

## Werking van de EEG richtlijn produktenaansprakelijkheid

*H. G. Schermers\**

Artikel 12 van het EEG-Verdrag bepaalt dat „de lid-staten zich er van onthouden” onderling nieuwe in- en uitvoerrechten in te voeren. In het Van Gend & Loosarrest (5 februari 1963) besliste het Hof van Justitie dat ondanks deze tot de lid-staten gerichte formulering ook burgers dit artikel konden invoeren omdat: „de tekst van artikel 12 een duidelijk en onvoorwaardelijk verbod bevat, derhalve een verplichting niet om iets te doen, doch om iets na te laten; dat deze verplichting door de Staten met geen enkel voorbehoud is voorzien waardoor zijn werking afhankelijk zou worden gesteld van nadere bepalingen van nationaal recht; dat dit verbod er zich krachtens zijn aard geheel toe leent onmiddellijk effect te verlangen in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-staten en hun justitiabelen; dat de naleving van artikel 12 geen wettelijke tussenkomst der Staten behoeft.”

Hiermee opende het Hof van Justitie binnen de Europese Gemeenschap het leerstuk van de directe werking. Ook al is een verdragsartikel qua tekst tot de staten gericht, toch kan het ook voor de burgers rechten scheppen als die tekst zo duidelijk is dat zij geen verdere uitwerking behoeft.

Veel verdragsartikelen bevatten verplichtingen voor de lid-staten en in veel gevallen rees dus de vraag of burgers zich op die verdragsartikelen konden beroepen. In verdere jurisprudentie heeft het Hof steeds erkend dat dit mogelijk is als aan de vijf volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) De bepaling moet een duidelijke verplichting op de Lid-staten leggen.

\* Prof. mr. H. G. Schermers is hoogleraar in het recht der internationale organisaties aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

- (b) De inhoud van de bepaling moet zo duidelijk zijn dat zij direct kan worden toegepast.
- (c) Er moeten geen nadere handelingen van de Gemeenschap of van een Lid-staat nodig zijn om de in de bepaling gelegen verplichting te realiseren.
- (d) De bepaling moet onvoorwaardelijk zijn of, als er voorwaarden in staan, moeten de voorwaarden zijn vervuld.
- (e) Er moet geen beleidsvrijheid aan de Lid-staat zijn overgelaten ten aanzien van de wijze waarop hij de bepaling kan uitvoeren.

Op grond van deze voorwaarden heeft het Hof van Justitie in de loop der jaren aan een twintigtal artikelen van het EEG-Verdrag directe werking toegekend<sup>1</sup>.

Uiteraard rees ook de vraag of de besluiten van de Gemeenschap directe werking voor de burgers kunnen hebben. Ten aanzien van verordeningen moet men dat in beginsel aannemen. „Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-staat”, zegt artikel 169 van het Verdrag. Wij moeten een verordening gelijk stellen aan wetgeving.

Voor richtlijnen is het minder duidelijk. Het Verdrag zegt daar over: „Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen”. De bedoeling lijkt duidelijk: een richtlijn heeft geen directe werking, maar moet door de Lid-staten in nationale wetgeving worden omgezet. Sommige hoogste nationale rechters hebben aan niet in nationaal recht uitgewerkte richtlijnen dan ook geen enkel effect willen verlenen<sup>2</sup>.

Ook het Hof van Justitie gaat er van uit dat een richtlijn niet zonder meer in de nationale rechtsorde kan doorwerken. In een tamelijk recente uitspraak overwoog het: „Er moet op worden gewezen dat volgens artikel 189 EEG-Verdrag het dwingende karak-

1. Voor een opsomming zie: Schermers, Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, 4e druk, Kluwer 1987, blz. 131-133.
2. De Franse Conseil d'Etat in het arrest Cohn-Bendit, 16 *Common Market Law Review* (1979), blz. 701-707 en het Duitse Bundesfinanzhof, 16 juli 1981, 16 *Euro-*recht** (1981), blz. 442-454.

ter van een richtlijn - waarop de mogelijkheid is gebaseerd - slechts bestaat ten aanzien van „elke Lid-staat waarvoor zij bestemd is”. Hieruit volgt dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen<sup>3</sup>.

