijken voor de toepassing van de oude, vertrouwde regels van het gemene recht. De Europese wetgever heeft het noch noodzakelijk, noch billijk geacht de aansprakelijkheid tot nog meer schakels van de distributieketen uit te breiden (zie Toelichting Voorstel EG-richtlijn Productenaansprakelijkheid, *Bull. E.G.* 1976, suppl. 11/76, p.15-16, nr. 11).

Wat betreft de aansprakelijkheid van de invoerder in het raam van de Wet Productenaansprakelijkheid, kan worden vastgesteld dat deze schakel in de distributieketen ook vóór de inwerkingtreding van deze wet vaak niet aan de (gemeenrechtelijke) aansprakelijkheid kon ontsnappen (b.v. Brussel 16 juni 1982, *T.B.H.* 1983, 523, met noot F. Domont-Naert; Gent 13 mei 1988, *T.B.B.R.* 1990, 219, met

noot K. Byttebier en P. De Bruyne; Gent 26 november 1993, *A.J.T.* 1994-95, 11, met noot B. Cattoir).

Bijna een decennium na de invoering van de Wet Productenaansprakelijkheid moet worden vastgesteld dat de «aardverschuivingen» die zo gevreesd werden bij de introductie van de Richtlijn Productenaansprakelijkheid, zeker niet zijn ingetreden: «Amerikaanse» toestanden wat betreft de procedures blijven (voorlopig) uit en de vrees dat de aansprakelijkheid zou leiden tot een rem op de technologische en industriële innovatie blijkt al evenmin gegrond. Tegelijkertijd kan men zich echter afvragen of de Richtlijn dan wel in de opzet van een «versterking» van de consumentenbescherming is geslaagd. Het geannoteerde vonnis roept in dit verband de vraag op of het niet als een lacune kan worden beschouwd dat niet elke schakel in de distributieketen op gelijke wijze aansprakelijk kan worden gesteld jegens de schadelijder. De slechts «subsidiaire» aansprakelijkheid van de leverancier kan ons inziens vanuit de optiek van de consumentenbescherming alvast worden betreurd (zie ook M. Goyens, «Remarques finales», in *La Directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits: dix ans après*, M. Goyens (red.), Louvain-La-Neuve, Centre du Droit de la Consommation, 1996, 243).

In haar Verslag over de toepassing van Richtlijn 85/374 inzake de productenaansprakelijkheid dat de Europese Gemeenschap begin dit jaar uitbracht als een synthese van de reacties op de vragen om evaluatie die eerder werden gesteld in het Groenboek Wettelijke aansprakelijkheid voor producten met gebreken (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/consumer/greennl.pdf), blijft de Commissie evenwel van mening dat de aansprakelijkheid van de leverancier slechts in uitzonderlijke gevallen waarin niet kan worden vastgesteld wie de producent is, kan worden aangenomen (zie http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/report-NL.pdf, p. 25-26). Ondanks het feit dat instanties zoals de European Consumer Law Group, daarbij verwijzend naar de Richtlijn Productveiligheid, de gelijkgeschakeling van alle deelnemers in de distributieketen bepleitten (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/ecclg.pdf), is de Europese Commissie van mening dat de risicoaansprakelijkheid moeilijk toepasbaar is op de leverancier, die daarenboven in een slechts zeer gering aantal gevallen daadwerkelijk aan de basis van het gebrek in het product zou liggen. Wijzigingen op dit vlak moeten dan ook niet spoedig worden verwacht.

Annick De Boeck
Docent Universiteit Antwerpen
(UFSIA)
Advocaat

RECHTBANK VAN KOOPHANDEL TE IEPER

20 JUNI 2001

Voorzitter: de h. Handschoewerker

Rechters in handelszaken: de hh. Vercruysse en mevr. Syx
Advocaten: mrs. Asscherickx, Vandepitte, Gheysens, Van
Leynseele, Verbist, de Voghel, Debeuf loco Wagemans en
De Corte

Gerechtelijk akkoord – Toepassingsvoorwaarden – Plan – Goedkeuring door de rechtbank – Beoordelingsmacht – Haalbaarheid van het plan – Gedifferentieerde behandeling van de schuldeisers

Naast de door de wet gestelde voorwaarden toetst de rechter ook de haalbaarheid van het plan. Een gerechtelijk akkoord moet erop gericht zijn het passief aan te zuiveren. Indien het plan terzake onvoldoende garanties biedt omdat het geen duidelijkheid biedt omtrent de financieringskosten, kan het niet worden goedgekeurd.

Het plan kan voorzien in een gedifferentieerde behandeling van schuldeisers, maar een dergelijke regeling mag niet onredelijk of arbitrair zijn.

N.V. L.H.S.P.

Gezien het herstel- of betalingsplan, neergelegd ter griffie van deze Rechtbank in datum van maandag, 21 mei 2001.

...

Dat uit het proces-verbaal van stemming van 5 juni 2001 blijkt dat meer dan de helft van de schuldeisers die aangifte hebben gedaan van hun schuldvordering, die hebben deelgenomen aan de stemming en die in waarde meer dan de helft van de schuldvorderingen vertegenwoordigen, instemmen met de definitieve opschorting van betaling.

1. Naast het quorum- en meerderheidsvereiste legt de Wet Gerechtelijk Akkoord ook inhoudelijke voorwaarden op alvorens de definitieve opschorting kan worden goedgekeurd. Deze goedkeuring mag niet strijdig zijn met de openbare orde en de schuldenaar moet voldoende waarborgen bieden voor een eerlijk bestuur (art. 34, eerste lid, Wet Gerechtelijk Akkoord). Deze laatste voorwaarde zal worden beoordeeld volgens de manier waarop de schuldenaar zijn onderneming heeft beheerd en volgens zijn handelwijze gedurende de akkoordprocedure.

...

Sinds de toekenning van de voorlopige opschorting door de Rechtbank op 5 januari 2001 werden door de schuldenaar, de N.V. L.H.S.P., verschillende stappen ondernomen teneinde een breuk te vormen met het verleden, en wordt de waarborg voor een eerlijk bestuur geboden door de nieuwe samenstelling van de Raad van Bestuur en door een vernieuwing van het management. Ten slotte wordt voorzien dat, op de eerstkomende jaarlijkse algemene vergadering die gepland wordt voor 29 juni aanstaande, alle rechten van bepaalde aandeelhouders tot bindende voordracht van een of meer bestuurders zullen worden opgeheven door middel van een beslissing tot statutenwijziging, die volgens de schuldenaar reeds de steun heeft van elk van de aandeelhouders die vandaag nog deze rechten bezitten, namelijk L. & H. Holding, N.V. G.I.M.V. en M.C.

De algemene voorwaarden voor het toestaan van een gerechtelijk akkoord blijven echter gelden. De Rechtbank moet dus nagaan of de betalingsmoeilijkheden van de schuldenaar van tijdelijke dan wel van duurzame aard zijn en of de onderneming nog wel levensvatbaar is.

Ook indien aan alle door de Wet gestelde voorwaarden is voldaan, behoudt de Rechtbank haar appreciatiebevoegdheid. Art. 34 Wet Gerechtelijk Akkoord bepaalt uitdrukkelijk dat de Rechtbank de definitieve opschorting van betaling «kan» goedkeuren.

Het «kunnen» goedkeuren wijst op de ruime appreciatiebevoegdheid die de Rechtbank heeft bij de goedkeuring, en bij deze appreciatie zijn de openbare orde en de waarborgen voor een eerlijk bestuur niet de enige criteria (zie M.D. Desimpelaere, in *De Nieuwe Wet op het Gerechtelijk Akkoord*, Ced Samsom, p. 172-173, nrs; 217-219). De Rechtbank zal ook rekening kunnen houden met onder meer economische overwegingen, en zal op basis van de economische analyse, weergegeven in het herstelplan, moeten oordelen of de onderneming gesaneerd en hersteld kan worden. Is de Rechtbank van oordeel dat dit niet het geval is, dan kan ze, ongeacht het resultaat van de stemming, de goedkeuring toch weigeren (*Parl. St.*, Kamer, 1995-96, nr. 329/17, p. 87; P. Gérard, «l'Echec du concordat et la liquidation de l'entreprise», *C.J.*, 1997, p. 42, nr. 6). Het spreekt immers vanzelf dat, indien de Rechtbank op basis van het plan oordeelt dat de financiële toestand van de onderneming niet kan worden gesaneerd en het economisch herstel niet mogelijk is, de onderneming niet meer voldoet aan de voorwaarden van art. 9, § 2, Wet Gerechtelijk Akkoord en derhalve de definitieve opschorting niet dient te worden toegestaan. Indien de Rechtbank niet in het plan gelooft, kan zij de goedkeuring weigeren of een aanpassing van het plan vragen.

Het stemgedrag van de gewone schuldeisers wordt mede bepaald door de overweging dat, indien de akkoordprocedure mislukt, zij bij een faillissement toch niets meer te verwachten hebben. De gewone schuldeisers hebben veel minder aandacht voor de haalbaarheid van het plan. Zij overwegen vaak dat zelfs een slecht en niet haalbaar plan minstens een nieuwe kans biedt op recuperatie van hun vordering.

