

# Europese integratie: Waar geen wil is, kan ook het recht geen weg vinden

*S. Verbeek-Meinhardt*

## Inleiding

Wanneer een historicus aan een jurist vraagt uiteen te zetten welke bijdrage zijn discipline heeft geleverd aan de Europese integratie, dan kan de jurist twee dingen doen. Ten eerste kan hij lovende woorden spreken over zijn vakgebied, omdat het tot voor kort immers juristen waren die zich bezighielden met de integratie onder het EEG-verdrag. Dit kan hij illustreren door gezaghebbende uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HJEG) te plaatsen tegenover de stagnatie in de politieke besluitvorming. Ten tweede kan dezelfde jurist echter in de plotselinge populariteit van de EEG ook aanleiding zien tot twijfel omtrent de rol van juridische instrumenten in het Europese integratieproces. Dit laatste juist omdat juristen, het HJEG voorop, alles hebben gedaan om de Europese integratie langs juridische weg te bevorderen! Ondanks al deze inzet, dreigde het integratieproces echter aan het begin van de jaren tachtig te stagneren, omdat de voor de uitvoering van het EEG-verdrag vereiste besluitvorming op belangrijke terreinen in een impasse verkeerde.

Een ommekeer vond pas plaats met de aanvaarding van de Europese Akte in februari 1986 (inwerkingtreding op 1 juli 1987). Dit verdrag tussen de lidstaten behelsde de tot nu toe meest omvattende aanvulling en wijziging van het EEG-verdrag en heeft tezamen met het zogenaamde 'Witboek' (een politiek wetgevingsprogramma van de Europese Commissie van december 1985) een inhaalproces in gang gezet, dat uiterlijk op 31 december 1992 dient te zijn voltooid. Juridisch gezien biedt de Europese Akte echter weinig substantiële vernieuwing. Zij bevestigt voornamelijk de gedurende een lange reeks van jaren ontwikkelde jurisprudentie van het HJEG. Op basis daarvan dienden ineens baanbrekende resultaten in het integratieproces te worden geboekt, terwijl met dezelfde rechtsinstrumenten in voorgaande jaren niet veel was bereikt. Maar toch is in het kader van het project '1992' sprake van duidelijke vooruitgang in het integratieproces.

Voor een jurist vormt deze ontwikkeling aanleiding tot een herbezinning op de functie van de juridische instrumenten in het Europese integratieproces. Ik zal mij daarbij in het bijzonder richten op het EEG-verdrag, omdat de strekking van de andere twee Europese Gemeenschappen, de Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Gemeenschap voor Atoomenergie, beperkt is tot de desbetreffende sectoren. Hieronder zal ik allereerst ingaan op de doelstellingen van het EEG-verdrag en de functie die het recht daarbij kan vervullen. Vervolgens komt de taak van de politieke instellingen van de Gemeenschap bij de uitvoering van het verdrag aan de orde. Nadat ik ben ingegaan op de aard van het Gemeenschapsrecht zal tenslotte nog een paragraaf worden gewijd aan de betekenis van de EEG-wetgeving voor de nationale rechtsorde.

## De doelstelling van het EEG-verdrag

Artikel 1 van het verdrag bepaalt in alle eenvoud dat de lidstaten de EEG oprichten. Wanneer men kijkt naar de doelstellingen die met de oprichting worden nagestreefd, wordt het moeilijker. Artikel 2 EEG-verdrag luidt:

'De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en door het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten te bevorderen de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde Staten.'

Het valt op dat in dat artikel geen doelstellingen worden omschreven. De Gemeenschap heeft daarentegen een taak: zij dient, kort samengevat, te zorgen voor economische vooruitgang en ontwikkeling. Men kan hieruit afleiden dat de oprichting van de EEG geen doel op zichzelf is: de activiteiten van de Gemeenschap zijn in tijd en strekking niet beperkt, zolang zij de economische vooruitgang en ontwikkeling dienen. In deze gedachtengang zijn nog duidelijk de sporen aanwezig van Jean Monnet, de geestelijke vader van de Europese integratie. Hij was van oordeel dat de integratie van de nationale economieën de Europese burgers automatisch de noodzaak tot politieke integratie zou doen beseffen.<sup>1</sup>

Het EEG-verdrag verschaft de nodige juridische instrumenten om de economische integratie tussen de lidstaten in gang te zetten: het

behelst regels voor de gemeenschappelijke markt en het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economische beleid van de lidstaten. Maar wat is de gemeenschappelijke markt? Men zal in het verdrag tevergeefs zoeken naar een definitie van dat begrip. Artikel 3 EEG-verdrag omvat een niet-uitputtende omschrijving van de activiteiten van de Gemeenschap. Daartoe behoren onder andere de instelling van een vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal, de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief aan de buitengrenzen van de Gemeenschap, het voeren van een gemeenschappelijke handelspolitiek en een gemeenschappelijk landbouw- en vervoerbeleid. Bovendien moet een regime van vrije mededinging worden ingevoerd en zullen de wetgevingen van de lidstaten nader tot elkaar worden gebracht, voor zover dat noodzakelijk is voor de werking van de gemeenschappelijke markt.

Elk van deze onderwerpen heeft een eigen plaats in het verdrag gekregen, waarbij wordt vermeld welk resultaat moet worden bereikt en welke formele criteria van toepassing zijn op de besluitvorming. Het wordt aan de Gemeenschapsinstellingen overgelaten zelf de inhoud te bepalen van de per onderwerp te treffen maatregelen. Deze vrijheid gaat zelfs zover dat op bepaalde terreinen EEG-regelingen kunnen worden getroffen, ook al staat het betreffende onderwerp in het verdrag niet uitdrukkelijk vermeld. Ten tijde van de oprichting van de EEG was de milieubescherming bijvoorbeeld nog geen punt van aandacht, ook in de lidstaten niet. In de zeventiger jaren drong de noodzaak van gemeenschappelijk optreden ten behoeve van het milieu steeds meer door tot het bewustzijn van de lidstaten en kwamen ook de eerste EEG-maatregelen op dat gebied tot stand. Ook heeft het HJEG in 1985 zonder veel ommezwaai vastgesteld dat milieubescherming één van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is.<sup>2</sup> Met de Europese Akte is in het EEG-verdrag een aparte titel over het milieu ingevoegd.