In een oudere zaak die een volstrekt duidelijke richtlijn betrof had België eens beweerd dat die richtlijn niet in de nationale wetgeving behoefde te worden overgenomen omdat zij voldoende duidelijk was om direct te kunnen werken. Het Hof antwoordde daarop: „De rechtvaardiging ontleend aan de „rechtstreekse toepasselijkheid” van de betrokken richtlijnen, kan evenmin worden aanvaard. Uit artikel 189, 3e alinea, vloeit immers voort dat de uitvoering van de communautaire richtlijnen moet worden verzekerd met passende uitvoeringsmaatregelen van de Lid-staat”<sup>4</sup>.

Uit het feit dat het Hof van Justitie geen directe werking aan richtlijnen toekent betekent echter niet dat het de richtlijnen geheel zonder rechtsgevolgen laat. Tegenover de Lid-staten (en alléén tegenover hen) hebben richtlijnen een dwingend karakter. Op grond van dit dwingende karakter heeft het Hof het recht van de justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-staat die zijn verplichtingen niet nakomt. In 1973 en 1977 had de Raad richtlijnen uitgevaardigd over al dan niet geoorloofde oplosmiddelen. Italië had deze richtlijnen niet in het nationale recht ingevoerd. De firma *Silvam* volgde echter de richtlijn in haar bedrijf en schond daarmee een Italiaanse wet van 1963 die andere oplosmiddelen voorschreef. De wettelijke vertegenwoordiger van *Silvam*, de heer *Ratti*, werd strafrechtelijk vervolgd. De Italiaanse rechter vroeg een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie over de mogelijke directe werking van de richtlijn in de Italiaanse rechtsorde. Het Hof van Justitie antwoordde:

„Met dwingende werking die in artikel 189 aan de richtlijn wordt toegekend, ware het onverenigbaar principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen

3. Arrest *Marshall* (152/84), 26 feb. 1986, overweging 48, 1986 Jur. p. 749.

4. Commissie v. België (102/79), 6 mei 1980, overweging 12, 1980 Jur. p. 1487.

door betroffen personen. Met name in gevallen waarin het gemeenschapsgezag de Lid-staten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop geen acht zouden mogen slaan als op een element van gemeenschapsrecht. Mitsdien kan een Lid-staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan de justitiabelen tegenwerpen. Wanneer dus een justitiabele die overeenkomstig de bepalingen van een richtlijn heeft gehandeld, de nationale rechter verzoekt een nationale bepaling die onverenigbaar is met die door een Lid-staat - in strijd met zijn verplichting - niet in zijn nationale rechtsorde ingevoerde richtlijn, buiten toepassing te laten, dan dient die rechter aan dat verzoek te voldoen indien de betrokken verplichting onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord, dat een Lid-staat zijn nationale, nog niet aan een richtlijn aangepaste wetgeving - ook indien deze strafbedreigingen bevat - na het verstrijken van de voor de uitvoering van die richtlijn gestelde termijn niet mag toepassen op degene die overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn handelt”<sup>5</sup>.

Onze conclusie uit het bovenstaande moet zijn dat hier eigenlijk geen sprake is van directe werking. De richtlijn wordt niet automatisch deel van de nationale wetgeving. Veeleer is hier sprake van het Engelse rechtsbeginsel „estoppel”, of van het Nederlandse rechtsverwerking. De richtlijn zelf heeft geen werking in onze rechtsorde, maar de staat die nalatig is geweest in haar uitvoering kan de eigen nalatigheid niet inroepen, noch tegen andere Lid-staten, noch tegen de EG Commissie, noch tegen burgers.

Het Hof van Justitie heeft in dit verband het begrip „staat” ruim uitgelegd. Ook een staatsorgaan dat in het handelsverkeer als een particulier optreedt is gebonden aan de verantwoordelijkheden

5. Arrest Ratti (148/78), 5 april 1979, overwegingen 20-24, 1979 Jur. p. 1642.

die een staat op zich heeft genomen ten aanzien van de uitvoering van richtlijnen<sup>6</sup>. Wij mogen hieruit opmaken dat niet in nationaal recht ingevoerde richtlijnen tegen alle staatsorganen en in beginsel ook tegen staatsondernemingen kunnen worden ingeroepen, maar niet tegen andere ondernemingen of tegen burgers.

