Erik Faucompret

Het Hof van Justitie en het proces van de Europese economische integratie


Inleiding


1 Strikt juridisch bestaat de Europese Unie pas sedert 1 november 1993. De zal echter omwille van de uniformiteit in de tekst ook verwijzen naar de Europese Unie wanneer het juridisch gaat om de Europese Gemeenschap.

* Universiteit Antwerpen (UPSIA)

Economisch en Sociaal Tijdschrift, 1993/3, blz. 425-447
De media besteden relatief weinig aandacht aan de laatstvermelde instelling. De vijftien rechters en negen advocaten-generaal van Luxemburg werken in alle stilte en beschotendheid. Daaruit mag men niet afleiden dat hun bijdrage tot het proces van de Europese economische integratie onbelangrijk zou zijn. Zoals B. Grossfeld het uitdrukt: 'European law comes in as on a cat's feet; smoothly, silently; yet it has turned out to be a silent tiger' (Grossfeld, 1992, blz. 127). Nu de EU voor een nieuwe fase in het proces van de economische integratie staat, lijkt het: mij interessant in dit artikel aandacht te besteden aan de speciale positie die deze 'silent tiger' bekleedt in dat proces. Ik zal daartoe eerst een kort historisch overzicht schetsen. Daarna volgen enkele belangrijke beginselen die de Europese rechtspraak hebben geleid. In een derde deel illustreer ik hoe die beginselen werden toegepast op belangrijke domeinen van de Europese economische integratie. In het laatste deel schets ik een beeld van de problemen waarmee het Hof van Justitie in de toekomst zal worden geconfronteerd.

1. Historisch perspectief

Tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot de ondertekening van de verdragen van Rome in 1957 bestond tussen de zes deelnemende landen een meningsverschil met betrekking tot de rol die een eventueel Hof van Justitie moet spelen in het proces van de Europese economische integratie. Duitsland en Italië, lidstaten met een grondwettelijk hof, meenden dat de bevoegdheden van een Hof van Justitie in de nieuwe organisaties EEG en Euratom verder moesten reiken dan die van het EGKS-Gerechtsbouw. Dat laatste kon alleen beslissingen van de Hoge Autoriteit vernietigen en slechts in uitzonderlijke gevallen advies verstreken aan de nationale rechters. Frankrijk daarentegen wantrouwde een supranationale rechtbank die de rechtspraak van de nationale rechters zou kunnen doorkruisen. Het meende dat enkele vage bepalingen in het verdrag konden volstaan en dat de verdere evolutie vanzelf zouden verschaffen over de precieze taken van het Hof van Justitie. Het compromis tussen deze uiteenlopende visies werd verwoord in de artikelen 164 tot 188 van het EEG-verdrag. Het Hof van Justitie heeft die artikelen nadien zelf op een dynamische manier geïnterpreteerd.

A. De bevoegdheid van het Hof van Justitie volgens de verdragen

Het proces van de Europese economische integratie is er een van samenwerking tussen lidstaten die vrijwillig hun nationale soevereiniteit op een aantal domeinen beperken. Het merendeel van de beslissingen wordt in de EEG en de Euratom genomen in de vorm van richtlijnen die de lidstaten nadien in de nationale rechtsorde moeten omzetten. De nationale rechters controleren of de richtlijnen worden nageleefd. Het is echter goed mogelijk dat dit proces om de een of andere reden zijn loopt. Ook moet het Europees recht uniform worden geïnterpreteerd. Er was dus een instantie nodig die een algemeen toezicht zou uitoefenen op het gedrag van lidstaten en instellingen: een Hof van Justitie.


Een instelling, kan voor het Hof worden gedaagd door de Commissie, de Raad, het Europees Parlement of een lidstaat. Natuurlijke of rechtspersonen kunnen dat slechts in uitzonderlijke omstandigheden doen: ofwel op basis van een beschikking die tot hen is gericht, ofwel omdat zij rechtstreeks en individueel geraakt worden door een beschikking of een verordening van een Europese instelling. Het verdrag maakte het voor burgers of ondernemingen onmogelijk een lidstaat aan te klagen. Gelukkig heeft het Hof van Justitie gereageerd door middel van de zogenaamde prejudiciële procedure.

B. De prejudiciële procedure

Artikel 177 van het EEG-verdrag stelt de nationale rechter in staat het advies van het Hof van Justitie in te winnen indien hij een bepaling van het verdrag of een beslissing van een Europese instelling niet zelf wenst te interpreteren. Wanneer op nationaal vlak geen verder beroep mogelijk...