Wat de gemeenschappelijke markt moet inhouden, staat dus niet in het verdrag, maar krachtens Artikel 8 EEG-verdrag zou de gemeenschappelijke markt wel gedurende een overgangperiode van twaalf jaar worden ingesteld. Uiterlijk op 1 januari 1970 dienden alle maatregelen die het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt met zich meebracht, te zijn verwezenlijkt. Feit is dat na het verstrijken van de overgangperiode nog lang niet alle noodzakelijke maatregelen waren getroffen. Houdt dat in dat de gemeenschappelijke markt nog steeds niet is gerealiseerd? Het stellen van een termijn maakt het behalen van het beoogde resultaat tot een juridische verplichting, ongeacht het feit dat de instelling van de gemeenschappelijke markt krachtens artikel 2 EEG-verdrag slechts een hulpmiddel is. Dit wordt des te duidelijker indien het beoogde resultaat niet

wordt gehaald. Het HJEG geeft de volgende omschrijving aan de gemeenschappelijke markt:

'Deze uitlegging doet de in de artikelen 2 en genoemde doelstellingen van het verdrag, waaronder, in de eerste plaats, het instellen van een gemeenschappelijke markt, recht wedervaren. Het begrip gemeenschappelijke markt zoals door het Hof in een vaste rechtspraak ontwikkeld, ziet op de afschaffing van alle belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer ten einde de nationale markten te verenigen tot één enkele markt die de omstandigheden van een binnenlandse markt, zoveel mogelijk benadert.'<sup>3</sup>

Volgens deze interpretatie is de instelling van de gemeenschappelijke markt een proces dat pas is voltooid wanneer sprake is van één Europese markt. De regels van het verdrag omtrent de instelling van de gemeenschappelijke markt scheppen dan het kader waarbinnen de integratie tot stand moet worden gebracht. Op deze wijze kan het verdrag bij uitstek een functie vervullen als hulpmiddel bij het integratieproces. Binnen dat kader blijven de politieke instellingen van de Gemeenschap vrij om met behulp van de diverse wetgevingsinstrumenten van het verdrag inhoud te geven aan de gemeenschappelijke markt. Hieronder moge blijken hoe zij gebruik maken van deze vrijheid.

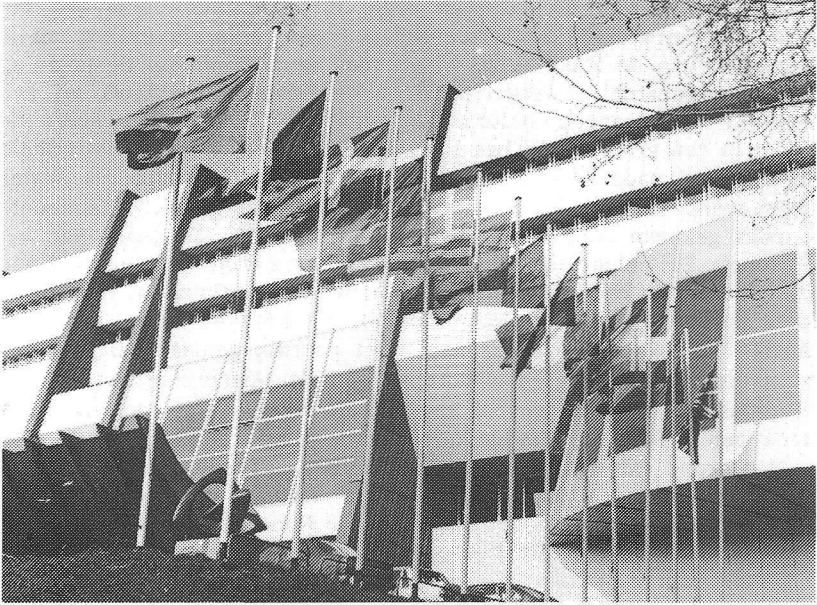
## De uitvoering van het EEG-verdrag

De EEG onderscheidt zich van andere internationale organisaties, doordat haar instellingen bevoegd zijn voor de lidstaten en voor hun burgers bindende besluiten te nemen. Men noemt de EEG daarom ook wel een supranationale organisatie. De lidstaten wilden echter geen afstand doen van hun soevereine bevoegdheden, zonder een bepaalde mate van inspraak te behouden bij de totstandkoming van dergelijke besluiten. Het centrale besluitvormingsorgaan bestaat derhalve uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, de Raad van Ministers. De samenstelling van de Raad wisselt naar gelang het onderwerp dat op de agenda staat: de lidstaten vaardigen naar elke zitting van de Raad die Minister af, die in eigen land belast is met de besluitvorming over het desbetreffende onderwerp.

De Raad van Ministers beslist over de totstandkoming van een wetgevende maatregel ter uitvoering van het EEG-verdrag naar aanleiding van een voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.<sup>4</sup> De Commissie is in de uitoefening van haar taak volstrekt

onafhankelijk van de nationale regeringen en functioneert als het dagelijks bestuur van de Gemeenschap. Naast de voorbereiding van de besluiten van de Raad is zij belast met het toezicht op de naleving van communautaire wetgeving door de lidstaten en heeft zij een beperkt aantal eigen bestuursbevoegdheden.<sup>5</sup> Bovendien heeft de Raad in een groot aantal besluiten aan de Commissie de bevoegdheid gedelegeerd nadere uitvoeringsregels te stellen. Het Europese Parlement wordt vanaf 1979<sup>6</sup> telkens voor een periode van vijf jaar rechtstreeks gekozen door de burgers van de lidstaten. De leden van het Europese Parlement zijn uitsluitend verantwoording verschuldigd aan hun kiezers en het Parlement kan niet worden ontbonden. Het Europese parlement kan de Commissie tot aftreden dwingen, maar het heeft van deze bevoegdheid nog nooit gebruik gemaakt. Bij de besluitvorming had het Parlement tot aan de totstandkoming van de Europese Akte, behalve voor wat betreft de begroting van Gemeenschappen,<sup>7</sup> niet meer dan een adviserende stem.