Het toezicht van de Rechtbank op de haalbaarheid van het plan moet verhinderen dat ondernemingen, waarvan het herstel niet meer mogelijk is, toch kunstmatig en tijdelijk in het economische verkeer blijven en aldus de economische orde verstoren (Kh. Tongeren, 9 september 1999, *R.W.*, 1999-2000, 508).

Het uitgangspunt van elk gerechtelijk akkoord is dat het akkoord in wezen dient te zijn gericht op de terugbetaling van de schuldeisers. De essentie van de Wet Gerechtelijk Akkoord blijft nog steeds dat zij gericht is op de aanzuivering van het passief van de onderneming, weliswaar met de mogelijkheid tot schuldvermindering.

2. De wetgever verplicht de schuldenaar om in het bepalend gedeelte van het herstelplan aan te geven welke de noodzakelijke kredieten en middelen zijn die de vennootschap nodig heeft voor het herstel van de onderneming en de voortzetting van haar activiteiten (art. 29, § 3, Wet Gerechtelijk Akkoord).

Zonder afbreuk te doen aan de inspanningen van het nieuwe management dat, geconfronteerd met een voorafbestaande desastreuze financiële toestand, alles in het werk stelt om de onderneming op de een of andere manier te redden, minstens gedeeltelijk, is de Rechtbank van oordeel dat het herstelplan de nodige transpiratie mist naar de schuldeisers toe en uitmunt in vaagheid en theoretische constructies, gebaseerd op «wishful thinking».

In het plan, dat ter inzage lag van de schuldeisers, werd vermeld dat de statutaire jaarrekening per 31 december 2000, die moest worden goedgekeurd door de Raad van Bestuur en voorzien was voor uiterlijk 29 mei 2001, nog niet werd goedgekeurd; tevens moest worden vastgesteld dat de staat van activa en passiva, alsook de statutaire jaarrekening

per 31 december 2000 nog niet werd nagezien door de commissaris van de vennootschap.

De boekhoudkundige staat per 31 december 2000 toonde een verlies aan van 58.884.379.000 frank.

De informatie, die in de jaarrekening is vervat, is bedoeld om gelezen te worden door derden die een garantie willen dat de beschikbare informatie correct is, en conform de Boekhoudwet een getrouw beeld geeft van de onderneming. De tussenkost van een revisor waarborgt ook dat de controlenormen, uitgevaardigd door het Instituut der Bedrijfsrevisoren, worden nageleefd.

Ter zitting van 5 juni 2001 heeft P. Bodson op uitdrukkelijke vraag van de Voorzitter gezegd dat de jaarrekening werd goedgekeurd door de Raad van Bestuur. Er werd evenwel een gewijzigde niet-nageziene balans per 31 december 2000 neergelegd, waaruit blijkt dat het verlies over het boekjaar 2000 niet 58.884.379.000 fr. bedraagt maar 75.618.113.000 fr., en waaruit tevens blijkt dat de onderneming geen positief eigen vermogen heeft van 8.827.376.000 fr. maar integendeel een negatief eigen vermogen van 7.908.358.000 fr. Het jaarverslag van de Raad van Bestuur, dat aan de Rechtbank ter zitting werd neergelegd, dateert van 29 mei 2001, maar is niet ondertekend door de bestuurders. Bijgevolg worden zowel de schuldeisers als de Rechtbank in het ongewisse gelaten of de Raad van Bestuur tot overeenstemming is gekomen over de gewijzigde balans.

Nergens in het plan wordt concreet gezegd hoeveel verlies het bedrijf lijdt bij de huidige uitbating en hoeveel de herstructureringskosten en de kosten van externe adviseurs bedragen. Op uitdrukkelijke vraag van de Voorzitter heeft P. Bodson gezegd dat de onderneming per maand een verlies lijdt van 4 miljoen USD, welk bedrag volgens P. Bodson gelijkstaat met het bedrag van de maandelijkse herstructureringskosten en kosten van externe adviseurs, die volgens P. Bodson in de maand mei 2001 eveneens 4 miljoen USD bedroegen. Bij de financieringsmaatschappij C. kan nog 8,5 miljoen USD worden opgenomen van het oorspronkelijk toegestaan krediet van 60 miljoen USD. Welke de kosten en de lasten van deze lening zijn, wordt niet gezegd.

In haar plan beweert de vennootschap dat zij geld nodig heeft, maar nergens wordt aangegeven om hoeveel geld het zou gaan. In de pers heeft P. Bodson zich laten ontvallen dat de vennootschap 4,7 miljard fr. nodig heeft voor de verderzetting van haar activiteiten.

Er wordt enkel gesteld dat de C.-brugfinanciering zou moeten volstaan om de periode tot de overdracht van de activiteiten en activa te overbruggen, en dat de financiering waarschijnlijk zal uitgeput zijn medio augustus – medio september 2001. De N.V. L.H.S.P. staat al sinds 5 januari 2001 onder voorlopig gerechtelijk akkoord, zonder dat het bedrijf al activa heeft verkocht, met uitzondering van de verkoop van de C-Rec-technologie en de SDX-technologie aan de Amerikaanse auto-onderdelenfabrikant V. voor een bedrag van 13,1 miljoen USD, welk bedrag inmiddels ook opgesoupeerd is.

In het plan wordt gesproken van de verkoop van «alle» activa. De schuldenaar zegt niets over de activa in de Verenigde Staten, meer bepaald de ondernemingen D. en het vroegere D.S., waaromtrent gerechtelijke procedures hangende zijn. Er zijn ook aanwijzingen dat bepaalde licentiehouders een contractuele zeggenschap hebben over bepaalde activa.

Het herstelplan voorziet in de overdracht van een belangrijk deel van de activa, namelijk de Spraak- en Taal-technologie-divisie, in een nieuwe vennootschap, genaamd (...). Er kan worden verwacht dat de schuldeisers, die zogenaamde «boedelschulden» hebben in de zin van art. 44, tweede lid, Wet Gerechtelijk Akkoord, waaronder meer bepaald diegenen die zich inlaten met de herstructurering van de onderneming, de externe adviseurs en de financieringsmaatschappij van het overbruggingskrediet, zich zullen verzetten tegen het wegvloeien van activa naar een nieuwe vennootschap.

3. De schuldenaar zelf bekent uitdrukkelijk dat een van de basisvoorwaarden voor het uitvoeren van het herstelplan – zoals aangepast einde maart jl. – wegvalt, namelijk het tot op heden niet kunnen verkopen van Mendez (vertaalbureau) en de verwachting van een lagere opbrengst ervan. Reeds meer dan zes maanden worden er tevergeefs pogingen aangewend om Mendez, dat voor 160 miljoen USD in het voorlopig herstelplan van december 2000 werd ingeschreven maar thans wordt geraamd op 60 miljoen USD, zijnde het bedrag van de noodfinanciering, te verkopen. Tot op de dag van vandaag beschikt de vennootschap over geen onvoorwaardelijke en bindende biedingen op de aandelen van Mendez.

Met de opbrengst van de verkoop van Mendez zou de huidige brugfinanciering worden terugbetaald en met het saldo zouden de activiteiten van de onderneming verder worden gefinancierd, wat in feite niet meer mogelijk blijkt.

Medio augustus – medio september 2001 is de bestaande brugfinanciering uitgeput; het is zelfs nodig om de herstructureringskosten te drukken en uitstel van betaling te krijgen van de kosten en honoraria van de externe adviseurs. Volgens het ingediende plan zullen er weinig of geen werkmiddelen beschikbaar zijn om de verdere financiering tijdens een overdracht in «going concern» van onderdelen van de onderneming, te verzekeren.

De Rechtbank stelt vast dat het blijkbaar onmogelijk is om de activa te valoriseren, omdat tot op heden niets is verkocht. Het kan en het mag niet dat ondertussen de toestand van de onderneming verder gehypothecerd wordt door de zware lasten van de brugfinanciering die uitsluitend wordt aangewend tot betaling van de herstructureringskosten en betaling van de externe adviseurs. De schuldeisers worden in het ongewisse gelaten over de precieze herstructureringskosten, de personen die deze herstructurering uitvoeren, hoeveel hun vergoedingen bedragen en aan wie deze worden uitbetaald; hetzelfde geldt nog in grotere mate voor de externe adviseurs.

Het is voor de Rechtbank een groot vraagteken of de verkoop van de activa voldoende zal zijn om de brugfinanciering terug te betalen, de herstructureringskosten te betalen, de externe adviseurs te honoreren en de loonmassa verder te financieren, zodat het vrijwel uitgesloten lijkt dat de schuldeisers zullen worden terugbetaald. De schuldeisers zullen worden voldaan met de «netto-opbrengsten» die worden verkregen uit de verkoop/overdrachtinbreng van de activiteiten en activa en uit de betalingen ingevolge vorderingen van de N.V. L.H.S.P. tegen derden en onder aftrek van alle kosten. De schuldeisers kunnen zich onmogelijk een idee vormen van het bedrag van deze «netto-opbrengsten». Aan de schuldeisers wordt door de onderneming gevraagd een «blanco cheque» uit te schrijven, maar de schuldeisers weten eigenlijk niet wat daar tegenover staat. Dit kan be-

zwaarlijk een «geloofwaardig herstelplan» worden genoemd in de zin van de Wet Gerechtelijk Akkoord.

4. De vennootschap laat de uitvoering van het Belgische herstelplan afhangen van de goedkeuring door de Amerikaanse Rechtbank, wat manifest in strijd is met de universaliteit en eenheid van het Belgisch gerechtelijk akkoord.