Het boven geschetste probleem van niet-omzetting van een Europese richtlijn in de nationale rechtsorde kan via de prejudiciële procedure worden opgelost. Zo’n richtlijn, voor zover ze in duidelijke en onduidelijker termen werd geformuleerd en geen voorbehoud toelaat, kan worden ingeroepen voor de nationale rechter. Het Hof van Justitie meent dat deze laatste tot taak heeft de lacunes in de nationale wetgeving ongedaan te maken (Van der Woude, 1991, blz. 853). In het Factoriam arrest beantwoordde het Hof van Justitie in duidelijke taal een vraag dienaangaande van het Britse House of Lords: ‘Elke bepaling van nationaal recht die de efficientie van het communautair recht onmogelijk maakt de nationale rechter onmogelijk te maken dit communautair recht toe te passen is onverenigbaar met de eigenheid van het Europese recht.’ (213/89, HJ, 1990, blz. 2433). De vraag of een niet in de nationale rechtsorde omgezet richtlijn in alle gevallen kan worden ingeroepen in een rechtszitting tussen natuurlijke of rechtspersonen blijft gedeeltelijk open, ofschoon het Hof zelf in een aantal arresten voor deze


2. Kenmerken van de Europese rechtspraak

Vanwege twee belangrijke kenmerken bekleedt de jurisprudentie van het Hof van Justitie een unieke plaats in het volkenrecht. In wat volgt bespreek ik achtereenvolgens de rechtstreekse werking van het Europees recht en de voorrang van het Europees recht op het nationaal recht.

A. Rechtstreekse werking van het Europees recht

Hoezeer de lidstaten zich aanvankelijk ook verzet hebben tegen de rechtstreekse werking van Europese verdragsbepalingen of van bepaalde communautaire beslissingen (andere dan verordeningen), uiteindelijk moesten zij de arresten van het Hof van Justitie aanvaarden en (d.m.v. de prejudiciële procedure) ook uitvoeren. Dit proces startte in 1963 met de eeuwzeggendste zaak van Gerd en Loos (26/62, HJ, 1963, blz. 5). Nederland had in strijd met artikel 12 van het EEG-verdrag een douanerecht heringevorderd. De Nederlandse regering, gesteund door de Belgische en de Duitse, argumenteerde dat het verdrag alleen rechten en plichten creëerde voor de staat. Nederlandse rechtshoven konden m.a.w. geen genoegdoening verschaffen aan een inwoner van die lidstaat. Ging de Commissie niet akkoord met de genomen maatregel, dan moest zij de betreffende lidstaat voor het Hof van Justitie dagen. Toen de firma van Gerd en Loos zich tot de Nederlandse rechter wendde en deze laatste verzocht om een prejudiciële advies, stond het Hof voor een belangrijke keuze: het verdrag letterlijk interpreteren of een eigen interpretatie geven aan de tekst. Fundamenteel: diende de soevereiniteit van de lidstaten in stand te worden gehouden of betekende het proces van de Europese integratie dat de lidstaten onherroepelijk een deel van hun soevereiniteit hadden afstaan?

In de tekst van het arrest herinnerde het Hof van Justitie allereerst aan de preambule van het EEG-verdrag en aan het bestaan van de prejudiciële procedure, verder aan het feit dat verordeningen krachtens de verdragsstekst rechtstreekse werking bezaten. Waren er bovendien geen Europese instellingen die de burgers vertegenwoordigden? Vervolgens
neemde het Hof dat ‘uit deze omstandigheden moest worden afgeleid dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde creërend ten bate waarvan de lidstaten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hadden begrond en waarbinnen niet slechts deze lidstaten maar ook hun onderdanen rechten bezatten’. Verder heette het ‘dat het gemenschapsrecht ... ten laste van particulieren verplichtingen in het leven riep, ... ook geeigend was rechten te scheppen welke zij uit eigen hoofde geldig konden maken ...’. Het pleit werd dus beslecht in het voordeel van rechtstreekse werking. Ondernemingen en burgers konden van de nationale rechter eisen dat het Europees recht door hun lidstaat werd toegepast.


B. De supremaie van het gemenschapsrecht


3. Toepassing van de Europese rechtspraak op enkele domeinen van de Europese economische integratie

Het Hof van Justitie heeft het proces van de Europese economische integratie op een aantal terreinen beïnvloed. Vooral op het domein van de interne markt maar ook op dat van andere beleidsdomeinen werd zijn rechtspraak richtinggevend voor de andere Europese instellingen.

A. De interne markt

Ik bespreek achtereenvolgens de rechtspraak met betrekking tot het vrije goederenverkeer, het vrije verkeer van werknemers, de vrije dienstverlening en het vrije verkeer van kapitaal.