Op grond van deze verdeling van de bevoegdheden tussen de politieke besluitvormingsorganen, beslissen vertegenwoordigers van de nationale regeringen, in het kader van de Raad van Ministers bijeen, zelf over de voornaamste Europese wetgevingsmaatregelen. Dit wordt nog versterkt door de wijze van besluitvorming binnen de Raad. Het bleek politiek niet haalbaar om, zoals het verdrag bepaalde, in de loop van de overgangperiode op een aantal belangrijke terreinen de unanimité binnen de Raad te vervangen door een gekwalificeerde meerderheid. In 1966 kwam tussen de, toen nog, zes lidstaten zelfs het zogenaamde 'Accoord van Luxemburg' tot stand, waarin werd bepaald dat bij besluiten die met gekwalificeerde meerderheid dienden te worden genomen, getracht zou worden een voor alle lidstaten aanvaardbare oplossing te vinden, indien voor één of meer lidstaten gewichtige belangen op het spel stonden. Dit accoord had in de praktijk tot gevolg dat elke lidstaat die het met een bepaalde maatregel niet eens was, daar wel zijn gewichtige redenen voor had, zodat wetgevende besluiten van de Raad alleen nog maar tot stand kwamen wanneer iedereen zich daarin kon vinden. Het gevaar dat één lidstaat op grond van puur nationale belangen het centrale besluitvormingsorgaan van de EEG in de uitoefening van zijn taak kon blokkeren, werd nog versterkt door het feit dat de Raad van Ministers aan geen enkel ander communautair orgaan politiek verantwoording schuldig is, terwijl de individuele ministers wel gebonden zijn aan het vertrouwen van het parlement en hun kiezers in eigen land. Het optreden van de Raad van Ministers wordt om deze reden niet altijd bepaald door het streven naar Europese integratie, maar vaak wel door de politieke omstandigheden in de individuele lidstaten.



---

*Palais d'Europe Straatsburg* (Bureau Nederland van de Europese Gemeenschappen, Den Haag)

Uiteraard is ook de Raad gebonden aan de uitspraken van het HJEG, dat zijn besluiten op hun verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht kan toetsen. Over het algemeen pleegt de Raad zich aan de uitspraken van het HJEG te houden, hoewel de Raad via een rechterlijke veroordeling niet kan worden gedwongen tot besluitvorming ter uitvoering van het verdrag over te gaan. In 1985 heeft het HJEG in een procedure, aangespannen door het Europese Parlement, de Raad veroordeeld omdat hij niets ondernam om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, zoals dat in het verdrag was bepaald<sup>8</sup>. Inmiddels is weliswaar het een en ander gebeurd ten aanzien van het transportwezen, maar nog steeds is geen sprake van een gemeenschappelijk beleid op dat terrein.

Dat de uitvoering van het EEG-verdrag ondanks het gebrek aan slagvaardigheid bij de besluitvorming van de Raad niet volledig tot stilstand is gekomen, is niet in de laatste plaats te danken aan één van de belangrijkste kenmerken van de instelling van een gemeenschappelijke markt: de onderlinge samenhang tussen de verschillende deelgebieden waarvoor het verdrag integratie tussen de lidstaten voorschrijft. Naarmate de burgers steeds meer gebruik maken van de voordelen die de afschaffing van handelsbelemmeringen hun biedt, zal het economische verkeer tussen de lidstaten toenemen. Dit heeft tot gevolg dat nog resterende belemmeringen op andere terreinen zich steeds meer doen voelen. Er moeten dan ook op die terreinen maatregelen worden getroffen, om de reeds verworven vrijheden volledig te kunnen benutten. Het is bijvoorbeeld erg vervelend, indien een werknemer wel zonder problemen in een andere lidstaat mag werken, maar de sociale zekerheidswetgeving van de twee lidstaten niet op elkaar aansluiten en zijn kinderen in de nieuwe woonplaats niet naar school kunnen, omdat hun diploma's uit het land van herkomst niet worden erkend. In het belang van de burger is daarom in de loop van de tijd enige vooruitgang geboekt met de Europese integratie. Doordat deze vooruitgang echter zeer schoorvoetend en stapsgewijs is verlopen, heeft de omvang van Europese wetgevingsmaatregelen inmiddels aanzienlijke proporties aangenomen en zijn er steeds weer problemen bij het inpassen van nieuwe maatregelen in de bestaande Europese en nationale wetgeving.

Lang niet alle handelsbelemmeringen voor goederen en beperkingen van het vrij personenverkeer zijn te wijten aan discriminerende maatregelen van de lidstaten teneinde hun eigen industrie te beschermen tegen concurrentie uit het buitenland. Een groot aantal belemmeringen ontstaat door verschillen in de nationale wetgevingen, omdat de rechtssystemen van de lidstaten in eerste instantie zijn geënt op de sociale en politieke situatie in eigen land. De verschillen doen zich voor op de meest uiteenlopende terreinen. Het gaat veelal

om de bescherming van allerlei belangen, consumenten, volksgezondheid, milieu, en dergelijke, die een zorgzame lidstaat zich ten behoeve van zijn burgers aantrekt. De verschillen die daardoor ontstaan in de nationale wetgevingen, hebben veelal tot gevolg dat diverse produkten niet of slechts in beperkte mate tussen de lidstaten kunnen worden verhandeld. Dat druist echter in tegen het beginsel van het vrij verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, één van de essentiële vrijheden van een gemeenschappelijke markt.