Dat het begin van uitvoering van het Belgische herstelplan door de schuldenaar afhankelijk wordt gemaakt van de goedkeuring door de Amerikaanse rechtbank en de schuldeisers in de «Chapter XI»-procedure, is wellicht een van de oorzaken waarom er tot op heden geen activa werden verkocht, maar is geen loutere modaliteit van uitvoering van het plan. Het gaat om een wezenlijke opschortende voorwaarde waarmee de Rechtbank niet akkoord gaat.

5. De Wet Gerechtelijk Akkoord laat een gedifferentieerde behandeling van schuldeisers uitdrukkelijk toe, wat tegemoetkomt aan een economische logica. Daaraan zijn echter enkele voorwaarden verbonden die voortvloeien uit principes van openbare orde en uit de geest van de wet: de regeling mag niet arbitrair, onredelijk of onrechtvaardig zijn.

Het door de N.V. L.H.S.P. ingediende plan voldoet niet aan deze voorwaarden:

- het onderscheid dat wordt gemaakt binnen de categorie van algemeen bevoorrechte en chirografaire schuldeisers mist een juridische grondslag, in die zin dat het niet gebaseerd is op algemene en objectieve criteria;
- het bevoordelen van bepaalde schuldeisers mag geen schade toebrengen aan de massa, wat het plan wel doet, omdat 93% van de beschikbare opbrengsten wordt voorbehouden voor een bepaalde groep van schuldeisers binnen de categorie van algemeen bevoorrechte en chirografaire schuldeisers.

De Wet Gerechtelijk Akkoord laat differentiatie toe in de behandeling van schuldeisers, maar niet op de wijze waarop het herstelplan *in casu* is opgevat.

Door de combinatie van de meerderheidsregel en de mogelijkheid tot gedifferentieerde behandeling van schuldeisers heeft de vennootschap ervoor gezorgd dat de benadeelde schuldeisers geen gewicht hebben in de stemming van het plan, welke stemming gedicteerd wordt door de banken en de welwillende kleine schuldeisers.

6. Tegenover de financiële malversaties staat een technologisch en industrieel vernuft dat Vlaanderen niet verloren mag zien gaan. Reeds in de motivering van het vonnis van 5 januari 2001, dat de voorlopige opschorting van betaling toestond, zegt de Rechtbank uitdrukkelijk dat zij van oordeel is dat de onderneming over een zeer waardevolle technologie beschikt die behouden moet worden en ge-commercialiseerd moet worden.

Uit de stemming van de schuldeisers blijkt dat eigenlijk nagenoeg alle schuldeisers constructief wensen mee te werken aan een plan dat zowel het herstel van de onderneming mogelijk maakt als de belangen van de schuldeisers en de aandeelhouders zo goed mogelijk beschermt. Er is niemand van voornoemde belanghebbenden die het faillissement van deze onderneming wenst; in een eventueel faillissement heeft iedereen alles te verliezen.

De Rechtbank is van oordeel dat zij aan de onderneming de tijd moet gunnen tot einde september 2001 om privé- en/of overheidsinverteerders te zoeken voor de realisatie van haar doelstelling, inzonderheid het behoud van de taal- en spraaktechnologie-divisie.

De onderneming moet tevens aan de schuldeisers een aangepast herstelplan voorstellen waarin zij een concrete prognose moet opnemen betreffende de voorziene uitbetalingen aan de schuldeisers op basis van realistische verwachtingen inzake de opbrengst van de voorgenomen verkoop van activa.

Tegelijk moet de onderneming een gedetailleerd overzicht geven van de lopende en de te verwachten werkings- en herstructureringskosten, meer bepaald de personeelskosten, de kosten van het management, de kosten van de externe adviseurs (inzonderheid C.S.F.B., en de Amerikaanse advocaten van de onderneming) en de overige werkingskosten.

Ten slotte dient de onderneming een gedetailleerd overzicht te geven van de zogenaamde boedelschulden (art. 44, tweede lid, Wet Gerechtelijk Akkoord) op datum van het indienen van het aangepast plan.

7. Indien de schuldenaar geen bewijskrachtige stukken kan voorleggen van het bedrag van de verkregen geldmiddelen, nodig voor de werking en het voortbestaan van de onderneming en waarvoor de Rechtbank soeverein zal oordelen, zal de schuldenaar op de hiernabepaalde zitting worden gehoord over de eventuele ontbinding van de rechtspersoon (art. 45 Wet Gerechtelijk Akkoord) en/of het vervuld zijn van de faillissementsvoorwaarden.

De schuldenaar zal opgave moeten doen van onder meer de behaalde opbrengsten uit de gewone bedrijfsvoering gedurende de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 augustus 2001, met opgave van de uitgaande facturen over die periode en vermelding van wat erin aangerekend is.

VREDEGERECHT TE WERVIK

6 MAART 2001

Rechter: mevr. Hoet

Advocaten: mrs. Hanson loco Doutreluingne en Dumoulein

Huwelijksvermogensrecht – Wettelijk stelsel – Beheer – Toestaan van pacht – Toestemming van beide echtgenoten – Sanctie – Relatieve nietigheid

De nietigheid wegens het ontbreken van de toestemming van een van de echtgenoten bij het aangaan van een pachtovereenkomst is relatief en kan enkel worden gevorderd door de echtgenoot die de betwiste handeling niet gesteld heeft.

V. en V. t/ F.

Verweerder meent dat de vordering zonder voorwerp is geworden gezien het akkoord dat tussen partijen werd gesloten op 6 maart 1999.

...

De overeenkomst betreft een dading. Ze wordt volgens eisers in haar totstandkoming aangetast door een gebrek aan toestemming van de echtgenote van eiser (art. 1418-1422 B.W.).

...

Krachtens art. 1418, 1^o, c), B.W. is de toestemming van beide echtgenoten vereist om een pachtovereenkomst toe te staan. Het handteken van tweede eiseres J.V., ontbreekt op de overeenkomst. Deze overeenkomst betreft in haar es-

sentie immers het toestaan van twee pachtovereenkomsten, zodat art. 1422 B.W. van toepassing is:

«Op verzoek van een der echtgenoten die bewijst dat hij een wettig belang heeft en onverminderd de rechten van de te goeder trouw zijnde derden, kan de rechtbank van eerste aanleg elke handeling nietig verklaren, die de andere echtgenoot heeft verricht:

1° in strijd met de bepalingen van art. 1417, tweede lid, 1418 en 1419; ...»

De nietigheid is betrekkelijk en kan enkel worden gevorderd door de echtgenoot die de betwiste handeling niet gesteld heeft. De vordering dient ingesteld te worden bij de rechtbank van eerste aanleg van de laatste echtelijke verblijfplaats.

Eiseres V. bewijst niet een dergelijke procedure te hebben gevoerd, zodat de overeenkomst *niet nietig is* (zie J. Gerlo, *Huwelijksvermogensrecht*, 1996, p. 163 e.v.).

...

KANTTEKENINGEN

ENKELE KANTTEKENINGEN BIJ HET DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, DE VERKLARING VAN LAKEN EN DE INTERGOUVERNEMENTELE CONFERENTIE VAN 2004

I. Inleiding – Het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie

Op 26 februari 2001 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie het Verdrag van Nice (hierna doorgaans «het Verdrag») ondertekend (*Pb.C.*, 10 maart 2001, nr.80, 1). Het Verdrag moet door de vijftien lidstaten worden bekrachtigd alvorens het in werking kan treden. In de «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie» die aan het Verdrag is gehecht, heeft de Intergouvernementele Conferentie (hierna «IGC») de wens uitgedrukt dat «een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet». Op basis van het verslag dat door het Zweedse voorzitterschap werd opgesteld voor de Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001, zal de Europese Raad «tijdens zijn bijeenkomst te Laken/Brussel in december 2001 een verklaring aannemen waarin passende initiatieven worden ontvouwd om dit proces voort te zetten.» Dit proces, zo gaat de Verklaring verder, dient «onder meer» op de volgende thema's betrekking te hebben:

- hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel;
- de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- vereenvoudiging van de verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen;
- de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel.

Eens dat het voorbereidende werk is voltooid, zal in 2004 een nieuwe IGC worden samengeroepen om de vermelde aspecten te behandelen en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de verdragen aan te brengen.

Hoewel het Verdrag een aantal belangrijke verwezenlijkingen bevat (o.m. een hervorming van het gerechtelijk apparaat, flexibeler mogelijkheden tot en uitbreiding van nauwere samenwerking, hervormingen betreffende de Europese Commissie), vertoont het ook vele tekortkomingen (o.m. een onvoldoende uitbreiding van het aantal gevallen van besluitvorming bij meerderheidsstemming, een verhoging van de drempel voor stemming bij gekwalificeerde meerderheid [hierna «QMV»], sterk gecompliceerde besluitvormingsprocedures, de creatie van een nieuw democratisch deficit doordat uitbreiding van QMV niet altijd gepaard ging met medebeslissingsrecht van het Europese Parlement, ...). De ratificatie van het Verdrag maakt de snelle voortgang van het uitbreidingsproces mogelijk: vanaf einde 2002 wil de Unie klaar zijn om nieuwe lidstaten op te nemen. Tegelijkertijd moet evenwel een substantieel «post Nice»-debat worden gestart. De thema's die, blijkens de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, hierbij aan bod moeten komen, kunnen de aanzet geven tot een verdere verdieping van de Unie. Het toenemend intergouvernementalisme, zoals we dat vandaag in een aantal lidstaten kunnen vaststellen, verplicht hierbij tot grote waakzaamheid.

