

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 27 januari 1994 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

tijde van het ongeval de uitsluiting van de echtgenote van de verzekerde mogelijk maakte.

1. Op 2 mei 1988 raakte N. Vaneetveld als passagier in een auto bestuurd door haar echtgenoot J. Dubois, gewond bij een verkeersongeval.

3. Vaneetveld heeft Le Foyer voor de Rechtbank van koophandel te Hoei gedaagd, en Le Foyer heeft in reconventie van haar de terugbetaling van de reeds betaalde bedragen gevorderd. Tevens heeft Le Foyer de FMSS voor dezelfde rechtbank gedaagd en terugbetaling van de reeds betaalde bedragen gevorderd.

2. Aanvankelijk was Le Foyer SA (hierna: „Le Foyer”), de verzekeringsmaatschappij van Dubois, bereid de schade te vergoeden. Zij betaalde een gedeelte van de door Vaneetveld geleden schade, en vergoedde een gedeelte van haar medische kosten, die haar sociale verzekeringsorgaan, de Fédération des mutualités socialistes et syndicales de la province de Liège („FMSS”), voor zijn rekening had genomen. Toen Le Foyer evenwel vernam, dat Vaneetveld en haar echtgenoot ten tijde van het ongeval weliswaar niet langer samenwoonden, doch niet uit de echt waren gescheiden, wees zij alle aanspraken af. Zij beriep zich hiervoor op de verzekeringspolis van Dubois en op de omstandigheid, dat de Belgische wettelijke regeling ten

4. De Rechtbank van koophandel, die de twee zaken heeft samengevoegd, vroeg zich af, of het gemeenschapsrecht erop van toepassing was, en heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Zijn de bepalingen van artikel 5 van de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad rechtstreeks toepasselijk in de Belgische interne rechtsorde?

* Oorspronkelijke taal: Engels.

- 2) Zo ja, hebben deze bepalingen voor de particulieren individuele rechten doen ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten beschermen?
- 3) Meer in het bijzonder, zijn deze rechten ontstaan met ingang van de datum van inwerkingtreding van de richtlijn dan wel met ingang van 31 december 1987, de uiterste datum voor de Lid-Staten om hun nationale bepalingen te wijzigen, of nog met ingang van 31 december 1988, ingevolge artikel 5, lid 2, van voormelde richtlijn?"

5. Ongebruikelijk is, dat de verwijzingsbeschikking geen informatie geeft over de feiten van de zaak; zij bevat een aantal formele overwegingen en dan direct de prejudiciële vragen. Volgens de Franse regering is de verwijzingsbeschikking op deze grond niet-ontvankelijk. Zij verwijst in dit verband naar de beschikking van het Hof in de zaak Monin ¹, waarin het Hof verklaarde, dat het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, noodzakelijk is dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd (r. o. 6).

6. Als regel kan worden gesteld, dat het ongetwijfeld nuttig is wanneer in een verwijzingsbeschikking de feiten van de zaak ook al is het maar beknopt worden uiteengezet, zodat de prejudiciële vraag of vragen in hun context kunnen worden begrepen. Is dat niet gebeurd, dan kan het Hof voor de context van de vragen natuurlijk te rade gaan met de door de nationale rechter overgelegde processtukken en de opmerkingen van partijen; dit gebeurt dan ook vrij vaak. Voor de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen, die in dezelfde tijd als de partijen hun eventuele opmerkingen moeten indienen, kan het problemen opleveren, omdat zij in die omstandigheden misschien niet kunnen achterhalen, waar het in de zaak werkelijk om gaat, en zij daarover dus geen standpunt kunnen bepalen. Het Hof van zijn kant moet het in dit geval dus wellicht zonder hun opmerkingen stellen.

7. Het nut van een toelichting van de context in de verwijzingsbeschikking zelf is evenwel des te groter, wanneer deze toelichting beknopt wordt gehouden. Een verwijzingsbeschikking dient zich te beperken tot dat wat van belang is om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden. Ik vermeld dit omdat, terwijl in sommige gevallen de verwijzingsbeschikking alleen de vragen bevat, er andere zijn waarin de nationale rechter veel meer informatie geeft dan nodig is. Soms krijgt het Hof een breedvoerige uitspraak toegestuurd, waarvan niet alle onderdelen relevant zijn; een dergelijke uitspraak maakt

¹ — Beschikking van 26 april 1993, zaak C-386/92, Monin Automobiles, Jurispr. 1993, blz. I-2049.