Het HJEG wordt herhaaldelijk geroepen om over dergelijke gevallen te oordelen. Daarbij weegt het Hof af of de betrokken nationale maatregelen niet een handelsbelemmering opleveren die zwaarder is dan noodzakelijk om de beoogde belangen (milieu, volksgezondheid en dergelijke) te beschermen. Wanneer het HJEG van oordeel is dat een lidstaat aan zijn burgers dezelfde bescherming zou kunnen bieden via een maatregel die het handelsverkeer minder belast, dan moet de nationale regeling wijken ten gunste van het vrij verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. Mocht het Hof echter tot de conclusie komen dat de betrokken nationale maatregel evenredig is aan het beoogde doel, dan wordt deze conclusie vrijwel altijd beperkt door een formulering als 'bij het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling ...' of woorden van die strekking. Daarmee geeft het HJEG impliciet te kennen dat naar zijn oordeel communautaire maatregelen moeten worden getroffen om de verschillen in nationale wetgevingen op te heffen. Men zou kunnen stellen dat het Hof hierdoor enigszins de grenzen van zijn bevoegdheid overschrijdt. Het verdrag heeft immers aan de politieke instellingen van de EEG en niet aan het Hof opgedragen om te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn voor de instelling van de gemeenschappelijke markt. Niettemin past een dergelijke stellingname in het concept van een gemeenschappelijke markt zoals het HJEG dat hanteert: uiteindelijk dient een zodanig integratieniveau te worden bereikt dat sprake is van één enkele markt.

De invloed die de individuele lidstaat kan uitoefenen in de Raad van Ministers heeft tot gevolg gehad dat de integratie nogal gebrekkig is op terreinen waar de overheidsbemoeienis traditioneel groot is. Dit geldt met name voor de vrijmaking van het kapitaalverkeer die pas in 1990 zal zijn doorgevoerd,<sup>9</sup> het transportwezen,<sup>10</sup> de belastingen en het monetair beleid. Ten aanzien van dit laatste onderwerp is met de invoering van de Europese Akte bepaald dat aan de verdere monetaire integratie tussen de lidstaten een verdragswijziging ten grondslag moet liggen omdat de bestaande middelen in het EEG-verdrag daarvoor niet toereikend werden geacht. De lidstaten hebben onlangs besloten tot verdere monetaire integratie en de daartoe vereiste verdragswijziging te zullen voorbereiden.



Waar geen wil is, kan ook het recht geen weg vinden

In de Europese Akte zijn ook de bevoegdheden van het Parlement bij de totstandkoming van Europese wetgeving enigszins uitgebreid. Daarbij is een nieuwe procedure ontworpen voor de totstandkoming van besluiten van de Raad waarbij krachtens het verdrag de samenwerking met het Europese Parlement is voorgeschreven. Bij deze gelegenheid is tevens de besluitvorming door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid uitgebreid en daarmee impliciet het 'Accoord van Luxemburg' verlaten. De lidstaten hebben in een ingewikkelde procedure voorzien in een tweede lezing van ontwerp-besluiten van de Raad. Deze procedure komt er op neer dat het Parlement in tweede lezing het recht van amendement heeft en zelfs het ontwerp geheel mag verwerpen. De amendementen (en een verwerping) van het Parlement kunnen echter te allen tijde door de Raad terzijde worden geschoven, hetzij door middel van een unaniem besluit, hetzij bij gekwalificeerde meerderheid, indien zij ook door de Commissie niet zijn overgenomen. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt daarmee nog steeds bij de Raad, met het gevolg dat aan ieder besluit de wil van (een meerderheid van) de regeringen van de lidstaten ten grondslag moet liggen om ten behoeve van hun onderdanen belemmeringen in het onderlinge handelsverkeer af te schaffen.

### Het eigen karakter van het communautaire recht

Het HJEG heeft in zijn vroege jurisprudentie ruimschoots de gelegenheid gehad om zich te buigen over de aard van het Gemeenschapsrecht. Ten eerste waren zaken voor het HJEG in de beginjaren van de Gemeenschap nog vrij schaars en ten tweede stond in vrijwel elke zaak de bevoegdheid van het Hof ter discussie. De lidstaten hadden bij de oprichting van de EEG de volle omvang onderschat van het feit dat het Europese recht bindend is in de nationale rechtsorde. In vrijwel elke zaak voor het HJEG werd aangevochten dat het Europees recht enige doorwerking binnen de lidstaten zou hebben, meestal omdat het betrokken onderwerp geen enkel verband zou houden met Europees recht en omdat de lidstaten tenslotte zelf moesten weten hoe het recht, Europees of niet, in hun eigen staat zou worden gehandhaafd. Als antwoord hierop heeft het HJEG zijn taak even serieus als ruim opgevat en is het met het verdrag als wapen ten strijde getrokken tegen een ieder die dreigde het Gemeenschapsrecht niet te willen eerbiedigen. Een arrest uit 1962 leert ons dat de Nederlandse Tariefcommissie, belast met de berechtiging van douanegeschillen, zich best mag afvragen of de verhoging van het Nederlandse douanetarief voor een bepaalde chemische stof wel in overeenstemming is met artikel 12 EEG-verdrag. In dat artikel staat dat de

lidstaten geen nieuwe invoerrechten zullen heffen. De Nederlandse regering hield vol dat het in deze zaak uitsluitend ging om de toepassing van Nederlands recht. Het HJEG maakte korte metten met dat argument omdat met de oprichting van de EEG een nieuwe, eigen rechtsorde in het leven is geroepen ten bate waarvan de lidstaten hun soevereiniteit hebben beperkt door een aantal bevoegdheden aan de Gemeenschap over te dragen. De Gemeenschapsinstellingen zijn met soevereine rechten bekleed, op grond waarvan zij onafhankelijk van de nationale wetgevingen zowel verplichtingen voor de burgers in het leven kunnen roepen, als ook te hunner behoefte rechten kunnen scheppen.<sup>11</sup>