In deze kanttekening bespreken we kort de vier hierbovenvermelde themata. Tevens gaan we in op een aantal andere agendapunten die naar onze mening aan dit «post-Nice»-debat dienen te worden toegevoegd en op de methode voor de opvolging.

II. Bevoegdheidsafbakening EU – lidstaten

De kwestie van de bevoegdheidsafbakening geeft vandaag al aanleiding tot controverse. Door de Duitse regering onder druk van de Länder op de agenda gezet, moet de *Kompetenzabgrenzung* meer precisie en duidelijkheid brengen in de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie, en dit op een wijze die strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Reeds vaker is de vrees geuit dat het hier geen politiek neutrale actie betreft, maar dat de bevoegdheidsafbakening door een aantal lidstaten zou kunnen worden aangegrepen om te komen tot een bevoegdheidsbeperking t.a.v. de EU. Een al te strikte bevoegdheidsafbakening lijkt bovendien in strijd te zijn met het dynamisch integratieproces dat de Unie tot op vandaag heeft gekend, via een stap-bij-stap-benadering die erg vruchtbaar is gebleken. De door de Europese basisverdragen daartoe gehanteerde methode, nl. een opsomming van doelstellingen en toegewezen taken met vervolgens een verdere uitwerking van de precieze actiemogelijkheden en -instrumenten van de EU/EG, bleek tot dusver uitstekend in staat om de dynamiek gaande te houden en aan nieuwe uitdagingen tegemoet te komen.

Evenmin mag men uit het oog verliezen dat de Europese basisverdragen vandaag reeds een zekere bevoegdheidsafbakening waarborgen. Art. 5 EG bekrachtigt het principe van bevoegdheidsattributie (ook beginsel van de «toegewezen bevoegdheden» genoemd), dat in het voordeel van de lidstaten werkt, aangezien elk Gemeenschapsoptreden moet steunen op een expliciete of impliciete rechtsgrondslag in het EG-Verdrag. Bovendien verzekeren het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, eveneens vastgelegd in art. 5 EG (en nader uitgewerkt in een protocol dat het Verdrag van

Amsterdam aan het EG-Verdrag heeft gehecht), dat de EG haar bevoegdheden met de nodige terughoudendheid uitoefent. Art. 5 EU bepaalt dat de Europese instellingen hun bevoegdheden moeten uitoefenen onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de verdragen. Uiteraard wordt, in het EG-Verdrag, het vereiste van een rechtsbasis enigszins genuanceerd doordat art. 308 EG de Gemeenschap toch toelaat op te treden, voor zover haar optreden noodzakelijk blijkt om, in het raam van de gemeenschappelijke markt, een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet. De voorwaarden voor het aannemen van maatregelen op grond van art. 308 zijn evenwel streng (met name is unanimiteit in de Raad vereist), en vallen onder het toezicht van het Hof van Justitie. Dit verdragsartikel is dus allerm minst een vrijbrief voor overdreven Gemeenschapsbemoeienis.

Het principe van een bevoegdheidsafbakening is derhalve al gekend in het Europese constitutioneel recht. Dat er een verduidelijking hiervan zou komen (b.v. door een verdragsrechtelijke codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie over het exclusieve karakter van bepaalde bevoegdheden), is als zodanig positief, voor zover deze operatie niet wordt aangegrepen om de vangnetbepaling van art. 308 EG of de erkenning van impliciete bevoegdheden te schrappen. Verduidelijking en explicitering verhogen de transparantie, dragen bij tot de realisatie van het beginsel van behoorlijk bestuur en kunnen leiden tot een versterkte politieke aanvaardbaarheid van het Unie-optreden.

Niettemin mogen de moeilijkheden van deze operatie niet worden onderschat. Op grond van de bestaande verdragsbepalingen en de rechtspraak van het Hof van Justitie bestaat er een grote verwevenheid tussen de verschillende niveaus voor besluitvorming (internationaal/communautair/nationaal, en binnen de lidstaten verder regionaal). Bovendien mogen deze preciseringen geen afbreuk doen aan het *acquis communautaire*. De bevoegdheidsafbakening moet verduidelijken en expliciteren, zonder terug te komen op het reeds verworven integratieniveau. De twee operaties moeten van elkaar worden onderscheiden. De Verklaring van Laken en de volgende IGC beogen verduidelijking. Daarnaast blijft er ruimte voor verder debat ten gronde en kunnen toekomstige verdragswijzigingen resulteren in een verdere verdieping van de integratie. Een expliciete, verdragsrechtelijke bevoegdheidsafbakening mag dus allerm minst als een *standstill* worden geïnterpreteerd en mag niet in de weg staan aan een verder dynamisch integratieproces.

Men dient zich ten slotte te hoeden voor een te sterke beklemtoning van een «opsplitsen» van bevoegdheden. Het Europese integratieproces bestaat in belangrijke mate niet in het overdragen van exclusieve bevoegdheden aan de Europese overheid (het aantal domeinen van exclusieve EG-bevoegdheid is op een hand te tellen), maar in een *vergemeenschappelijken* van de uitoefening daarvan. In het debat over de bevoegdheidsafbakening dient derhalve een noodzakelijke dimensie van *loyale samenwerking* tussen de betrokken bevoegdheidsniveaus te worden ingebouwd in een perspectief van de EU als een systeem van *multi-level governance*. Wellicht is het verder instrumentaliseren en institutionaliseren van een dergelijke samenwerking ook een doeltreffende methode om de regionale overheden aan de EU/EG te «fideliseren».

III. Status van het EU-Grondrechtenhandvest

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (*Pb.C.*, 18 december 2000, nr. 364, 1) vormt vandaag strikt genomen niet meer dan een politiek document, dat in Nice plechtig werd afgekondigd door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Wel kan het op indirecte wijze, nl. via de erkenning van algemene beginselen van Gemeenschapsrecht in de rechtspraak van het Hof van Justitie, rechtsgevolgen sorteren. De eerste tekenen daarvan zijn trouwens vandaag al zichtbaar in de rechtspraak, zowel op nationaal als op communautair niveau.

Ofschoon het onderscheid tussen juridisch onverbindend of verbindend derhalve relatief is, kan de EU, die ook een volwaardige politieke Unie moet zijn, zich niet tevreden stellen met de huidige situatie, waarin de Europese basisverdragen niet eens melding maken van het bestaan van het Handvest. Van de expliciete erkenning van het verbindende karakter van het Handvest, zowel t.a.v. de Unie als t.a.v. de lidstaten optredend in Unieverband, kan een belangrijke wervende kracht uitgaan. Idealiter zou het Handvest geïntegreerd moeten worden in het corpus van de Europese basisverdragen resp. het Europese basisverdrag (zie over dit laatste *infra*, IV) en zouden het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg (alsook de in de toekomst op te richten «rechterlijke kamers», cf. het nieuwe art. 225A EG) hierover een adequate rechtsmacht moeten hebben. De verdragsrechtelijke incorporatie van het Handvest zou het constitutionaliseringsproces van de Unie duidelijk zichtbaar maken, en verdient daarom de voorkeur. Maar ook als deze optie niet haalbaar zou blijken te zijn, dient het Handvest alleszins juridisch verbindend te worden voor de Unie en de lidstaten optredend in Unieverband. Dit is mogelijk door een expliciete vermelding van het Handvest in art. 6, tweede lid, EU. Men zou dan alleszins ook art. 46 EU moeten aanpassen om het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg (en de «rechterlijke kamers») op adequate wijze bevoegd te maken te waken over de eerbiediging van het Handvest door de Unie en de lidstaten optredend in Unieverband. Met dit alles zou de Unie zichzelf bevestigen als een autonome, constitutionele rechtsorde. Bovendien zou er een grotere rechtszekerheid en een sterkere rechtsbescherming zijn voor particulieren.

Overigens dient men de twee hiervoor genoemde stappen enigszins te relativeren. Zij zouden niet op een revolutie neerkomen, maar veeleer bijdragen tot een grotere transparantie. Het Handvest beoogt immers niet de totstandbrenging van nieuwe rechten, maar wel het zichtbaar maken van rechten die reeds worden erkend in het Gemeenschapsrecht, het E.V.R.M. of andere verdragen, o.m. gesloten in het raam van de Raad van Europa.

Het verlenen van een sterkere juridische status aan het Handvest heeft ook implicaties voor het reeds enige tijd aanslepende debat over de mogelijke toetreding van de EU/EG tot het E.V.R.M. Zoals bekend, kunnen, door het gebrek aan formele toetreding van de Unie of de Gemeenschap tot het E.V.R.M., EU/EG-handelingen niet voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens worden aangevochten. Bovendien is het Hof van Justitie ook formeel niet gebonden aan de rechtspraak van Straatsburg. Ten slotte vertonen de (modernere) bepalingen van het Handvest her en der niet onbelangrijke tekstuele verschillen ten opzichte van het E.V.R.M., wat een factor van rechtsonzekerheid kan zijn.

