

Toch geen verruimde toegang tot Europese rechters

Op 22 juli jl. verwierp het Hof van Justitie de verruimde toegang tot de rechters in Luxemburg die was gekozen door het Gerecht van Eerste Aanleg van de EG (Advocatenblad 2002-10, pp. 414-415).¹ Nu kunnen alleen de EG-lidstaten door wijziging van het verdrag de toegang nog verruimen.

mr. drs. M.M. Slotboom
en mr. J.J.A. Coumans
advocaten te Brussel²

Ingevolge art. 230(4) van het EG-Verdrag kunnen natuurlijke of rechtspersonen uitsluitend rechtstreeks beroep instellen bij de EG-rechters tegen tot hen gerichte beschikkingen of tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of een beschikking gericht tot een andere persoon, hen rechtstreeks en individueel raken. Het Europese Hof van Justitie (HvJ) interpreteert de voorwaarde dat een particulier individueel door een maatregel van algemene strekking moet zijn geraakt, zeer strikt. Tegen de strikt geïnterpreteerde ontvankelijkheidsvoorwaarde is veel kritiek geuit, die het Gerecht van Eerste Aanleg

(GvEA) onlangs ter harte nam.³ Het GvEA heroverwoog de strikte interpretatie en achtte een natuurlijk of rechtspersoon 'individueel geraakt' door een hem rechtstreeks rakende gemeenschapsbepaling van algemene strekking, wanneer de betrokken bepaling zijn rechtspositie zeker en actueel aantast, door zijn rechten te beperken of hem verplichtingen op te leggen.⁴

Wij hebben vernomen dat de Commissie intussen een hogere voorziening tegen dit *Jégo-Quérel*-arrest heeft ingesteld. Het HvJ zal zich dan ook – waarschijnlijk niet voor eind volgend jaar – in het kader van deze hogere voorziening uitspreken over de door de GvEA voorgestelde ruimere interpretatie van het begrip 'individueel geraakt' zijn. Maar spannend zal dat arrest niet zijn, want het HvJ heeft nu in de zaak C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)* een uitspraak gedaan die er op wijst dat het HvJ de ruimere interpretatie van 'individueel geraakt' niet zal overnemen.

Geen nationale rechtsgang

De UPA, een beroepsvereniging van kleine Spaanse landbouwondernemingen, had bij het GvEA beroep ingesteld tot nietigverklaring van een Europese steunregeling voor tafelolijfolie. Het GvEA oordeelde dat het beroep van de UPA niet-ontvankelijk was omdat haar leden door de bestreden rege-

ling niet werden geraakt uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of wegens een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseerde. Haar leden bevonden zich immers in een objectief bepaalde situatie, overeenkomend met de situatie van ieder ander die de olijfoliemarkt nu of in de toekomst zal betreden. Bovendien tastten de bestreden steunregels geen specifieke belangen van de UPA zelf aan.

De UPA had ook betoogd dat zij 'individueel geraakt' werd door de Europese steunregeling voor tafelolijfolie, omdat de UPA anders het risico liep daadwerkelijke rechtsbescherming te ontberen. De UPA stelde dat de bestreden Europese steunregeling geen nationale uitvoeringsbepalingen of handelingen van de Spaanse autoriteiten vereisten. Bijgevolg kon de UPA in de Spaanse rechtsorde niet om nietigverklaring verzoeken van een nationale handeling die op die steunregeling betrekking had en was het dus niet mogelijk de geldigheid van die Europese steunregeling via een prejudiciële verwijzing bij het HvJ te laten onderzoeken. Bovendien konden de UPA of haar leden zelfs geen inbreuk plegen op de Europese steunregeling om vervolgens bij de nationale rechter de geldigheid aan te vechten van de sanctie die hen eventueel zou worden opgelegd. Het GvEA meende evenwel dat de afwezigheid van nationale rechtsmiddelen er niet toe mocht leiden dat de door art. 234 EG getrokken grenzen van zijn bevoegdheid zouden worden overschreden. Het GvEA verwierp dus ook dit argument van de UPA.

Het Hof wil de ontvankelijkheid van een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring niet afhankelijk maken van het ontbreken van een nationale rechtsgang

Afgewacht moet worden of de EG-Lidstaten bereid zijn door middel van verdragswijziging de ontvankelijkheidsvoorwaarden te verruimen

Geen dode letter

Tegen het afwijzen van het laatstgenoemd argument heeft de UPA een hogere voorziening ingesteld bij het HvJ. Het HvJ heeft op 22 juli jl. de uitspraak van het GvEA bevestigd, ook al had advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie bij dit arrest het HvJ in overweging gegeven om een ruimere interpretatie te geven aan het begrip 'individueel geraakt' (de door hem voorgestane ruimere interpretatie week overigens af van die van het GvEA in het *Jégo-Quérel*-arrest).