Die uitspraak heeft het HJEG in 1964 bevestigd en daaraan toegevoegd dat het Gemeenschapsrecht voorrang heeft boven nationaal recht en dat de geest en de inhoud van het verdrag eraan in de weg staan dat de lidstaten later nog eenzijdig wettelijke maatregelen zouden nemen die met bepalingen van Gemeenschapsrecht in strijd zijn.<sup>12</sup>

In deze fundamentele arresten heeft het HJEG de basis ontwikkeld voor de afbakening tussen het Gemeenschapsrecht en de nationale rechtsordes van de lidstaten. Deze twee uitspraken zijn daarom ook van grote praktische betekenis voor het Europees integratieproces. Voor de rechtspraak is vooral van belang dat die artikelen van het verdrag die naar hun inhoud duidelijk en onvoorwaardelijk aan de lidstaten de verplichting opleggen om belemmeringen in het onderlinge handelsverkeer op te heffen en aan burgers van andere lidstaten geen nadeliger behandeling toe te kennen dan aan eigen onderdanen rechtstreeks door de burgers tegenover de lidstaten kunnen worden ingeroepen.

Inmiddels heeft het HJEG aan tal van dergelijke verdragsbepalingen rechtstreeks werking in de nationale rechtsorde toegekend, ook zonder dat de Gemeenschapsinstellingen nadere uitvoeringsbesluiten hebben vastgesteld. Het HJEG heeft langs de weg van de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen in een groot aantal concrete gevallen voorrang kunnen verlenen aan de voordelen van een gemeenschappelijke markt ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten om hun eigen nationale regelingen te handhaven of om nieuwe maatregelen te treffen op het betrokken terrein.<sup>13</sup> Niettemin blijft deze toetsing van het HJEG van nationale wetgeving aan de verdragsregels in concrete gevallen een noodoplossing bij ontbreken van een gemeenschappelijke regeling. Met name waar het gaat om verschillen in nationale wetgevingen tussen de lidstaten, kan de theorie van rechtstreekse werking van diverse verdragsbepalingen op den duur niet de uitvoering van de algemene verdragsregels in meer concrete EEG-wetgeving vervangen. Het HJEG kan deze verschillen in

nationale wetgevingen niet opheffen: krachtens het verdrag is het immers aan de politieke besluitvormingsorganen, in het bijzonder de Raad van Ministers, om te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om aan de gemeenschappelijke markt gestalte te geven. Wel is een taak weggelegd voor het HJEG bij interpretatie van deze gemeenschappelijke regelingen wanneer zij eenmaal zijn vastgesteld. Daarop zal ik hieronder ingaan. In een uitspraak van 17 december 1970 heeft het HJEG op grond van de voorrang van het communautaire recht boven bepalingen van nationaal recht ook een toetsing van gemeenschapsbesluiten aan grondwettelijke beginselen van de lidstaten van de hand gewezen.<sup>14</sup> Een dergelijke uitspraak ligt helemaal in de lijn van de jurisprudentie van het HJEG betreffende de eigen rechtsorde van de Gemeenschap en haar voorrang boven nationaal recht. Men mag echter niet vergeten dat in het EEG-verdrag geen enkele referentie aan de bescherming van grondrechten is opgenomen, hoewel grondrechten tot de hoekstenen behoren van het democratische rechtsbestel in elk van de lidstaten. Deze uitspraak zou daarom onaanvaardbaar zijn, ware het niet dat het HJEG daarin eveneens heeft erkend dat de eerbiediging van grondrechten behoort tot algemene rechtsbeginselen die door het Gemeenschapsrecht dienen te worden geëerbiedigd.<sup>15</sup> Het HJEG ontleent de bescherming van grondrechten aan de constitutionele tradities van alle lidstaten, en aan internationale verdragen inzake de bescherming van de rechten van de mens, waarbij de lidstaten zich hebben aangesloten.<sup>16</sup> Dit heeft tot gevolg dat grondrechten bij de uitvoering van het EEG-verdrag slechts worden gewaarborgd dankzij de jurisprudentie van het HJEG. Met name de constitutionele rechters die in een aantal lidstaten ermee zijn belast de verenigbaarheid van 'gewone' wetgeving met grondrechten te verzekeren, hebben zich lange tijd voorbehouden in voorkomend geval EEG-wetgeving aan de nationale constituties te toetsen. Het Duitse Bundesverfassungsgericht heeft bijvoorbeeld pas in 1986 erop durven te vertrouwen dat de jurisprudentie van het HJEG een doeltreffende bescherming van grondrechten waarborgt.<sup>17</sup> Niettemin is het de vraag of de voortgang van de Europese integratie niet op den duur een Europese Grondwet zal vereisen. Het Europese Parlement heeft in april van dit jaar reeds een begin gemaakt door een Europese grondrechtencatalogus op te stellen.