Het komt ons voor dat, wanneer aan het Handvest een sterkere juridische status wordt verleend in de hierboven voorgestelde zin, de vraag naar de mogelijke toetreding van de EU/EG tot het EVRM in een geheel ander daglicht moet worden beschouwd. Deze vraag zou dan niet meer moeten worden onderzocht vanuit het oogpunt van het vullen van een *lacune* in de grondrechtenbescherming (die door een sterkere juridische status van het Handvest als onderdeel van het EU-recht zou zijn opgevuld), maar veeleer vanuit het dubbele oogpunt (i) van de *coherentie* in de uitlegging en de ontwikkeling van het grondrechtenrecht in de EU en in de Raad van Europa en (ii) van de *maximalisering* van de grondrechtenbescherming binnen de EU. Men dient derhalve aandacht te besteden zowel aan instrumenten voor het vrijwaren van een coherente uitlegging van de grondrechten door het Hof van Justitie enerzijds en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens anderzijds, als aan het garanderen dat de meest verregaande vorm van grondrechtenbescherming het haalt. Wat dit laatste betreft, kan reeds verwezen worden naar de maximalisatieclausule die thans in de artikelen 52, tweede lid, en 53 van het Handvest en in art. 53 van het E.V.R.M. zijn vervat.

IV. Vereenvoudiging van de verdragen

Het belang van een vereenvoudiging van de verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, mag niet worden onderschat. De Vijftien geven in de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie zelf aan dat de transparantie van de Unie en haar instellingen permanent moet worden verbeterd en verzekerd, teneinde de Unie dichterbij de burgers van de lidstaten te brengen. Een basisverdrag dat voor geïnteresseerde burgers leesbaar is, is uiteraard een eerste vereiste voor een geloofwaardige Unie. Het Verdrag van Nice is op dit vlak trouwens volstrekt in gebreke gebleven. Zijn bepalingen zijn extreem genuanceerd, waarmee aan de uiteenlopende belangen van diverse lidstaten kon worden tegemoet gekomen, en een goed begrip ervan vergt veel expertise...

De voorstellen van het rapport-Dehaene over «De institutionele gevolgen van de uitbreiding» (18 oktober 1999) blijven op dit vlak interessant. Een herschikking van de verdragsteksten, met een opsplitsing tussen een (zo bondig en leesbaar mogelijk) basisverdrag met een constitutioneel gehalte en een afzonderlijke tekst met bepalingen van meer technische aard, biedt niet enkel het voordeel van verduidelijking, maar maakt het ook mogelijk de voorwaarde dat wijziging slechts bij eenparigheid en via een IGC kan plaatsvinden, te beperken tot het basisverdrag. De «technische» verdragstekst kan worden gewijzigd met een bijzondere meerderheid door Raad en Europees Parlement gezamenlijk. Wel mogen de moeilijkheden van een dergelijke opsplitsing niet worden onderschat: vele verdragsbepalingen inzake het communautaire beleid die *prima facie* technisch en procedureel van aard zijn, weerspiegelen belangrijke politieke afspraken over de machtsverdeling tussen de Unie en de lidstaten en hebben in die zin tevens een constitutioneel karakter.

Men hoede zich evenwel voor de beperking die thans reeds lijkt ingebakken in de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie: er staat namelijk dat deze vereenvoudigingsoperatie moet geschieden «zonder inhoudelijke veranderingen». Een doorgedreven, consequente vereenvoudiging heeft nochtans meestal ook inhoudelijke implicaties.

Zo lijkt een cruciaal aspect van vereenvoudiging, dat ook wordt bepleit door het Europees Parlement, de afschaffing van de pijlerstructuur zoals we die vandaag kennen. Door het Verdrag van Maastricht was een opsplitsing gemaakt tussen een duidelijk supranationale communautaire eerste pijler, en een duidelijk intergouvernementele tweede en derde pijler. Het Verdrag van Amsterdam heeft terzake geopteerd voor een veel meer pragmatische benadering, die in Nice werd bevestigd. Ook in de eerste pijler zijn er vandaag intergouvernementele aspecten aan te duiden, en langs de andere kant vertonen de tweede, maar vooral de derde pijler ook een aantal (verder te versterken) supranationale elementen. De afschaffing van de pijlerstructuur hoeft geen veranderingen ten gronde mee te brengen. Het nieuwe, en ene, Unieverdrag zal namelijk sowieso bestaan uit verschillende hoofdstukken, waarin verschillende procedures voor besluitvorming en een gedifferentieerde rol voor de diverse instellingen zijn opgenomen. Vandaag bestaat dit al in het EG-Verdrag. Indien men evenwel de vereenvoudigingsoperatie consequent wil doortrekken, rijst de delicate vraag betreffende het al of niet fusioneren van de bestaande Europese organisaties in een enkele. Er zijn thans immers minstens drie organisaties in het spel (alvast abstractie makend van de EGKS, die midden 2002 ontbonden zal worden), nl. de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, waarvan vaststaat dat zij internationale rechtspersonen zijn, en de Europese Unie, waarvan de internationale rechtspersoonlijkheid vooralsnog wordt betwist. Het komt ons voor dat, als men pleit voor vereenvoudiging, deze zich niet enkel mag beperken tot een herstructureren en leesbaarder maken van verdragsteksten, maar dat men tevens meer duidelijkheid dient tot stand te brengen in de *institutionele identiteit* van de Europese Unie. De drie Gemeenschappen en de Unie zijn een product van vijftig jaar integratieproces, maar hun parallelle bestaan kan vandaag de dag niet langer geacht worden aan een objectieve behoefte te voldoen. Men doet er derhalve best aan de twee resterende Europese Gemeenschappen te laten opslorpen door de Europese Unie en deze laatste de enige rechtsopvolger te maken, zodat men overblijft met één Europese Unie met internationale rechtspersoonlijkheid. Wel dient men er strikt over te waken dat deze operatie het *acquis communautaire* en het *acquis* van de Unie zelf niet aantast.

V. Rol van de nationale parlementen

Ook de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel verdient aandacht. Een voldoende nationale parlementaire betrokkenheid bij de werking van de Unie is een antwoord op het vraagstuk van het zgn. democratische deficit. Het Verdrag van Amsterdam heeft hier reeds een aanzet toe gegeven via het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. De daarin voorziene informatieverstrekking en de rol van COSAC verdienen goedkeuring en moeten correct en intensief worden benut.

Niettemin mag de versterkte betrokkenheid van de nationale parlementen niet resulteren in een afbreuk aan of een verzwakking van de rol van het Europees Parlement, dat nog in 1999 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd omschreven als «that part of the European Community structure which best reflects concerns as to 'effective political democracy'» (arrest *Matthews*, 18 februari 1999, overweging

52). Het Europese Parlement verdient prioriteit als instelling die de volkeren van de lidstaten vertegenwoordigt op Europees niveau. Een sterke en specifieke Europese parlementaire vertegenwoordiging is een onmisbaar onderdeel van de politieke integratie zoals we die vandaag kennen. Dit proces zal hopelijk worden bespoedigd door de sterkere opkomst van Europese politieke partijen en de mogelijkheden die het Verdrag van Nice in dit verband opent (nieuw art. 191, tweede alinea, EG). De volgende IGC dient dan ook opnieuw aandacht te besteden aan de versterking van de inbreng van het Europees Parlement in de besluitvorming, die, zoals hierboven aangegeven, door het Verdrag van Nice niet wezenlijk versterkt is geworden. Als algemene regel moet gelden dat besluitvorming in de Raad bij wege van QMV voor wetgevende aangelegenheden en medebeslissingsrecht dienen samen te gaan en dat de rol van het Europees Parlement in de tweede en derde pijler moet worden versterkt.

De invoering van een tweekamerstelsel in het Europees Parlement, zoals die vandaag uit verschillende hoeken wordt bepleit en waarbij een tweede kamer zou bestaan uit afvaardigingen van nationale parlementen, lijkt niet van aard om de positie van het Europees Parlement, als Europees politiek orgaan, te versterken en zal de reeds logge communautaire besluitvorming nog verderodeloos verzwaren en compliceren. Voor zover het Europees Parlement als medewetgever optreedt, overeenkomstig art. 251 EG, bestaat vandaag al een tweekamerstelsel *sui generis* doordat de specifiek-nationale inbreng verzekerd is in de Raad van Ministers. Het komt erop aan dit tweekamersysteem verder coherent uit te bouwen, met aandacht voor de verhouding tot de Commissie en voor de rol van de regio's in de institutionele architectuur. Dit laatste is reeds tot op zekere hoogte het geval, in die zin dat het in Maastricht gewijzigde art. 203 EG ruimte laat voor een regionale inbreng in de Raad, afhankelijk van het constitutionele systeem van de lidstaten. Ten slotte moet elke suggestie in de zin van een (gedeeltelijke) herinvoering van het dubbelmandaat worden afgewezen: het Europees Parlement heeft behoefte aan en belang bij een structurele samenwerking met de nationale parlementen, maar is niet gebaat met nationale bevoogding.

VI. Andere punten

De vier hierboven behandelde punten zullen aan bod komen in de verdere discussie over de toekomst van de Unie en zo tot de agenda van de IGC van 2004 behoren. In de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie wordt evenwel uitdrukkelijk aangegeven («onder meer») dat dit geen limitatieve lijst is. Dit maakt het mogelijk om onderwerpen die in Nice niet aan bod zijn gekomen of tot onvoldoende resultaten hebben geleid, opnieuw op te nemen in het perspectief van de eisen van democratie, legitimiteit, transparantie en efficiëntie. Ook het Europees Parlement (in zijn resolutie van 31 mei 2001) en het verslag van het Zweedse voorzitterschap voor de Europese Raad van Göteborg achten een herevaluatie nodig van bepaalde institutionele punten die door het Verdrag van Nice werden behandeld.