1. Het vrije verkeer van goederen

Op het vlak van de vrijmaking van de intracommunautaire handel heeft het Hof een eersteplensrole gespeeld. Dat is grotendeels toe te schrijven aan de inactiviteit van de communautaire wetgever (toen in essentie de Raad), zodat gedurende lange tijd geen positieve integratie tot stand kwam. Het Hof heeft gereageerd door, via negatieve integratiemaatregelen, de bestaande handelsbelemmeringen uit de weg te ruimen (Van Empel, 1982, blz. 4).

Op 1 januari 1970 had de Europese Gemeenschap de douane-unie officieel uitgeroepen. Gedurende de volgende jaren sloeg echter de econo-
mische recessie toe en elke lidstaat begon zijn eigen bedrijven te beschermen. Een uitgelezen kans daartoe bodt artikel 36 van het EEG-verdrag. Een land mocht de invoor beperken omwille van redenen als nationale veiligheid, volksgezondheid of bescherming van intellectuele eigendom. Alle lidstaten maakten van deze mogelijkheid gebruik om maatregelen uit te vaardigen op het vlak van prijzetting, handel en productie die de invoor bemoeilijkten, zoniet onmogelijk maakten. De douane-unie bestond, maar was in een aantal gevallen nutteloos geworden omdat men de producten zelf niet kon innemen. De Commissie stond vrij machteloos tegenover deze praktijken, omdat het meestal niet ging over regelsredte en beloofde discrimineren. Ook de binnenlandse industrie moest voldoen aan de opgelegde normen maar de normen zelf waren juist aangepast aan die industrie. Bedrijven in andere lidstaten deden hun produktie- of marketingproces aan te passen wijdend ze gebruik maken van de mogelijkheden die door de douane-unie werden geboden. De Commissie probeerde door middel van harmonisatie van de nationale wetgevingen, Europese normen en standaarden te ontwerpen, maar dat proces nam veel tijd in beslag. Meestal waren de standaarden op het moment dat de teksten van de richtlijnen werden gepubliceerd, voorbijspringend door de technologische vooruitgang.


De voormalde arresten hebben de Commissie geïnspireerd bij het schrijven van het Witboek over de Interne Markt, dat op zijn beurt heeft geleid tot artikel 8A van de Europese Eenheidsakte, de juridische basis voor het zogenaamde 1992-programma. Centraal daarin stonden de concepten die naar voren waren gebracht in de rechtspraak van het Hof van Justitie: minimale vereisten voor harmonisatie van de nationale wetgevingen, controle door het land van oorsprong en wederkerige erkenning van wetgeving. Weliswaar ging de Raad minder ver dan het Hof – de Europese Eenheidsakte bepaalde nog wel harmonisatie van nationale wetgevingen indien een lidstaat dat eiste om dwingende redenen –, maar toch werd in de praktijk wederzijdse erkenning van normen en standaarden de regel. Het is dus niet overdreven te stellen dat het Hof van Justitie de evolutie naar een interne markt voor vrij goederenverkeer zonder mogelijk heeft gemaakt dan toch erg geprobeerdeg. Door trouw te blijven aan zijn vrijhandelseheorie heeft het Hof van Justitie de Europese ondernemingen geholpen die hun markt wensten uit te breiden tot andere lidstaten. Elke 'buy national'-campagne werd verboden. Allereerst veroorzaken die een importeur moest bedelen werden afgeschaft wanneer ze neerkwamen op een verborgen douanerecht (zie b.v. arrest 72/92, HJ, 30/93, blz. 17). Alleen wanneer het ging om niet-discriminerende invoerbeperkingen of wanneer nationale belangen op het spel stonden of in het geval van een materie die (nog) niet werd geregeld door het communautair recht, mocht een lidstaat de intracommunautaire handel beperken (267/91, HJ, 33/93, blz. 3).

2. Het vrije verkeer van werknemers

Voor een Europese onderneming is het van belang arbeidskrachten te kunnen aanwerven die het best beantwoorden aan de behoeften. Het verdrag van Rome bepaalde daarom vrij verkeer voor werknemers. Het besteedde echter geen aandacht aan de factoren die intracommunautaire migratiebewegingen konden afremmen. Eén van deze factoren betrof de vrees voor discriminatie waarvan buitenlandse werknemers het slachtoffer konden worden. Het behoort tot de verdiensten van het Hof van Justitie dat het steeds heeft geïjverd voor gelijkwaardige behandeling van migranten die afkomstig zijn uit een lidstaat van de EU. Dit begint dan niet discriminatie werd door het Hof niet alleen toegepast op de tewerkstelling in strikte zin maar ook op onder meer de arbeidsvoorwaarden, de sociale zekerheid, de studiebeoefening en de huisvesting.