### De betekenis van het gemeenschapsrecht voor de nationale rechtsorde

Nadat ik hierboven ben ingegaan op de jurisprudentie van het HJEG betreffende de eigen rechtsorde van de Gemeenschap en de recht-

streekse werking van diverse bepalingen van het EEG-verdrag, zal ik in deze paragraaf ingaan op de rol van het HJEG bij de toepassing van de wetgeving ter uitvoering van het EEG-verdrag. Ten aanzien van EEG-verordeningen vervult het HJEG met name een rol als administratieve rechter op het gebied van Europees recht. Het rechtsinstrument van de verordening wordt gebruikt op die terreinen waarvoor de lidstaten het voeren van beleid vrijwel volledig hebben overgedragen aan de Gemeenschap. Het bekendste voorbeeld daarvan is wel het landbouwbeleid. De juiste toepassing en de naleving van EEG-verordeningen in de lidstaten wordt verzekerd door de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties als ware het nationale wetgeving. Wanneer de nationale (administratieve) rechter in een concreet geval twijfelt omtrent de juiste toepassing of geldigheid van een bepaalde verordening of zelfs de geldigheid daarvan, dan heeft hij de mogelijkheid zijn vragen voor te leggen aan het HJEG<sup>18</sup>. Voor het integratieproces in zijn geheel is de uitvoerige jurisprudentie van het HJEG met betrekking tot verordeningen vooral van belang, omdat het HJEG zich bevoegd acht verordeningen ongeldig te verklaren en het beleid van de Raad en de Commissie te toetsen aan algemene rechtsbeginselen. Bovendien is de mogelijkheid voor nationale rechters om vragen te stellen aan het HJEG over de uitlegging en toepassing van verordeningen van buitengewoon belang voor de uniforme toepassing van deze rechtsinstrumenten binnen de gehele Gemeenschap. Langs deze weg kan de gelijkheid van de burger voor de wet worden verzekerd.

In de regel is de Gemeenschap slechts bevoegd tot het treffen van maatregelen, voor zover dat noodzakelijk is voor de instelling van de gemeenschappelijke markt. Dit houdt in dat de lidstaten niet de bevoegdheid verliezen hun eigen regelingen te hanteren, maar dat deze wel zodanig op elkaar moeten zijn afgestemd dat het vrije verkeer van produkten, personen, kapitaal en diensten binnen de Gemeenschap gewaarborgd blijft. De Raad van Ministers van de EEG is bevoegd tot het uitvaardigen van richtlijnen die regels stellen omtrent de aanpassing van de nationale wetgevingen. Aan de lidstaten wordt dan een bepaalde termijn gegund om hun wetgevingen aan te passen aan de voorwaarden van de betrokken richtlijn. Volgens de omschrijving van de functie van de richtlijn in het EEG-verdrag zijn de lidstaten vrij om zelf vorm en middelen te kiezen om uitvoering te geven aan een richtlijn, zolang zij maar het met de richtlijn beoogde integratieniveau bereiken. Met de integratie binnen de EEG door middel van richtlijnen wordt derhalve geenszins beoogd de nationale wetgeving te vervangen door EEG-wetgeving. De lidstaten blijven gewoon bevoegd hun eigen regels te stellen, onder het voorbehoud dat deze in overeenstemming zijn met geldende EEG-richtlijnen op het

betrokken terrein.<sup>19</sup> De werking van de richtlijn bereikt de burger dan via de nationale wetgeving. In beginsel zijn geschillen omtrent dergelijke wetgeving dan ook bij uitstek te beslechten voor de nationale rechter. De uitvoering van richtlijnen levert echter vaak problemen op. Het HJEG heeft daarom in een aantal belangrijke arresten de bevoegdheden van de lidstaten ten opzichte van EEG-richtlijnen verder afgebakend. Volgens het HJEG<sup>20</sup> is het de bedoeling dat de nationale rechter de nationale wetgeving interpreteert en zodanig uitlegt en toepast dat zij in overeenstemming is met de eisen die de richtlijn daaraan stelt. Dit is de zogenaamde richtlijn-conforme interpretatie. Daarbij kan hij uiteraard aan het HJEG vragen hoe de betrokken bepalingen van de richtlijn moeten worden geïnterpreteerd. In een groot aantal gevallen biedt een richtlijn-conforme interpretatie van nationale wetgeving echter geen oplossing, omdat de richtlijn te onnauwkeurig of zelfs helemaal niet is uitgevoerd. Teneinde dit probleem te kunnen opvangen, heeft het HJEG evenals bij verdragsbepalingen waaraan na de overgangperiode nog geen uitvoering was gegeven, gekozen voor een noodoplossing: de rechtstreekse werking. Wanneer de inhoud van de betrokken richtlijn (of veeleer een bepaald artikel daarvan) onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, kan een burger zich daarop beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet in overeenstemming met de richtlijn is<sup>21</sup>. Dit houdt tevens in dat een burger aan rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen tegenover de lidstaat rechten kan ontlelen.<sup>22</sup> Een richtlijn kan voor de burgers echter geen verplichtingen scheppen, zolang zij niet is uitgevoerd.<sup>23</sup> Lidstaten kunnen derhalve hun burgers niet binden aan bepalingen van een richtlijn, wanneer zij niet zelf hun nationale wetgeving hebben aangepast aan de voorschriften van de richtlijn. Tal van bepalingen van richtlijnen leggen onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichtingen aan de lidstaten op, en kunnen daarom rechtstreeks door de burgers tegenover een lidstaat worden ingeroepen. Eind 1986 werd bijvoorbeeld met een beroep op de richtlijn gelijke behandeling mannen en vrouwen een kostwinnersbepaling in het Nederlandse sociale zekerheidstelsel opzij gezet.<sup>24</sup> Naar aanleiding van deze uitspraak konden duizenden Nederlandse vrouwen alsnog aanspraak maken op een WWV-uitkering. Toch is deze ontwikkeling niet in overeenstemming met de oorspronkelijke aard en de functie van de richtlijn. Volgens het EEG-verdrag zouden door middel van richtlijnen algemene criteria worden gesteld waaraan alle nationale wetgevingen in het belang van de gemeenschappelijke markt dienden te voldoen. Wanneer een richtlijn een zo concrete verplichting aan de lidstaten oplegt, dat de nationale rechter in een procedure betreffende één concreet geval voor de betrokken burger aan deze richtlijn rechten kan ontlelen, dan kan de vrijheid van de lidstaten bij de