Dat verdere hervorming inderdaad noodzakelijk is, blijkt uit het negatieve resultaat van het Ierse referendum van 7 juni 2001, over het verdrag van Nice. De politieke reacties hierop bleken vooral gericht op het snel «corrigeren» van de «verkeerde» stemming door de Ieren, middels de organisatie

van een tweede referendum. De spoedige ratificatie van het Verdrag van Nice is inderdaad belangrijk. Maar wie de ogen sluit voor de snel toenemende vervreemding van de Europese burger van het Europese integratieproces, brengt de fundamenteën van de Unie zelf in gevaar. Een solidair en eendrachtig Europa is onmogelijk zonder brede steun bij haar eigen bevolking. In de Verklaring van Laken mag dit niet worden genegeerd.

Wat de institutionele problematiek betreft, moet in 2004 zeker opnieuw worden gepraat over de (verdere) invoering van besluitvorming in de Raad bij wege van QMV, vooral in domeinen die een doortastende aanpak nodig hebben als fiscaliteit, sociale zekerheid, asiel en immigratie (wat dit laatste betreft, verder gaande op de aanzet die is gegeven in Verklaring nr. 5 «ad art. 67 van het EG-Verdrag», gehecht aan de Slotakte van het Verdrag), het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie en de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken.

Vanuit het perspectief van de transparantie moet bovendien (i) aan de openbaarheid van de besluitvorming en van de documenten van alle instellingen en organen van de EU een steviger verdragsbasis worden gegeven dan thans het geval is en moet (ii) aandacht worden gegeven aan een duidelijke normenhiërarchie en het herdenken van het bestaande instrumentarium voor EG- en EU-regelgeving.

Tevens moeten de positie, de rol en de samenstelling van het Comité van de Regio's worden heroverwogen, zulks andermaal in het perspectief van de EU als een systeem van *multi-level governance*. Zowel het belangrijke beginsel van behoorlijk bestuur in de Europese rechtsorde, die immers wordt gekenmerkt door de verwevenheid van verschillende beleidsniveaus, als de behoefte aan burgers nabijheid van besluitvorming in een uitgebreide Unie, verplichten tot bijzondere aandacht voor de positie van de regio's in de institutionele structuur van de Unie.

VII. Methode voor «follow-up»

Velen zagen in de Top van Nice het failliet van de klassieke IGC-techniek, en pleitten voor de instelling van een conventie, zoals deze goed heeft gefunctioneerd voor de opstelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie worden het Zweedse en Belgische voorzitterschap aangemaand om, «in samenwerking met de Commissie en met deelname van het Europees Parlement», werk te maken van een brede discussie «waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van de hele publieke opinie, namelijk de politieke, economische en academische kringen, vertegenwoordigers van de civiele samenleving enz.» Voor het overige voorziet deze Verklaring wel in het samenroepen van een IGC in 2004 om de nodige wijzigingen aan de Verdragen aan te brengen.

Op 7 maart 2001 werd het debat over de toekomst van de Europese Unie formeel open verklaard.

In zijn resolutie van 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie bepleitte het Europees Parlement het schrappen van de louter intergouvernementele methode tot herziening van het verdrag en sprak het zich uit voor de organisatie van een conventie naar het model van de grondrechtenconventie, met deelneming

door leden van de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Commissie en de regeringen, «die aan de IGC een voorstel voor een grondwet moet voorleggen, uitgaande van de resultaten van een ruim maatschappelijk debat, dat als basis zal dienen voor de werkzaamheden van de IGC.»

Ons lijkt het lijkt verkieslijk om in een *viertal fasen* tewerk te gaan:

1) De door de voornoemde Verklaring aangekondigde «brede discussie» zou in 2001 moeten worden gevoerd met een zo ruim mogelijk aantal deelnemers van alle geledingen van de Europese samenleving.

2) Vervolgens verdient het aanbeveling om in 2002-2003, ter voorbereiding van de IGC van 2004, te werken via het systeem van de *conventie* (de Europese Raad van Göteborg gewaagt terzake voorzichtig van «het eventuele opzetten van een open forum»), zoals dit bij de uitwerking van het Grondrechtenhandvest gebruikt werd. Dit impliceert dat in die periode zou worden gewerkt met de volgende methode:

- een breed samengesteld forum. Zoals bij het Grondrechtenhandvest dient dit te bestaan uit vertegenwoordigers van de nationale regeringen, de Commissie, het Europese Parlement en de nationale parlementen (ook van regeringen en parlementen van kandidaat-lidstaten); daarnaast dienen, wegens de te behandelen thema's, ook vertegenwoordigers van het Comité van de Regio's en van de regionale parlementen/raden van de lidstaten te participeren;
- een aantal waarnemers van EU-instellingen en -organen die niet als lid van het forum zetelen (bv. Hof van Justitie, Rekenkamer, Economisch en Sociaal Comité) en van de «civil society», d.w.z. een aantal voldoende representatieve NGO's met een Europese dimensie;
- de mogelijkheid voor andere organen, maatschappelijke groeperingen of deskundigen om hun mening te geven;
- openbare hoorzittingen en voor iedereen toegankelijke documenten.

De conventie zou uiterlijk einde 2003 haar aanbevelingen voor verdrags- en andere wijzigingen moeten bezorgen aan de Europese Raad.

Vervroeging van deze data, met het oog op een tijdige afronding vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 (zoals gewenst door dit laatste in zijn resolutie van 31 mei 2001), is uiteraard mogelijk.

3) Begin 2004 (of vroeger, indien haalbaar) zou de Europese Raad een IGC bijengeroepen die de Verdragen dient te wijzigen volgens de gebruikelijke procedure, uiteraard ten volle rekening houdende met de resultaten van het voorafgaande maatschappelijk debat en de aanbevelingen van de conventie. Deze IGC moet ons inziens, voor de toekomst, tevens opteren voor een herschikking van de Verdragen, namelijk resulterend in de opsplitsing tussen een basisverdrag en een «technische» verdragstekst (zie *supra* IV).

4) In de toekomst, d.w.z. na de IGC van 2004, zou het mogelijk moeten zijn het basisverdrag te wijzigen volgens een aangepaste IGC-procedure. Het lijkt onvermijdelijk dat wijzigingen slechts mogelijk zijn mits alle lidstaten daarmee instemmen. Wel moet worden voorzien, naar het voorbeeld van de voorbereiding van de IGC van 2004, in een voorafgaand, gestructureerd maatschappelijk debat en een conventie (die overigens niet noodzakelijk op dezelfde wijze moet functioneren als de conventie die het Grondrechtenhandvest opstelde). Wijzigingen aan de constitutionele basistekst van de Europese Unie vergen immers onbetwistbaar

een voldoende breed en duurzaam maatschappelijk draagvlak. Dit moet een herhaling van voorvallen als het Deense Maastricht-referendum van juni 1992 en van het Ierse Nice-referendum van juni 2001 helpen voorkomen.

Prof. Dr. Johan Meeusen (Universiteit Antwerpen, UIA)

Prof. Dr. Jan Wouters (K.U.Leuven)

BOEKEN

R. HOLMAAT (red.), **Eeuwige kwesties: honderd jaar vrouwen en recht in Nederland**, Jubileumuitgave van Nemesis, tijdschrift over vrouwen en recht, Deventer, Tjeenk Willink, 1999, 186 p.

Deze bundel bevat een reeks opstellen over diverse onderwerpen in het Nederlandse recht. Achtereenvolgens komen de navolgende thema's aan bod.

Emeritus-hoogleraar C.J.J. van den Bergh beschrijft in historisch perspectief het geleidelijk afgebouwde juridische onvermogen van de gehuwde vrouw, dat de auteur thans enigszins opnieuw ziet opduiken onder de gedaante van de beschermenswaardige zwakke vrouw.

Docent socialezekerheidsrecht Malva Driessen van de Universiteit Maastricht analyseert de positie van de weduwe in het socialezekerheidsrecht, waarbij zij releveert dat de positie van de weduwe in de jaren negentig met o.m. de Algemene Nabestaandenwet, na een betere bescherming ten tijde van het hoogtepunt van de verzorgingsstaat in de zestiger jaren, er opnieuw op achteruitgaat.

Sasja Tempelman en Tineke Egyedi schetsen m.b.t. het burgerschap de evolutie van collectieve bevrijdingspraktijken naar meer individuele vrijheidsbeleving.

Buitengewoon boeiende leetuur brengt het hoogstaande opstel van de historica Barbara Henkes, met de titel «*Van inwonende dienstbode naar au pair*», over de emancipatie van de westerse vrouwen de corresponderende toegenomen vraag naar minder of slecht betaalde, semi-legale of illegale vrouwen uit de Filipijnen, Zuid-Afrika en Oost-Europa, voor zorgtaken in de privé-huishouding.

Emeritus-hoogleraar H.U. Jessurun d'Oliveira gaat met historische blik in op de consequenties van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap op de nationaliteit van de partners en de kinderen, en hoogleraar E. Lissenberg zoekt naar een niet-gevonden verklaring voor de lage criminaliteit bij vrouwen.