Ik verwijz daarvoor naar enkele recente arresten. België werd gedwongen een overlevingspensioen te betalen aan Italiaanse werknemers (90/91 en 91/91, HJ, 17/92, blz. 8) en een premie voor gehandicapten aan een Duitse werknemer (310/91, HJ, 17/93, blz. 25). Luxemburg werd terechtgewezen omdat het de uitkering van gezinstoelagen afhankelijk maakte van de verblijfplaats (111/91, HJ, 8/93, blz. 2). Het begrip werknemer werd in diverse arresten ruim gedefinieerd en de toegekende rechten werden uitgebreid tot de echtgenoot(e) en de minderjarige kinderen. Zelfs het effectief samenwonen met de werknemer was
niet vereist om aanspraak te kunnen maken op bepaalde toelagen (267/83, JHJ, 1985, blz. 574). Ingeval ondernemingen fuseerden behield een werknemer zijn verworven rechten (392/92, JHJ, 11/94, blz. 15).

Volgens artikel 48-4 van het EEG-verdrag was het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op betrekkingen in de overheidssector. Het duurde niet lang of de lidstaten maakten misbruik van die clausule, zodat het Hof van Justitie diende in te grijpen. Het beperkte de toepassing van het artikel tot betrekkingen die rechtstreeks in verband stonden met de nationale veiligheid of de uitoefening van het gezag (28/81, JHJ, 1981, blz. 2577; 79/85, JHJ, 1986, blz. 2373). Zo was de lidstaten niet langer mogelijk beroepen als postbode, leraar of kok te reserveren voor hun nationale onderdanen. In een nadien uitgevaardigde richtlijn wees de Commissie expliciet naar de bestaande arresten van het Hof (Handoll, 1998, blz. 238).

In zijn recente rechtspraak past het Hof van Justitie het niet-discriminatiebeginsel ook toe op werknemers afkomstig uit landen waarmee de EU een samenwerkingsakkoord heeft gesloten. Zo werd België b.v. gedwongen een vergoeding voor werkonketswaamheid te betalen aan een Marokkaanse arbeider (C-58/93, JHJ, 12/1994, blz. 5-7).

3: Vrije dienstverlening en vrije kapitaalverkeer


De vrije dienstverlening in het bank- en het verzekeringwezen is groterendeels op dezelfde manier tot stand gekomen. In 1986 stelde het Hof dat de markt van verzekeringen voor grote bedrijven vrij moest zijn, maar dat de verzekeringen voor individuele consumenten aan strenge veiligheidsclausules moesten beantwoorden: verzekeringmaatschap.
pieren gevestigd in de EU hadden slechts een vergunning nodig in een andere lidstaat ‘wanneer dit gerechtvaardigd bleek op basis van gronden die verband hielden met de bescherming van de verzekerde’ (205/84, \( JH \), 1986, blz. 3755). Geïnspireerd door dit arrest besliste de Raad dat vanaf 1995 een verzekeringsmaatschappij met een vergunning van een lidstaat haar produkten op de markt mocht brengen in alle andere lidstaten. Ook de controle van de overheid op tarieven en polisvoorwaarden viel weg. (Alleen voor verplichte verzekeringen blijft nog wel een overheidscontrole bestaan.) Ook het bankverkeer werd liberaliseerd. Elke bank of kredietinstelling die in één lidstaat erkend is kan, voor zover ze aan zekere voorwaarden voldoet, al haar activiteiten uitvoeren in de andere lidstaten. Om een bijkantoor in een andere lidstaat op te richten zal een bank of kredietinstelling geen voorafgaande toestemming van het gasland nodig hebben, terwijl alle controle-activiteiten gebeuren door het hoofdkantoor.

Nogmaals dezelfde evolutie stellen we vast op het vlak van de vrije dienstverlening in de audiovisuele en de telecommunicatiemarkt. In een eerste fase ging het Hof alweer vrij onzichtig te werk (155/73, \( JH \), 1974, blz. 409; 62/79, \( JH \), 1980, blz. 881). In het arrest \( Sacchi \) leest men dat ‘het exclusief recht van een onderneming te reclame te zenden niet noodzakelijk een inbreuk is op het beginsel van de vrije dienstverlening, tenzij dat recht leidt tot de beoordeling van zekere commerciële belangen ... of tot discriminatie op basis van nationaliteit’. Tekenen voor deze filosofie is het arrest met betrekking tot het Vlaamse decreet op kabeltelevisie van 28/1/1987, waarin België werd terechtgewezen om de volgende redenen:

- het verbod tot uitzending via de kabel in een andere taal dan die welke in het land van oprichting van de zender wordt gesproken;
- de verplichting een vergunning te vragen vooraleer mag worden uitgezonden en het eveneens verbinden van voorwaarden daaraan;
- het reserveren van 51% van het kapitaal van de commerciële zenders voor de uitgevers van Nederlandstalige kranten en tijdschriften;
- het geven van een discriminerende definitie aan culturele produkties die nodig zijn om een vergunning te krijgen.