Het HvJ bevestigt in feite het arrest van het GvEA in *UPA*. Het HvJ aanvaardt niet dat de ontvankelijkheid van een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring voor de communautaire rechter afhankelijk wordt gemaakt van het ontbreken van een nationale rechtsgang. In een dergelijk stelsel zou de Europese rechter immers in elk concreet geval het nationale procesrecht moeten onderzoeken en uitleggen. Dit zou volgens het HvJ de grenzen van de bevoegdheid van de Europese rechter in het kader van het toezicht op de wettigheid van de gemeenschapshandelingen te buiten gaan.

Bovendien oordeelt het HvJ dat in het door het EG-Verdrag in het leven geroepen stelsel van toezicht op de wettigheid van communautaire maatregelen een natuurlijk of rechtspersoon slechts beroep kan instellen tegen een verordening, indien hij niet alleen rechtstreeks maar ook individueel geraakt wordt. Deze laatste voorwaarde moet weliswaar, gelet op de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren, worden uitgelegd in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, maar een dergelijke uitlegging mag deze voorwaarde, die uitdrukkelijk door het EG-Verdrag wordt ingesteld, niet tot een dode letter maken. Anders zouden de grenzen van de door het EG-Verdrag aan de communautaire rechter verleende bevoegdheden worden overschreden.

Het HvJ voegt daaraan nog toe dat weliswaar een ander beroepstelsel van toezicht denkbaar is dan het stelsel dat thans in het

EG-Verdrag is vastgelegd, maar in voorkomend geval is het aan de EG-Lidstaten krachtens art. 48 van het EG-Verdrag (en niet aan de communautaire rechter in het kader van rechtspraak) om het thans geldende stelsel te herzien.

Geen troost

In het *UPA*-arrest verwijst het HvJ uitdrukkelijk naar zijn vaste rechtspraak over de interpretatie van het begrip 'individueel geraakt'. Hoewel het HvJ dit niet met zoveel woorden zegt, verwerpt het HvJ op die manier de ruimere interpretaties van dit begrip zowel van het GvEA in de *Jégo-Quérel*-zaak als van advocaat-generaal Jacobs in de *UPA*-zaak.

Het HvJ biedt hen die een ruimere toegang tot de Europese rechters voorstaan wel twee troostprijzen. Allereerst benadrukt het HvJ dat het rekening zal houden met de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren en dat het HvJ het begrip 'individueel geraakt' zal uitleggen in het licht van het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Is dit een aanwijzing dat het HvJ iets gemakkelijker dan voorheen zal aannemen dat sprake is van bijzondere omstandigheden of van een feitelijke situatie, die een verzoeker ten opzichte van ieder ander karakteriseert? Bovendien lijkt het HvJ in het *UPA*-arrest een duidelijk verzoek te doen aan de EG-Lidstaten om de ontvankelijkheidscriteria te wijzigen. Het HvJ had dat overigens in feite al eerder gedaan door in 1996 in een rapport voor de Intergouvernementele Conferentie de vraag op te werpen of de bestaande ontvankelijkheidsvoorwaarden niet een belemmering vormen voor de door het EVRM geëiste kwaliteit van rechtsbescherming.⁵

De 'belofte' om bij de toepassing van het begrip 'individueel geraakt' rekening te houden met de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren is geen echte troostprijs. Zij biedt verzoeker weinig zekerheid, want zij bezegelt in feite

de door het HvJ toegepaste casuïstische aanpak van het begrip 'individueel geraakt'. Die aanpak maakt de toegang tot de Europese rechters bepaald niet voorspelbaar.

Afgewacht moet worden of de EG-Lidstaten bereid zijn om door middel van verdragswijziging de ontvankelijkheidsvoorwaarden te verruimen. Die verruiming zal wel leiden tot een toenemend aantal zaken bij de Europese rechters. Daarom zal verruiming van ontvankelijkheidsvoorwaarden wel gepaard dienen te gaan met drastische maatregelen, die voorkomen dat dit leidt tot dichtslibbing van het Luxemburgse gerechtelijk apparaat.⁶ ■

Noten

- 1 De tekst van het arrest – van 22 juli 2002, zaak C-50/00 P; Unión de Pequeños Agricultores – is te vinden op <http://curia.eu.int/jurisp>
- 2 Bij het kantoor Simmons & Simmons.
- 3 Eveneens te vinden op <http://curia.eu.int/jurisp>
- 4 Zie Slotboom en Coumans, 'Verruimde toegang tot de rechters in Luxemburg', in: *Advocatenblad* 2002-10, p. 414.
- 5 Rapport van het Hof van Justitie over bepaalde aspecten van de toepassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Luxemburg, mei 1995.
- 6 Zie voor suggesties voor dergelijke maatregelen bijvoorbeeld 'De toekomst van de rechtspleging in de Europese Unie', te vinden op www.curia.eu.int/nl/txts/intergov/ave.pdf en Kapteyn in het *Financieel Dagblad* van 1 mei 1999, p. 6.