de vragen niet duidelijker, integendeel. Soms zijn bij de verwijzingsbeschikking bijlagen en aanhangsels gevoegd, zonder dat duidelijk is of er relevante stukken bij zijn, en zo ja, welke. Dit leidt tot problemen, omdat onduidelijk is welke documenten aan de Lid-Staten en aan de instellingen moeten worden toegezonden met het oog op hun opmerkingen. Daarbij komt nog, dat alle verwijzingsbeschikkingen, zodra zij bij het Hof inkomen, in alle andere gemeenschapstalen moeten worden vertaald, en dat zijn er thans negen. Dit leidt tot vertraging en veel overbodig werk.

8. Al gaat het hier om uitzonderlijke problemen, toch wil ik erop wijzen, dat de nationale rechter het werk van het Hof kan vergemakkelijken door een beknopte uiteenzetting te geven van de context waarin de vragen zijn gerezen, inzonderheid van ter zake dienende, vaststaande feiten en van de toepasselijke bepalingen van nationaal recht.

9. Maar ook zonder dergelijke informatie kan het Hof in een aantal gevallen toch een

nuttig antwoord geven op de vragen van de nationale rechter en het heeft dit in de praktijk ook steeds gedaan in plaats van te weigeren de vragen te beantwoorden. Van het begin af aan was het Hof van mening, dat het bij de procedure van artikel 177 gaat om een vorm van rechterlijke samenwerking waarbij formalisme moet worden vermeden.² Sommige recente gevallen, met name de zaken Meilicke³, Telemarsicabruzzo⁴, Banchemo⁵ en Monin⁶, waarin het Hof de prejudiciële vragen niet heeft beantwoord, vormen mijns inziens geen afwijking van dit beginsel. In de zaak Monin, waaraan de Franse regering refereert, was het Hof van oordeel, dat nadere informatie nodig was om een voor de nationale rechter nuttig antwoord te kunnen geven (dit was eveneens het geval in de zaak Banchemo, waarin de nationale rechter inmiddels een tweede verwijzingsbeschikking heeft gegeven⁷). Waar het mijns inziens in de eerste plaats om gaat, is of een nuttig antwoord kan worden gegeven, en zoals ik verder zal uiteenzetten, is dit in de onderhavige zaak het geval. In de zaak Monin waren de prejudiciële vragen bovendien zeer algemeen en ruim geformuleerd, zodat het belang ervan voor het hoofdgeding zeer moeilijk kon worden vastgesteld. Bovendien heeft het Hof er in de zaak Monin op gewezen, zoals ook in de zaken Telemarsicabruzzo en Banchemo, dat de noodzaak van een omschrijving door de rechter van het feitelijk en juridisch kader waarin de vragen moeten worden geplaatst, in het bijzonder geldt op

2 — Arrest van 1 december 1965, zaak 16/65, Schwarze, Jurispr. 1965, blz. 1103, 1117.

3 — Arrest van 16 juli 1992, zaak C-83/91, Meilicke, Jurispr. 1992, blz. I-4871.

4 — Arrest van 26 januari 1993, gevoegde zaken C-320/90-C-322/90, Telemarsicabruzzo e. a., Jurispr. 1993, blz. I-393.

5 — Beschikking van 19 maart 1993, zaak C-157/92, Banchemo, Jurispr. 1993, blz. I-1085.

6 — Reeds aangehaald in voetnoot 1.

7 — Zaak C-387/93.

bepaalde gebieden, zoals dat van de mededinging, die door complexe feitelijke en juridische situaties worden gekenmerkt. Hier is dit evenwel niet het geval. Wat de zaak Meilicke betreft, daarin bleek uit de verwijzingsbeschikking, dat de vragen wellicht volkomen hypothetisch waren. Niets wijst erop, dat dit in casu het geval is.

10. Bovendien zijn in de onderhavige zaak de feiten, zoals zij blijken uit het dossier en de schriftelijke opmerkingen, duidelijk, over de strekking van de aan de orde gestelde vraag is geen twijfel mogelijk, en dat het antwoord op de gestelde vragen voor de nationale rechter nuttig zal zijn, staat vast. In deze zaak zou het dus niet juist zijn te weigeren de vragen te beantwoorden, zoals in de zaken Meilicke en Telemarsicabruzzo, of het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk te verklaren, zoals in de zaken Banchemo en Monin. Zoals nog zal blijken, betekent dit evenwel niet, dat alle prejudiciële vragen in deze zaak beantwoord moeten worden.