uitvoering van die richtlijn niet al te groot zijn. Dat de richtlijn in de praktijk een andere betekenis heeft gekregen is te wijten aan twee factoren (deze zijn hiervoor onder 3 al aan de orde geweest). Ten eerste worden de diverse handelsbelemmeringen slechts stapje voor stapje afgeschaft. Richtlijnen hebben derhalve vaak betrekking op een zeer specifiek terrein (bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelenwetgeving of vakdiploma's voor binnenschippers), zodat noodzakelijkerwijs ook de verplichtingen voor de lidstaten concreter worden. Ten tweede speelt een rol dat men zich ten tijde van het ontstaan van het EEG-verdrag niet realiseerde dat de instelling van een gemeenschappelijke markt op den duur op alle terreinen en tot in details een aanpassing van de nationale wetgevingen zou vergen. Deze aanpassing is overigens niet alleen noodzakelijk om de gemeenschappelijke markt in te stellen door bestaande verschillen af te schaffen. Ook wanneer de gemeenschappelijke markt is gerealiseerd, zal de Gemeenschap door gezamenlijk optreden ervoor moeten zorgen dat geen nieuwe verschillen in de nationale wetgevingen ontstaan op grond van aanpassingen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Naarmate de instelling van de gemeenschappelijke markt vordert, zullen er steeds meer richtlijnen komen die weer door de lidstaten moeten worden uitgevoerd. Dit zal op vrijwel alle terreinen tot dubbele regelgeving leiden, waarbij het probleem van onderling verschillende nationale wetgevingen verschuift naar verschillen tussen de nationale wetgeving met de EEG-richtlijn. Deze laatste verschillen worden veelal pas gesignaleerd in een concreet geschil binnen één lidstaat betreffende de toepassing van nationale wetgeving. Hoewel dergelijke concrete geschillen kunnen worden opgelost door de nationale rechter, eventueel in samenwerking met het HJEG, is het toch niet de taak van de rechter, nationaal noch Europees, om steeds weer lacunes in de toepassing van EEG-richtlijnen in het nationale recht te vullen.

Het feit dat de rechterlijke macht zo vaak wordt geconfronteerd met problemen bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht hangt samen met de, vanuit een democratisch oogpunt, gebrekkige besluitvorming bij de totstandkoming en bij de omzetting van richtlijnen. Zoals hierboven onder 3 besproken ontbreekt bij de besluitvorming van de Raad van Ministers in belangrijke mate een vorm van parlementaire controle. Bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht zet zich in dit probleem voort doordat de nationale parlementen verplicht zijn uit te voeren wat de regeringen van de lidstaten in de Raad van Ministers hebben besloten. Naarmate op meer wetgevings-terreinen met EEG-richtlijnen rekening moet worden gehouden, zal de controlerende functie van de nationale parlementen op het beleid van

hun regeringen een steeds smallere basis krijgen. Het Nederlandse parlement gaat zelfs in toenemende mate ertoe over om in nieuwe wetten de regering te machtigen om aan toekomstige EEG-richtlijnen op het betrokken terrein zelf uitvoering te geven door zogenaamde algemene maatregelen van bestuur.

Deze beperking van de invloed van de nationale parlementen is een van de keerzijdes van de voorrang van het Gemeenschapsrecht die door het HJEG zo streng bepleit wordt. Helaas komt deze ontwikkeling de kwaliteit van de wetgeving niet ten goede, zodat de belasting van de rechterlijke macht met een taak waarvoor zij niet is uitgerust, alleen nog zal toenemen, naarmate de integratie onder het EEG-verdrag vordert.

## Conclusie

In het voorgaande heb ik getracht een antwoord te geven op de vraag welke functie de juridische instrumenten in het Europese integratieproces vervullen. Het EEG-verdrag schept een kader van rechten en verplichtingen voor de Gemeenschap en voor de lidstaten. De politieke besluitvormingsorganen, met name de Raad van Ministers, dienen binnen dat kader gebruik te maken van hun wetgevende bevoegdheden om het verdrag ten uitvoer te leggen. Een zeer zware verplichting voor de lidstaten: enerzijds bleek de instelling van een gemeenschappelijke markt de overdracht van een groot aantal soevereine bevoegdheden aan de Gemeenschap in te houden en anderzijds moesten de lidstaten zelf stapje voor stapje overeenstemming zien te bereiken omtrent deze afstand van hun soevereiniteit. Achteraf bezien lag het voor de hand dat de lidstaten te dien einde niet of slechts met de grootste moeite de vereiste politieke eensgezindheid konden opbrengen.

Het HJEG was de enige Europese instantie die een tegenwicht kon bieden aan het gebrek aan politieke invulling van het EEG-verdrag. Aan de hand van het verdrag heeft het HJEG in het belang van de gemeenschappelijke markt de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten nader afgebakend. De jurisprudentie is strikt gebaseerd op de voorrang van het Gemeenschapsrecht en het Hof heeft aan zoveel mogelijk verdragsbepalingen rechtstreekse werking toegekend. Verder kan het HJEG echter niet gaan, omdat het als juridische autoriteit niet actief maatregelen kan treffen ter invulling van het EEG-verdrag.

Ondanks het feit dat de bevoegdheden van het Europese Parlement met de Europese Akte zijn uitgebreid, kan nog niet van een demo-

cratisch besluitvormingsproces op Europees niveau worden gesproken. Nog steeds is de Raad van Ministers de voornaamste Europese wetgever. De besluitvorming binnen de Raad wordt sinds de Europese Akte op belangrijke terreinen niet meer door unanimitetsvereisten verlamd. Niettemin blijft elk Raadsbesluit de uitkomst van een politiek compromis, waarbij de verenigbaarheid van de verschillende nationale belangen veelal zwaarder weegt dan de juridische kwaliteit van het betrokken besluit.