(211/91, \( JH \), 1992, blz. 6757).

Ook in de zaak \( British Telecom \) wees het Hof een fundamenteel arrest: nationale PTT’s mogen de dienstverlening van private firma’s niet hinderen (\( Italia \\) vs. \( Commissie \), 41/83, \( JH \), 1985, blz. 873). Als gevolg van dit arrest publiceerde de Commissie haar zogenaamd Groeneboek over de telecommunicatiemarkt. Min of meer dezelfde filosofie werd toegepast op de intellectuele en commerciële eigendom: het Hof verklaarde zich slechts bereid patenten, auteursrechten e.d. te beschermen, indien die bescherming niet leidde tot arbitraire handelsbepalingen: ‘Het is duidelijk dat het verdrag geen invloed heeft op de rechten verbonden aan commerciële en industriële eigendom, zoals die worden beschermd door de nationale wetgeving van een lidstaat. De uitoefening van deze rechten kan evenwel worden beperkt door verbodsbepalingen in de verdrags teksten’ (119/75, \( JH \), 1976, blz. 1039). Zo mochten de lidstaten beslissen welke geneesmiddelen konden worden verkocht op hun nationale markten en welke niet (226 en 227/87, \( JH \), 1989, blz. 1295). De nationale wetgever kon om ‘dwingende redenen’ de invoer van audio- of videocassettes verbieden ter bescherming van de auteursrechten (60 en 61/84, \( JH \), 1985, blz. 2605).

In al deze gevallen gold het criterium van proportionaliteit: het Hof van Justitie poogde zoveel mogelijk rekening te houden met zowel de sociale-culturele eigendom van de lidstaten als de bevoegdheid van de overige Europese instellingen om de vrije dienstverlening te reguleren. Een overheidsmaatregel mag evenwel nooit leiden tot regelrechte discriminatie.

B. Andere beleidsdomeinen

Ik bespreek achtereenvolgens het mededingingsbeleid, het beleid met betrekking tot de overheidssteun aan ondernemingen, het beleid met betrekking tot overheidsopdrachten, het transportbeleid en het milieubeleid.

1. Mededingingsbeleid

De Europese Unie wil de concurrentiekracht van de Europese ondernemingen versterken door middel van de oprichting van de interne markt en het opruimen van door de overheid gecreëerde handelsbelemmeringen. Indien ondernemingen praktijken toepassen die de vrije mededinging beperken, dan wordt het effect van deze liberalisering grotendeels tenietgedaan. Het kan zowel gaan om bedrijven die misbruik maken van hun machtspositie als om kartels die de belangen van de consumenten schaden. In beide gevallen beschikt de Commissie over de mogelijkheid in te grijpen. Met betrekking tot fusies kende het verdrag van Rome aan de Commissie niet dezelfde macht toe als het verdrag van Parijs aan de Hoge Autoriteit van de EGKS in de steenkool- en staalsector. Het Hof heeft echter deze leemte aangegruwd door twee belangrijke arresten (Continental Car in 1972; Philip Morris in 1987). De andere instellingen hebben als gevolg van deze rechtspraak een wetgeving uitgewerkt, zodat sinds 1990 de Commissie ook over uitgebreide bevoegdheden beschikt om bedrijfscentracaties tegen te houden die de vrije concurrentie op de gemeenschappelijke markt in het gedrang brengen (voor zover het gaat om concentraties van Europese belang, d.w.z. met een omzet van meer dan 5 miljard eeu of een afzonderlijke omzet van minstens twee keer de ondernemingen van meer dan 250 miljoen eeu).

In de drie voornemde gevallen kunnen bedrijven zich wenden tot het Hof wanneer zij de maatregelen van de Commissie willen aanvechten. Uit de overvloedige rechtspraak die op dit domein is ontstaan onthouden we het volgende:

1. Het Hof van Justitie is bereid rekening te houden met verzachtende omstandigheden: wanneer b.v. een bijdrage wordt geleverd tot een verbetering van de produktie of de distributie (C-376/92, [HF], 13.1.1994, blz. 4-6) of tot de technologische vooruitgang. Overeenkomsten die er op gericht zijn de invoer onmogelijk te maken worden evenwel verboden (C-322/93, [HF], 16.6.1994, blz. 12-14).