Onder de titel «*Hoera, een stamhoudster*», analyseert sociologe M. Niphuis-Nell het naamgevingsrecht, wat in Nederland uitmondde in nieuwe wetgeving, ingaande op 1 januari 1998 en gebaseerd op de gelijkheid van man en vrouw, maar op grond waarvan het kind, bij ontstentenis van naamskeuze, nog steeds de geslachtsnaam van de vader krijgt (art. 1:5, vijfde lid, BW).

Professor J. Oudshoorn beschrijft de evolutie van de abortuswetgeving als majeure verworvenheid van de vrouwenbeweging, terwijl professor T. Van der Ploeg van de Vrije Universiteit Amsterdam bekijkt of er voor christelijke kerken ruimte is voor een nieuwe kijk op huwelijk en echtscheiding.

Journaliste H.M. Verrijn-Stuart heeft een vrij algemeen verhaal geschreven over verkrachting, mede in het licht van de recente evolutie in het internationale strafrecht.

Universitair docent P. De Vries snijdt het onderwerp van de evolutie van de prostitutiewetgeving aan, per 1 september 2000 resoluterend in de afschaffing van het bordeelverbod (wet 28 oktober 1999). De auteur beklemtoont terecht de kwetsbare positie van de illegale prostitutees.

De ontwikkeling van de arbeidsbescherming wordt geschetst door universitair hoofddocent K. Wentholt.

Rechter M. De Werd bekijkt de vrouwen in de rechterlijke macht.

Deze recensie dient met enkele beschouwingen te worden afgerond. Als de opzet is na te gaan wat er de afgelopen eeuw op juridisch gebied voor vrouwen is veranderd, wekt het geen verwondering dat de opstellen vooral rechtshistorisch van belang zijn. De vlot geschreven bijdragen zijn uiteraard interessant voor geïnteresseerden in vrouwenrechten, en nuttig in een tijd waarin het historisch besef van de lange succesvol afgelegde weg is verschrompeld. Maar de rechtspracticus mist wel een aantal actuele analyses inzake de gelijke

behandeling, die zich trouwens reflecteren in de jurisprudentie. Opmerkelijk is dat de Nemesisedactie voor het jubileumnummer een aantal brandende juridische kwesties, zoals positieve discriminatie, uit de weg is gegaan. Zo is er o.a. geen aandacht voor dissidenten binnen de (Amerikaanse) vrouwenbeweging, zoals C. Paglia. Misschien een suggestie voor een volgend jubileum.

W. Rauws

M. ADAMS en P. POPELIER (red.), **Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België**, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 315 p.

Dit boek is een bundeling van de bijdragen voorgebracht op een studiedag die op 22 oktober 1999 aan de Universiteit Antwerpen werd georganiseerd, en waarvan de kwaliteit van de wetgeving het thema vormde. De bijdragen zijn gevarieerd en leveren elk vanuit een specifieke invalshoek materiaal aan tot reflectie over de kwaliteit van de wetgeving.

Vertrekkend van de vragen waaraan wetsskwaliteit ligt en wie erover moet waken, maakt J. Gijssels in zijn bijdrage voor de eerste vraag het onderscheid tussen de vorm van het formele aspect van de wetsskwaliteit (daarmee doeleind op de legistische aspecten, als mede taal en stijl), de wettigheid, de coördinatie en codificatie van regels en hun toetsing aan maatschappelijke waarden. Wie voor deze verschillende aspecten van kwaliteitsbewaking instaat, is de tweede vraag. Een wetgevingsdienst die verschillende speciale juridische diensten van departementen overstijgt is volgens de auteur een goede oplossing voor de bewaking van de legistische kwaliteiten. Wettigheidscontrole acht de auteur tot de taak van de afdeling wetgeving van de Raad van State, terwijl coördinatie en codificatie volgens de auteur aan de genoemde wetgevingsdienst zou moeten worden toevertrouwd. De toetsing van de wetgeving aan maatschappelijke waarden ziet Gijssels dan weer het best gerealiseerd door haar toe te vertrouwen aan een Raad voor Wetgeving, die reeds bestaan heeft voor de Raad van State begon te functioneren.

P. Popelier van haar kant pleit voor de opheffing van het verplicht advies van de afdeling wetgeving bij de Raad van State, wat deze laatste in de mogelijkheid stelt om dieper in te gaan op belangrijke teksten.

Volgens D. Voorhoof liggen kwaliteit, kwantiteit en toegankelijkheid van wetgeving in elkaars verlengde, en kunnen dan ook niet los van elkaar worden bestudeerd. Vertrekkende van het laatste regeerakkoord van de federale regering, stelt hij de vraag of kwaliteitszorg leidt tot deregulering, die volgens hem iets anders is dan zorg voor kwaliteit. Ten aanzien van dit laatste merkt hij overigens op dat er te weinig aandacht wordt geschonken aan *ex ante*-evaluatie, wat ook in het betoog van Gijssels en Popelier doorklinkt. De auteur verheugt zich voorts over het feit dat ook het laatste Vlaamse regeerakkoord meer aandacht heeft voor wetgevingsbeleid, maar stelt zich tegelijkertijd de vraag naar welk beleid, omdat zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten als subjectief worden ervaren. Om een diepgaande verbetering van de kwaliteit van wetgeving te realiseren, acht Voorhoof het noodzakelijk dat juristen tijdens hun opleiding in de mogelijkheid worden gesteld om een onderdeel «wetgevingstechniek» te volgen.

Uit de bijdragen van T.C. Borman en J. Polak kan worden geleerd dat de Nederlandse wetgevingspraktijk via de «Aanwijzingen voor de regelgeving» verder gevorderd is dan de Belgische praktijk, omdat onze noorderburen de kwaliteit van de wetgeving niet enkel zien als een vormelijk gegeven, maar regelgeving als een totaalproces beschouwen, dus met inbegrip van de maatschappelijke behoeften die om regulering vragen. Dit laatste houdt dan ook in dat niet op iedere maatschappelijke vraag met een van sancties voorzien norm dient te worden geantwoord.

M. Van Damme en K. Declercq maken in hun bijdrage melding van het feit dat zowel op federaal niveau als binnen de Vlaamse regering werk wordt gemaakt van een draaiboek, dat meer is dan een handleiding legistiek waarin opnieuw slechts aandacht zou worden geschonken aan de vorm van de wetgeving. Zoals het Nederlandse voorbeeld leert, is regulering van maatschappelijke verhoudingen niet beperkt tot een legistische ingreep in de sociale interactie, maar dient de regel te worden gezien als een instrument om een bepaald beleid te realiseren, met inbegrip van een toetsing van de al dan niet bereikte resultaten.

W. Dewachter houdt in zijn bijdrage onder meer een pleidooi voor de inachtnaam van het institutionele kader waarin het wetgevingsproces zich voltrekt. Wetenschappelijke deskundigheid is wellicht een nuttige hulp, maar kan het democratisch gelegitimeerde rechtsvormingsproces niet vervangen. Vandaar dat hij van mening is dat de kwaliteitsbewaking ook het best verloopt in de sporen van deze legitimatie.

J. Velaers treft in de adviezen van de Raad van State een constitutionele goudmijn aan, waarin hij een 2000-tal adviezen heeft gevonden en geanalyseerd in het licht van de vraag hoe de Raad in zijn adviespraktijk voorontwerpen en voorstellen onderzoekt. Minstens even belangrijk is de vraag wat er nadien met deze adviezen gebeurt. De auteur is tevens van mening dat de stroom aan wetgeving die de Raad overspoelt, deze niet in staat stelt om altijd even grondig tewerk te gaan, wat de auteur brengt tot de gedachte dat de gedachte dat de Raad in zo'n geval beter zou weigeren om advies te geven. Deze gedachte vindt aansluiting bij het pleidooi van P. Popelier.

Volgens M. Adams is het beste orgaan om wetsevaluatie uit te voeren niet de Senaat, omdat deze in het wetgevingsproces na de federale regering en de Kamer van Volksvertegenwoordigers komt. Remediëren is dan vaak onmogelijk geworden. Hij geeft in zijn bijdrage een schets van een ideale wetsevaluatie, waarin zowel juridische en legistische factoren, samenhang, toepassing, naleving en handhaving aan bod kunnen komen, welke aspecten mede worden gestuurd door een sociaal-wetenschappelijke rationaliteit waarvoor de wetgever, die doorgaans enkel reageert vanuit politieke opportuniteit, meer oog dient te hebben.

Het bestuurskundige aspect van wetsevaluatie wordt geschetst door P. Van Humbeeck, die, zoals verschillende anderen, de nadruk legt op het feit dat evaluatie van wetgeving geen zuiver juridische aangelegenheid is. Vanuit de analyse van de economische en bestuurskundige literatuur terzake, gekoppeld aan een vergelijking van de evaluatiepraktijk in andere landen, komt hij tot de conclusie dat er een behoefte bestaat aan de interdisciplinaire benadering, die gebeurt in een samenhang waarbij criteria, taken, verantwoordelijkheden, etc. in een geheel worden geplaatst, waarbij aan kwaliteitsbewaking wordt gedaan in alle fasen van het wetgevingsproces.