11. Over de vragen wil ik het volgende zeggen.

12. Ingevolge artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn ter zake (richtlijn 72/166/EEG van

de Raad van 24 april 1972 ⁸) moet iedere Lid-Staat de nodige maatregelen treffen opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen die gewoonlijk op zijn grondgebied zijn gestald, door een verzekering wordt gedekt. Artikel 1, lid 1, van de Tweede richtlijn (84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 ⁹) bepaalt, dat de verzekering „zowel materiële schade als lichamelijk letsel dient te dekken”.

13. Het was de bedoeling van de Tweede richtlijn van de Raad, aan de familieleden van de verzekeringsnemer, van de bestuurder of van iedere andere aansprakelijke persoon, ten minste wat hun lichamelijk letsel betreft, een bescherming te verzekeren die gelijkwaardig is aan die welke aan andere derden wordt geboden (negende overweging van de considerans van de richtlijn) . In die zin bepaalt artikel 3:

„De familieleden van de verzekeringsnemer, van de bestuurder of van enig ander persoon die bij een ongeval wettelijk aansprakelijk wordt gesteld en daarvoor door de in artikel 1, lid 1, bedoelde verzekering is gedekt,

⁸ — PB 1972, L 103, blz. 1.

⁹ — PB 1984, L 8, blz. 17.

kunnen voor wat betreft hun lichamelijk letsel niet op grond van deze verwantschap worden uitgesloten van het recht op een uitkering.”

het mogelijk maakte de echtgenote en bepaalde verwanten van de bestuurder of de verzekeringsnemer van de verzekering uit te sluiten, werd bij deze wet ingetrokken.

Artikel 5 bepaalt:

„1. Uiterlijk 31 december 1987 wijzigen de Lid-Staten hun nationale bepalingen overeenkomstig deze richtlijn. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. De aldus gewijzigde bepalingen worden uiterlijk 31 december 1988 toegepast.

(...) .”

14. De Eerste richtlijn van de Raad is eerst bij wet van 21 november 1989 ¹⁰ in Belgisch recht omgezet. De wet van 1 juli 1956 ¹¹, die

10 — Wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen (*Belgisch Staatsblad* van 8.12.1989).

11 — Wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen (*Belgisch Staatsblad* van 15.7.1956).

15. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk, dat de bepalingen van een richtlijn die door een Lid-Staat niet is uitgevoerd, eerst gevolgen kunnen sorteren na het verstrijken van de daarin gestelde uitvoeringstermijn. ¹² Hoewel in de onderhavige zaak de Lid-Staten hun wetgeving uiterlijk op 31 december 1987 in overeenstemming met de richtlijn dienden te brengen, was in de richtlijn bepaald dat de aldus gewijzigde bepalingen uiterlijk op 31 december 1988 moesten worden toegepast. Hieruit volgt, dat de bepalingen van de richtlijn niet konden worden toegepast op een ongeval dat op 2 mei 1988 heeft plaatsgevonden.

16. Strikt genomen behoeft het Hof dus niet te antwoorden op de vraag, of de bepalingen van de richtlijn „horizontale” rechtstreekse werking hebben, anders gezegd, of zij privaatrechtelijke rechtspersonen of particulieren verplichtingen kunnen opleggen, zodat bij voorbeeld, wanneer de richtlijn niet bin-

12 — Arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, *Jurispr.* 1979, blz. 1629.

nen de gestelde termijn is omgezet, een verzekeringsmaatschappij door de nationale rechter tot vergoeding van schade kan worden veroordeeld. Deze vraag wordt, zij het niet uitdrukkelijk, door de verwijzingsbeschikking aan de orde gesteld, doch mijns inziens kan het antwoord voor de verwijzende rechter niet van enig nut zijn. In de concrete situatie waarover het thans gaat, kan de richtlijn in het geheel geen rechtstreekse werking hebben en dus uiteraard ook geen horizontale rechtstreekse werking. Hoewel dit probleem dus door de vragen van de nationale rechter aan de orde wordt gesteld, kan het Hof het mijns inziens beter buiten beschouwing laten. Zoals gezegd, is de regeling van artikel 177 bedoeld om de nationale rechter een nuttig antwoord op zijn vragen te geven. Het kan soms nodig zijn een antwoord te geven op een vraag die niet met zoveel woorden is gesteld¹³, doch er kunnen zich ook gevallen voordoen waarin een uitdrukkelijk gestelde vraag beter niet kan worden beantwoord. Dit is zeker het geval wanneer, zoals in casu, vragen van groot belang voor de communautaire rechtsorde ter sprake komen. Het Hof zou verder gaan dan nodig is, wanneer het op deze punten zou ingaan in een zaak waarin er niet over behoefte te worden beslist.