2. Wanneer een onderneming eenmaal door de Commissie is aangeklaagd, volgt het Hof meestal deze beslissing, tenzij de Commissie heeft nagelaten de beslissing nauwkeurig te motiveren. Ook het bedrag van boeten en verwijderen blijft meestal gehandhaafd.

3. Belangrijk is de definitie van de relevante markt (C-53/92, [HF], 23.9.1994, blz. 5-9). Indien de Commissie een slaagt te bewijzen dat er op een bepaald marktsegment sprake is van misbruik door een dominante machtspositie van een producent, dan gaat die producent niet vrijuit.

4. Alleen in het geval van bescherming van het openbaar belang kunnen restricties verantwoord zijn. Dan moet wel worden bewezen dat concurrentiebeperkende praktijken niet leiden tot discriminatie tussen de verbruikers of tot distorsies op het vlak van de produktie (C-393/92, [HF], 27.4.1994, blz. 7-11; C-18/93, [HF], 17.5.1994, blz. 7-9).

2. Het beleid inzake overheidssteun aan ondernemingen

Zoals reeds vermeld bestaat het doel van de gemeenschappelijke markt in de eliminatie van handelsbarrières tussen de lidstaten. Financiële steun van de overheidszakelijke markt aan een onderneming wordt door het Hof van Justitie beschouwd als een van de mogelijke vormen van handelsbarrières. Volgens artikel 92 van het verdrag van Rome mag een lidstaat immers geen steun verlenen aan een onderneming die de concurrentie vervalst en de handel in de EU ongunstig beïnvloedt. Alleen wanneer die steun geen goede komt aan de ontwikkeling van achtergebleven regio’s, of een communautaire dimensie heeft, of nog wanneer hij nodig is om een distorsie in de economie te verhelpen, kan hij worden toegepast. Daarover beslist de Commissie, die een weigerachtige staat onmiddellijk voor het Hof mag brengen. De basisfilosofie van het Hof vindt men uiteengezet in het arrest Philip Morris Holland vs. Commissie: “Wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming to.v. andere concurrentiërend ondernemingen in de intra-communautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed … Op grond daarvan kan de Commissie overwegen dat een voorgenomen investering niet voldoet aan de in artikel 92 … gestelde eisen, wanneer de steun het mogelijk zou maken investeringen aan te trekken die zouden kunnen worden verwezenlijkt in andere lidstaten in een minder gunstige economische positie dan de lidstaat waar de betrokken onderneming is gevestigd” (730/79, [HF], 17.9.1980, blz. 2671-2704). De recente rechtspraak leert het volgende:

1. Allereerst heeft het Hof van Justitie het recht van de Commissie bevestigd om lidstaten aan te klagen die nationale ondernemingen hebben bevoordeeld (C-188/92, [HF], 9.3.1994, blz. 1).
2. Anderzijds moet de Commissie een voldoende duidelijk bewijs leveren over de bevordering van een specifiek bedrijf door de overheid (C-324/90 en C-342/90, HJ1, 13.4.1994, blz. 7).

3. Een lidstaat mag openbare instellingen bevorderen wanneer zij een dienst van algemeen nut verrichten (C-44/93, HJ1, 9.8.1994, blz. 13).

4. Indien een private onderneming hulp krijgt die niet past in een algemeen herstructureringsplan, noch aan één van de voornmelde criteria tegemoetkomt, dan wordt die hulp verboden. Indien b.v. het enige doel erin bestaat de activiteiten van een onderneming op grotere schaal door te voeren of verliezen uit het verleden af te schrijven, dan heeft de Commissie gelijk zich daartegen te verzetten (C-278/92 tot C-278/92, HJ1, 14.7.1994, blz. 3-7).

5. De Commissie heeft ook het recht de toekennings van nationale subsidies te blijven controleren, nadat die hulp werd geëvalueerd (C-37/91, HJ1, 5.10.94, blz. 4-6 en C-247/91, HJ1, 5.10.94, blz. 10-12).

6. Overheidssubsidie wordt zeer ruim gedefinieerd. Zelfs exportkredieten toegekend aan ontwikkelingslanden kunnen worden verboden (C-47/91, HJ1, 5.10.94, blz. 10-12).