E. Vermeiren richt zijn aandacht op de regelgeving door de lokale besturen. Lokale regelgeving blijft doorgaans buiten het gezichtsveld wanneer de kwaliteit van de wet ter discussie staat. Vertrekkende vanuit de vaststelling dat op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap tal van initiatieven zijn genomen ter verbetering van het regelgevingsbeleid, pleit de auteur ervoor dat de lokale besturen mede zouden kunnen profiteren van de aldus opgebouwde expertise.

N. Bracke ten slotte onderzoekt in zijn bijdrage de voorwaarden voor goede EG-wetgeving. Gebrekkige kwaliteit van de regelgeving op Europees niveau leidt tot een gebrekkige uitvoering ervan op nationaal niveau. De analyse van deze problemen leidt de auteur er onder meer toe te pleiten voor de oprichting van een Europese Raad van State.

Dit kort commentaar vermag niet alle aspecten van dit interessante boek in het licht te stellen. Er dient te worden volstaan met het aangeven van een aantal ervan. De goed gedocumenteerde bijdragen bevatten vele, soms verregaande, voorstellen ter bewaking van de kwaliteit van de wet, waarvan gehoopt kan worden dat ze ook worden gelezen door degenen die daadwerkelijk iets aan de kwaliteit van de wet kunnen doen.

Luc J. Wintgens

MEDEDELING

Doctoraat Rechten – K.U.Leuven

De heer Erik Claes zal op 22 september 2001 om 17u in de Promotiezaal van de Katholieke Universiteit Leuven, Naamsestraat 22, zijn proefschrift verdedigen met het oog op het behalen van de graad van doctor in de rechten.

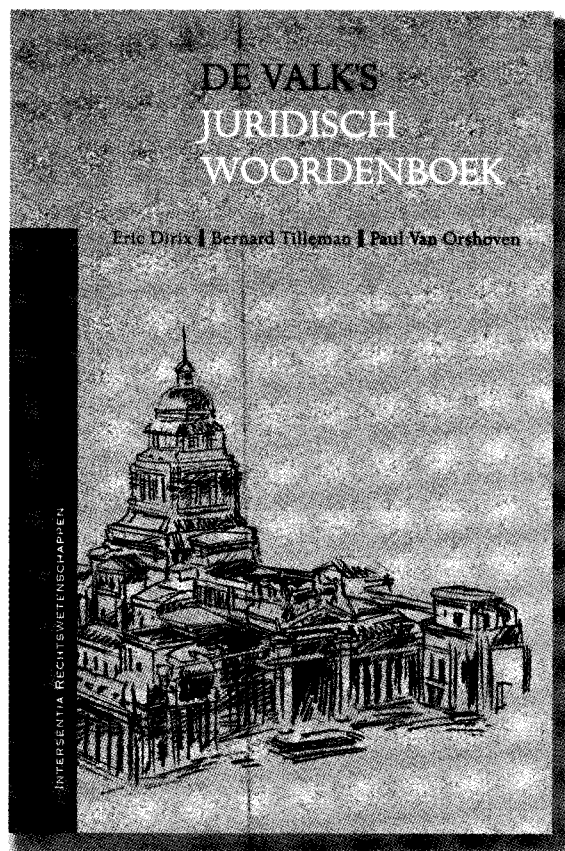
De titel van het proefschrift luidt: «Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht. Een grondslagenrechtelijke benadering».

Promotor is Prof. R. Foqué. Co-promotor is Prof. L. Dupont.

Nieuw

De Valks Juridisch Woordenboek

REDACTIE : E. DIRIX, B. TILLEMEN EN P. VAN ORSHOVEN



2001; ISBN 90-5095-148-1;
CA. 400 BLZ.; 2.950 BEF; 73,13 EUR

In alle ons omringende landen bestaan er uitstekende verklarende juridische woordenboeken. Zo beschikken onze noorderburen vanouds over "FOCKEMA ANDREAE'S Juridisch Woordenboek", terwijl in Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten respectievelijk "CORNU", "CREIFELDS" en "BLACK'S LAW" een stevige reputatie genieten. In België bestond een dergelijk algemeen juridisch woordenboek - enige sectoriële woordenboeken en lexicons niet te na gesproken - nog niet. Het nut en het succes van de buitenlandse voorbeelden heeft de redactie geïnspireerd om ook voor Vlaanderen een dergelijk boek samen te stellen. In dit woordenboek wordt het bij ons geldende recht, het weze van Belgische, internationale, Europese of Vlaamse oorsprong, volledig bestreken. Bij elk lemma worden ook de Franse vertaling, de belangrijkste subtreffwoorden, de pertinente wetgeving en eventuele synoniemen of verwante begrippen vermeld.

INTERSENTIA RECHTSWETENSCHAPPEN · ANTWERPEN · GRONINGEN · OXFORD

Bestel nu!
 bel
03/680 15 50

 fax
03/658 71 21


mail@intersentia.be



stuur onderstaande coupon in een voldoende gefrankeerde envelop naar Intersentia uitgevers
Churchillaan 108 - 2900 Schoten

Antwoordcoupon

☐ Ja, ik bestel ... ex. van het boek *De Valks Juridisch Woordenboek* (ISBN 90-5095-148-1) aan de prijs van 2.950 BEF per exemplaar.

Ik betaal pas na ontvangst van de factuur, die mij samen met mijn bestelling bezorgd wordt.

Uw persoonsgegevens worden opgeslagen in de databank van Intersentia uitgevers en uitsluitend door Intersentia uitgevers gebruikt voor eigen commerciële doeleinden. Ze worden niet doorgegeven aan derden. Conform de wet op de persoonsgegevens van 8/12/90 hebt u recht op inzage en correctie van deze gegevens.

Dhr./Mevr. (schrappen wat niet past)

Naam, voornaam

Firma

BTW-nr.

Functie

Straat + nr.

Postcode + Gemeente

Tel.

Fax

E-mailadres

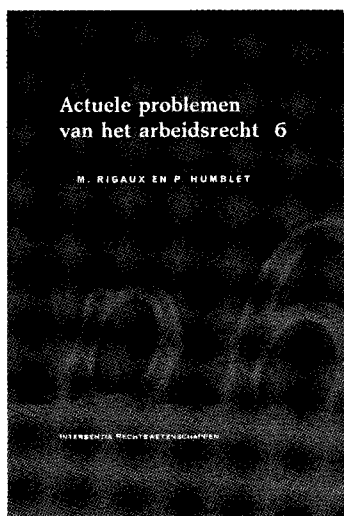
Datum

Handtekening

Nieuw

Actuele problemen van het arbeidsrecht | 6

PATRICK HUMBLET EN MARC RIGAUX (EDS.)



2001; ISBN 90-5095-178-3; xxvii + 841 BLZ.;
5.750 BEF; 142,54 EUR

In dit werk worden talrijke themata uit het arbeidsrecht, waarvan de actualiteitsgraad getoetst werd aan de rechtspraak en de rechtspraktijk, behandeld.

De topics die aan bod komen, werden zowel uit het individuele als uit het collectieve arbeidsrecht geselecteerd. Zo komen, onder andere, het ontslag om dringende reden, de aansprakelijkheid van de werknemersorganisaties n.a.v. schade uit collectieve actie, de rechten van de werknemers bij de beëindiging van de arbeidsverhoudingen, het uitlenen van personeel, de opzeggingstermijnen en -vergoedingen, het ontslagrecht, de ver-

moedelijke wil tot beëindiging van de arbeids-overeenkomst, de rechtspositie van de vakbondsafvaardiging en het comité voor preventie en bescherming uitgebreid aan bod. Ook de steeds belangrijker wordende Europese dimensie (Europese ondernemingsraad, CAO's en mededingingsrecht, ...) wordt uitvoerig belicht.

Onder de auteurs bevinden zich niet alleen vooraanstaande academici, maar ook jonge onderzoekers en beoefenaars van het arbeidsrecht worden aan het woord gelaten.

Het boek bevat bijdragen van :

D. de Meulemeester, M. De Vos, F. Dorsse-
mont, P. Humblet, R. Janvier, I. Plets, M. Riga-
ux, W. Rauws, K. Salomez, O. Vanachter,
A.M. Van den Bossche, W. van Eeckhoutte en
A. Van Regenmortel.

Bestel nu!

bel

03/680 15 50



fax

03/658 71 21



mail@intersentia.be



stuur onderstaande coupon in een
voldoende gefrankeerde envelop
naar Intersentia uitgevers
Churchillaan 108 - 2900 Schoten

Antwoordcoupon

☐ Ja, ik bestel ... ex. van het
boek *Actuele problemen
van het arbeidsrecht | 6*
(ISBN 90-5095-178-3)
aan de prijs van 5.750 BEF
per exemplaar.

Ik betaal pas na ontvangst
van de factuur,
die mij samen met mijn
bestelling bezorgd wordt.

Uw persoonsgegevens worden opgeslagen in de databank
van Intersentia uitgevers en uitsluitend door Intersentia
uitgevers gebruikt voor eigen commerciële doeleinden. Ze
worden niet doorgegeven aan derden. Conform de wet op
de persoonsgegevens van 8/12/90 hebt u recht op inzage
en correctie van deze gegevens.

Dhr./Mevr. (schrappen wat niet past)

Naam, voornaam

Firma

BTW-nr.

Functie

Straat + nr.

Postcode + Gemeente

Tel.

Fax

E-mailadres

Datum

Handtekening