Een volgende vraag waarvoor wij staan is of een burger die door de niet-invoering schade lijdt een schadevergoedingsactie tegen de staat zou kunnen instellen. De jurisprudentie hierover is minder uitgewerkt. Ontstaat de schade door een handeling van de staat die in strijd met de richtlijn wordt verricht dan lijkt een schadevergoedingsactie mogelijk. Ontstaat de schade doordat andere personen handelingen verrichten op basis van een wetgeving die door de richtlijn terzijde had moeten zijn geschoven, dan is de directe betrokkenheid van de staat minder duidelijk. Ook dan zijn wel argumenten voor de schadevergoedingsactie aan te voeren. In een zaak over een geheel ander onderwerp (belemmering van het transport van biggen over de Spaanse grens) antwoordde de Commissie van de EG op een schriftelijke vraag van een lid van het Europees Parlement het volgende:

„In het communautaire recht zijn daarentegen geen bijzondere voorschriften vastgesteld betreffende schadevergoeding aan personen die in hun belangen zijn geschaad door maatregelen die inbreuk maken op het vrije verkeer van goederen. De Commissie is evenwel van oordeel dat de Lid-staten op grond van artikel 5 van het EEG-Verdrag en de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht moeten voorzien in een schadevergoeding voor particulieren wanneer deze Lid-staten verantwoordelijk zijn voor de schade die zij aan die particulieren hebben berokkend door inbreuk te maken op het Gemeenschapsrecht. Met het oog op een eventuele schadevergoeding moeten de betrokken bedrijven derhalve de zaak aanhangig maken volgens de rechtsprocedures van de betrokken Lid-staat”<sup>7</sup>.

Er is geen reden aan te nemen dat het Hof van Justitie een ander

6. Zie het boven geciteerde Marshall-arrest, overweging 56.

7. Gecombineerd antwoord van de heer Andriessen namens de Commissie op de schriftelijke vragen nr. 886/87 en nr. 887/87 (29 januari 1988), Pb nr. C303/3.

oordeel zou hebben dan de EG Commissie. In de jurisprudentie tot nu toe heeft het Hof immers de betrokken staten steeds aansprakelijk gehouden voor de gevolgen van de niet-nakoming van bindende EG besluiten.

Wat de mogelijkheid van schadevergoedingsacties tegen de Staat betreft lopen de nationale regelingen van de Lid-staten niet parallel. In sommige staten is het gemakkelijker dan in andere om de staat tot het betalen van schadevergoeding veroordeeld te krijgen. Wat Nederland betreft lijkt een actie ex artikel 1401 BW in beginsel mogelijk. Wordt een richtlijn niet op tijd uitgevoerd dan schendt de staat daarmee een rechtsverplichting. Mocht de onrechtmatigheid van het staatsgedrag niet direct duidelijk zijn, dan kan de nationale rechter daarover te allen tijde een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie vragen. Een officiële vaststelling door het Hof van Justitie dat het staatsgedrag onrechtmatig is zal voor de betrokkene de bewijsvoering aanmerkelijk vergemakkelijken. Uiteraard zal hij wel causaal verband moeten aantonen tussen de nalatigheid van een staat en zijn schade. Over de problematiek die daar aan vast zit heeft Mr. J.M. Barendrecht een interessant advies uitgebracht aan de Vereniging voor Burgerlijk Recht (Lelystad 1987). Hij wijst er op dat bij een volledige harmonisatie van wetgeving ook onderliggende begrippen, zoals „causaal verband”, geharmoniseerd zouden moeten worden. Het Hof van Justitie is zich hier ook wel van bewust, maar dit is een ontwikkeling die alleen door een intensieve samenwerking tussen nationale rechters en gemeenschapsrechter geleidelijk tot stand kan komen. Er zijn nog veel onder het EEG recht liggende begrippen, zoals de rechtspersoonlijkheid van een vennootschap, de geldigheid van contracten of de bevoegdheid van directeuren die ook in Gemeenschapsregelingen naar nationaal recht worden uitgelegd. Onvermijdelijk zullen gemeenschapsrecht en nationaal recht elkaar beïnvloeden. Wat precies causaal verband is, wordt door nationale advocaten voor het Hof van Justitie bepleit; uitspraken van het Hof van Justitie worden door nationale juristen gelezen. Op de lange termijn mag men daar een harmoniserend effect van verwachten. In de tussenliggende periode moet pragmatisch worden gehandeld. Voor wat sterk in het nationaal recht verweven begrip-

pen als „causaal verband” betreft, zal dit pragmatisme wel betekenen dat nog lange tijd de nationaalrechtelijke begrippen zullen worden gebruikt.