3. Beleid inzake overheidsopdrachten

In het kader van het interne-marktprogramma werd de markt van de openbare aanbestedingen en werken gedeeltelijk geliberaliseerd. Dat was nodig omdat in het verleden vooral op dit domein nationale kanonnen door de lidstaten werden bevorderd en de richtlijnen van 1971 en 1977 ruimte lieten voor misbruik. Die misbruiken waren van verschillende aard:
- niet-publikatie in het Publikatieblad van de EU;
- ongerechtvaardigd beroep op uitzonderingsprocedures;
- de verplichting normen te gebruiken die onverenigbaar zijn met het communautair recht;
- discriminerende selectiecriteria die kandidaten van andere lidstaten bij voorbaat uitsonderen;
- discriminatie bij de gunning van de opdrachten.


In april 1994 veroorzaakte de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Van Hoele vs. Belgien (in feite de Waalse overheid) nogal wat wreef in Vlaanderen. Zelfs al ging het niet over een uitspraak ten gronde maar in kortgeding, het resultaat was toch dat de Waalse vervoermaatschappij SRWT bussen kon laten leveren door een Waalse maatschappij, ofschoon de offerte niet voldoende aan de voorwaarden en de toewijzing gebeurde op grond van een dossier dat na datum werd aangeboden. Het Hof oordeelde echter dat de Commissie de klacht te laat had ingediend en dat de staat van het SRWT-buspark een vervanging dringend noodzakelijk maakte. Het Hof voegde er echter aan toe dat het niet uitvoeren van een richtlijn de communautaire rechtsorde aantast... en leiden kon tot toekennings van een schadevergoeding aan de benaderde ondernemingen zonder dat dit effectief de schade uitwist die aan betrokken ondernemingen werd berokkend door de lidstaat.’ (C-87/94, HJ1, 22.4.1994, blz. 9-12).

4. Transportbeleid

Niettegenstaande het EEG-verdrag de lidstaten oplegde gemenschappelijke regels uit te werken voor het internationaal vervoer (te land, per spoor, binnenvaart), heeft het meer dan twintig jaar geduurd voordat de Raad ter zake energerlei ernstig initiëerde heeft ontploft. De inbreng van het Hof van Justitie is doorlopende geweest. In 1985 schaarden de rechters zich aan de zijde van het Europees Parlement, dat de Raad had aangeklaagd wegens nalatigheid (13/83, HJ1, 1985, blz. 1513). Het Hof benadrukte het volgende:
- De Raad moest binnen een redelijke periode het vervoer tussen de lidstaten liberaliseren;
- De Raad moest ook de voorwaarden bepalen waaronder vervoerfirma’s konden deelnemen aan de cabotage (het vervoer tussen twee plaatsen in een andere lidstaat);
- De Raad mocht (maar moest dus niet) bijkomende maatregelen treffen inzake sociaal beleid, verkeer en andere beleidsdoelstellingen.

Het Hof beklemtende enerzijds dat het begin van vrije dienstverlening van toepassing was op het vervoer, anderzijds liet het aan de andere

5. Milieubeleid

In het milieubeleid van de EU geldt allereerst het beginsel dat lidstaten strengere maatregelen mogen uitvoeren wanneer zij menen dat de communautaire normen niet volstaan. Verder volgt de EU het beginsel van *de vervuiler betaalt*. Dit betekent dat regeringen de kosten van pol- lutiebestrijding niet mogen vergoeden. Dat zou neerkomen op staats- steun. Indien de milieustandaarden juist werden vastgelegd, leidt de toepassing van het beginsel *de vervuiler betaalt* tot een economisch optimum. Komt een lidstaat tussen, dan ontstaat oneerlijke concurrentie. In de praktijk staat het Hof van Justitie echter een zekere spelend toe. Enigerlei hulp aan ondernemingen met betrekking tot de initiële investeringskosten om milieuverontreiniging te bestrijden is toegelaten, ook om de tenuitvoerlegging van de overeengekomen standaarden te be- spoedigen, maar b.v. niet om de kosten van de uitrusting af te schrijven (Marin, 1990, blz. 384).

Het Hof kent aan milieurechtlijnen geen rechtstreekse werking toe (C-236/92, JHJ, 23.2.1994, blz. 3). Dit betekent dat de Commissie er moet op toezien dat de lidstaten de Richtlijnen (tijdelijk) omzetten in de nationale rechtsorde (C-268/93, JHJ, 23.3.1994, blz. 5-6) en dat ze zich bovendien aan die richtlijnen houden (C-291/93, JHJ, 9.3.1994, blz. 4-5). De tussenkomsten van het Hof zijn hier nog relatief gering. Het grootste aantal arresten werd in 1994 gewezen rond de interpretatie van de richtlijn die een lidstaat oplegt een milieu-effectenrapport te publiceren alvorens wordt overgegaan tot uitvoering van een bepaald project (C-396/92, JHJ, 9.8.1994, blz. 8-9; C-313/93, JHJ, 13.4.1994, blz. 12-13).