17. Het is evenwel courante praktijk van het Hof, niet in te gaan op de relevantie van de gestelde vragen, doch ze te beantwoorden, zelfs indien niet duidelijk is welke de invloed ervan kan zijn voor de beslechting van het

hoofdgeding.¹⁴ Voor het geval het Hof ook thans aldus te werk zou willen gaan, zal ik in het volgende onderzoeken, hoe de kwestie moet worden opgelost indien een antwoord noodzakelijk zou worden geacht.

18. Zowel de Commissie als Le Foyer stellen zich in hun schriftelijke opmerkingen op het standpunt, dat, indien de vraag van de horizontale rechtstreekse werking zou moeten worden onderzocht, als antwoord volstaan zou kunnen worden met een verwijzing naar de vroegere rechtspraak van het Hof, dat richtlijnen slechts rechtstreekse werking kunnen hebben ten aanzien van de staat of overheidslichamen („verticale” rechtstreekse werking).¹⁵ Ik kan mij bij deze zienswijze niet aansluiten. Zoals bekend, heeft deze rechtspraak tot ongewenste resultaten geleid, en in een ander geval dat bij het Hof aanhangig is, namelijk de zaak Faccini Dori¹⁶, is het Hof uitdrukkelijk verzocht de kwestie aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Ik zal het hierover slechts kort hebben, want de kwestie is door rechtsgeleerde schrijvers en in de zaak Faccini Dori uitvoerig besproken.

19. Het Hof heeft pas in 1986, in de zaak Marshall (hierna: „Marshall I”), een stand-

13 — Arrest van 6 juni 1985, zaak 157/84, Frascogna, Jurispr. 1985, blz. 1739.

14 — Arresten van 12 juni 1986, gevoegde zaken 98/85, 162/85 en 258/85, Bertini, Jurispr. 1986, blz. 1885, r. o. 8, en 6 oktober 1983, gevoegde zaken 2/82-4/82, Delhaize Frères, Jurispr. 1983, blz. 2973, r. o. 9.

15 — Zie inzonderheid het arrest van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723 („Marshall I”).

16 — Zaak C-91/92.

punt ingenomen met betrekking tot de horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen. Het verklaarde, 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”.¹⁷ Toch verklaarde het Hof, dat Marshall zich op de betrokken richtlijn kon beroepen tegenover de verweerster, de Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), die als een overheidslichaam was te beschouwen, waarbij het er niet op aankwam of zij als werkgever of als overheid handelde. Merkwaardig genoeg gaf het Hof over dit punt dus een beslissing in een zaak waarin het dit niet behoefde te doen: het Hof had zich kunnen beperken tot de vaststelling, dat verweerster een overheidslichaam was, en de vraag of richtlijnen in beginsel aan particuliere lichamen kunnen worden tegengeworpen, in het midden kunnen laten.

bepaalt, dat een richtlijn „verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is (...)”. Nog afgezien van het feit dat artikel 189 niet uitdrukkelijk de mogelijkheid uitsluit, dat voor andere personen dan Lid-Staten afgeleide verplichtingen ontstaan, wijs ik erop, dat het op basis van een dergelijk tekstargument volledig onmogelijk zou zijn geweest te stellen — zoals het Hof in 1976 deed¹⁸ —, dat artikel 119 van het Verdrag bij voorbeeld de particuliere werkgevers verplichtingen oplegt. Indien bovendien een richtlijn alleen aan de Lid-Staten verplichtingen kan opleggen, is het alles behalve gemakkelijk verplichtingen te rechtvaardigen die worden opgelegd aan een lichaam als de Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching). Het bekende argument ter rechtvaardiging van de rechtstreekse werking van een richtlijn ten opzichte van een Lid-Staat, namelijk dat niet kan worden gedoogd dat de Lid-Staat zich beroept op zijn eigen verzuim om de richtlijn uit te voeren, is volkomen misplaatst wanneer het gaat om een lichaam als het hiervoor genoemde, dat niet verantwoordelijk is voor dat verzuim.