De toenemende overdracht van soevereiniteit van de lidstaten naar de Gemeenschap heeft tot gevolg dat ook de nationale parlementen op hun bevoegdheden steeds meer terrein verliezen. Door de verplichte uitvoering van Europese richtlijnen door de lidstaten worden de nationale parlementen langzamerhand van wetgevende instantie tot uitvoerende instantie. Daarbij zijn zij steeds minder in staat om controle uit te oefenen op het beleid van hun regeringen en om de kwaliteit van de wetgeving ten opzichte van de burgers te waarborgen. De rechterlijke macht is slechts beperkt in staat om de lacunes op te vullen die daardoor in de wetgeving kunnen ontstaan.

Een verhoging van het democratische gehalte bij de besluitvorming van de Gemeenschap zou betekenen dat aan de Raad het primaat van de beslissing tot overheveling van bevoegdheden van de lidstaten naar de Gemeenschap zou worden ontnomen. Dit impliceert echter verdergaande politieke eenwording, terwijl de juridische instrumenten van het EEG-verdrag slechts zijn gericht op economische integratie. Elke stap naar verdere politieke integratie vereist een nieuw verdrag tussen de lidstaten. Aan de creatie van een dergelijk juridisch instrument zal echter de politieke wil van de lidstaten ten grondslag moeten liggen.

## Noten

1. Vgl. J. Monnet, *Mémoires* II (New York 1976) 645 e.v.
2. Zaak 240/83, Procureur de la République/ADBHU, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*(*Jur.*) 531 (1985) 549.
3. Zaak 15/81, Gaston Schul, *Jur.* 1409 (1982) 1431; zie tevens zaak 26/76, Metro/Commissie, *Jur.* 1875 (1977) 1905.
4. Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen, Trb. 1965, no. 130 en 1967, no. 97; meerdere malen gewijzigd, laatstelijk door het Toetredingsverdrag van Portugal en Spanje, Trb. 1985, no. 135.



5. Deze liggen met name op het gebied van de handhaving van een regime van vrije mededinging, de gemeenschappelijke buitengrenzen van de Gemeenschap en de toepassing van de diverse mogelijkheden die het verdrag en de uitvoeringsbesluiten aan de lidstaten laten om bepaalde maatregelen op grond van dringende nationale belangen (tijdelijk) buiten toepassing te laten (zogenaamde 'ontsnappingsclausules').
6. Voordien hebben de nationale parlementen een aantal van hun leden afgevaardigd naar het Europese Parlement.
7. Sinds het Tweede Verdrag Budgettaire Bepalingen van 1975 wordt de begroting definitief vastgesteld door het Europese Parlement. Het Parlement kan de begroting 'om gewichtige redenen' afwijzen en om een nieuw ontwerp vragen. Tot nu toe heeft het parlement drie keer van dit middel gebruik gemaakt; het ging om de EEG-begrotingen voor 1980 en 1985 en de aanvullende en wijzigende begroting voor 1981/1982.
8. Zaak 13/83, Europees Parlement/Raad van de Europese Gemeenschappen, *Jur.* 1556 (1985).
9. Ook dan zullen voor bepaalde lidstaten nog uitzonderingen gelden.
10. Men bedenke dat de spoorwegen en de luchtvaart in de meeste landen staatsbedrijven zijn en dat met de aanleg en het onderhoud van wegen veel overheidsgeld is gemoeid.
11. Zaak 22/62, Van Gend & Loos, *Jur.* 1 (1962) 23.
12. Zaak 6/64, Costa/E.N.E.L., *Jur.* 1201 (1964) 1218.
13. Zaak 106/77, Administratie van de Staatsfinanciën/Simmenthal, *Jur.* 629 (1978) 643.
14. Zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1125 (1970) 1135.
15. Eerder zie ook: zaak 29/69, Stauder/Ulm, *Jur.* 419 (1969) 425.
16. Zaak 4/73, Nold, *Jur.* 491 (1974) 508; zaak 44/79, Liselotte Hauer, *Jur.* 3727 (1979) 3745.
17. Bundesverfassungsgericht, 22 oktober 1986: zie het vierde jaarlijkse Verslag van de Commissie aan het Europese Parlement over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht 1986, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen C338 van 16-12-1987, 34.
18. Dit is de zogenaamde prejudiciële procedure. Een lagere nationale rechter is niet verplicht tot het stellen van vragen aan het HJEG. Voor Nederland geldt echter dat geschillen omtrent de toepassingen van verordeningen vrijwel altijd komen voor de administratieve rechter, die recht spreekt zowel in eerste aanleg als in hoogste instantie.
19. Onder 'geldend' versta ik hier dat de termijn voor de aanpassing van de nationale wetgevingen is verstreken.

S. Verbeek-Meinhardt

20. Zaak 111/75, Mazzalai/Perrovia del Renon, *Jur.* 657 (1976) 666 en zaak 14/83, von Colson en Kamann, *Jur.* 1891 (1984) 1909.
21. Zaak 8/81, Ursula Becker/Finanzamt Münster, *Jur.* 13 (1982) 71. Zie eerste aanzetten voor deze rechtstreekse werking van richtlijnen, ook in zaak 41/74, Van Duyn/Home Office, *Jur.* 1337 (1974) 1348 e.v. en zaak 38/77, Enka B.V., *Jur.* 2203 (1977) 2213.
22. Hij mag bijvoorbeeld niet worden vervolgd in een lidstaat wanneer hij in overeenstemming handelt met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn die deze lidstaat niet heeft uitgevoerd: zaak 148/78, Ratti, *Jur.* 1629 (1979) 1642.
23. Zaak 152/84, Marshall, *Jur.* 723 (1986) 749.
24. Zaak 71/85, FNV, *Jur.* 3855 (1986) e.v.; voor vervolg zie Dik e.a./College van Burgemeester en Wethouders Arnhem, 8 maart 1988, nog niet gepubliceerd.