4. Toekomstperspectief


3. Naarmate het beginsel van meerderheidsstemming in de Raad een ruimere toepassing vindt, kan men verwachten dat in de toekomst
lidstaten het subsidiariteitsbeginsel zelf meer en meer zullen inroepen om de gevolgen van bepaalde beslissingen niet te moeten ondergaan. Evenwel: 'subsidiarity is a nebulous concept whose meaning depends entirely on policy assumptions about the capabilities of the Community and its Member States ...' (Burley, 1991, blz. 167).

De taak van het Hof van Justitie zal er dus niet gemakkelijker op worden. In een aantal protocollen gehecht aan het verdrag var. Maastricht hebben bepaalde lidstaten reeds geprobeerd de invloed van het Hof van Justitie terug te schroeven (b.v. in het protocol met betrekking tot het principe van gelijk lopend voor gelijk werk en in de verschillende 'opting-out'-clausules ten voordele van Denemarken en Groot-Brittanië). Het nieuwe verdrag stelt dat op sommige domeinen de lidstaten akkoorden kunnen sluiten die Londen of Kopenhagen niet binden. Op economisch en op juridisch vlak ontstaat op die manier een dubbelzinnige situatie: zowel de eerder concurrentie als de gelijke behandeling van de EU-onderdanen kan in het gedrang komen. Mogelijk komt er wel een tegenreactie op gang: lidstaten zullen niet passief toezien wanneer een van hen een arrest van het Hof naast zich neerlegt. De alsmaar verder gaande graad van economische integratie maakt van overtredingen van de communautair recht unions een gemeenschappelijke zaak (Burley, 1991, blz. 154). Gaat men uit van de filosofie die het Hof tot nu toe heeft gevolgd, dan kan men rustig stellen dat het zal blijven lijven voor de suprematie en de rechtstreekse werking van het communautair recht. Dat het Hof zijn handen durft te laten zien wanneer zijn belangen worden bedreigd, bewijst de episode rond de verwijzing van de eerste versie van het verdrag afgesloten tussen de Europese Vrijhandelsassoziation en de EU. De tekst van het arrest spreekt boekdelen: '... het geheel van de verdragen heeft tot doel het realiseren van de Europese Unie ... De bepalingen van het EEG-verdrag m.b.t. het vrije verkeer en de vrije concurrentie vormen geen doel op zich maar zijn slechts een middel om het doel te bereiken ... Het EEG-verdrag is de grondwet van een rechtsgemeenschap en stelt als zodanig een nieuwe rechtsorde in waarvan de rechtsubjecten niet alleen de lidstaten maar ook de burgers zijn...' (Huglo, 1992, blz. 6). Door in dergelijke bewoordingen zijn taak te omschrijven, maakt het Hof duidelijk dat het zichzelf blijft beschouwen als de silent tiger in het proces van de Europese economische integratie. Men kan daar alleen maar gelukkig om zijn.

Bibliografie


GOODFRED, B. (1992), 'The Internal Dynamics of the European Community Law', The International Lawyer, no. 1, blz. 125-144.


Jurisprudente van het Hof van Justitie en Gericht van Eerste Aanleg (diverse jaargangen), Luxemburg, Curia (in de tekst afgekort tot JH).
LASOK, K.E. (1994), The European Court of Justice: Practice and Procedure, Londen e.a., Butterworths, 739 blz.
MOLLE, W. (1990), The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy, Aldershot e.a., Dartmouth, 546 blz.
REINDA, A. (1993), 'Neue Grenzen für die Entsorgung von Abfällen im Gemeinsamen Markt', Zeitschrift für Rechtsvergleichung, nr. 6, blz. 231-239.

Abstract
The European Court of Justice and the European Economic Integration Process

The text of the EEC treaty being relatively vague as to the task of the European Court of Justice in the European economic integration process, the Court itself had to define its doctrine. It opted for a dynamic and teleological approach, which provided for both the direct effect of community law and the supremacy of community law over national law. The Court of justice thus became the pace-maker of the European economic integration process. Its judgements made European economic integration possible in the fields of the internal market, competition, prohibition of state aid, public procurement, transport and environment. In the years to come the Court's task will be complicated by the fact that member states might invoke the so-called subsidiarity principle when this suits their interests. However, it is safe to predict that the Court will continue to play its role as the guardian of the European integration process.