20. Het Hof liet zich bij zijn beslissing leiden — en wel uitsluitend — door de bewoordingen van artikel 189 van het Verdrag. Zoals bekend, is zulk een beroep op de verdragstekst niet principieel bepalend voor de uitlegging ervan door het Hof, en daar zijn goede gronden voor. Verder is het tekstargument, hoewel niet zonder betekenis, toch niet volledig overtuigend. Artikel 189

21. Zodra het Hof had erkend dat richtlijnen een dergelijke strekking hebben, werd het in ieder geval moeilijk een onderscheid te rechtvaardigen tussen bij voorbeeld werkgevers in de openbare en in de particuliere sector. Daarbij komt dat, toen de — zij het

17 — Marshall I, reeds aangehaald in voetnoot 15, r. o. 48.

18 — Arrest van 8 april 1976, zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455, r. o. 39 en 40.

beperkte — directe werking was erkend, sommige van de algemene principiële argumenten tegen erkenning van de horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen — bij voorbeeld het argument, dat ingevolge artikel 189 van het Verdrag richtlijnen de nationale overheid de keuze van vorm en middelen laten — niet langer konden worden gehandhaafd.

22. Mijns inziens wordt het ook moeilijk om op dit punt een onderscheid te verdedigen tussen richtlijnen — die op tal van door het Verdrag bestreken gebieden immers de voorname en niet zelden de enige vorm van gemeenschapswetgeving zijn — en andere bindende regelingen van gemeenschapsrecht, zoals verdragen, verordeningen en beschikkingen, die — naar algemeen wordt erkend — de particulieren verplichtingen kunnen opleggen.

23. Zo ook zou, indien horizontale rechtstreekse werking aan richtlijnen werd ontzegd omdat zij een onvoldoende democratische grondslag hebben — de rol van het Europees Parlement bij de vaststelling van richtlijnen is van meet af aan zeer gering geweest en is slechts geleidelijk versterkt —, niet direct duidelijk zijn waarom dit argument alleen voor richtlijnen zou gelden en niet voor andere gemeenschapsregelingen, zoals verordeningen, ten aanzien waarvan het Parlement een zelfde rol speelt. Verder kan tegen de horizontale rechtstreekse werking niet worden ingebracht, dat de maatregelen niet door een democratisch verkozen natio-

naal parlement ten uitvoer zijn gelegd, omdat de betrokken richtlijnen de nationale wetgever in principe geen discretionaire bevoegdheid laten.

24. Evenmin kan een argument worden ontleend aan de omstandigheid dat het Verdrag de publikatie van richtlijnen niet voorschrijft.¹⁹ Deze lacune, die verholpen is door het Verdrag betreffende de Europese Unie²⁰, kan worden verklaard door de beperkte rol die richtlijnen volgens het oorspronkelijke Verdrag speelden, en is van weinig belang gezien de vaste praktijk om alle richtlijnen met een wetgevend karakter, die tot alle Lid-Staten zijn gericht, in het Publikatieblad bekend te maken. Er bestaat geen twijfel over, dat een richtlijn, indien zij niet was gepubliceerd, evenmin als enige andere maatregel rechtsgevolg zou kunnen sorteren.²¹

25. Mijns inziens doet het voorgaande niet af aan de aanzienlijke verschillen die nog steeds bestaan tussen richtlijnen en verordeningen. In het arrest Marshall I baseerde het Hof zich, mijns inziens terecht, niet op het (in de conclusie van advocaat-generaal Slynn uiteengezette) argument dat, indien aan richtlijnen rechtstreekse werking ten aanzien van

19 — Zie bij voorbeeld Pescatore: „L'effet des directives communautaires, une tentative de démythification”, Dalloz 1980, hoofdstuk XX.

20 — Artikel 191, leden 1 en 2, EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie.

21 — Arrest van 25 januari 1979, zaak 98/78, Racke, Jurispr. 1979, blz. 69, r. o. 15.

particulieren werd toegekend, het verschil tussen richtlijnen en verordeningen zou wegvallen. De erkenning dat zelfs de bepalingen van een richtlijn, voor zover deze bij uitzondering niet naar behoren is omgezet, rechtstreekse werking kunnen hebben, doet in geen enkel opzicht af aan de verplichting voor de Lid-Staten om alle voor de tenuitvoerlegging noodzakelijke maatregelen vast te stellen; verordeningen daarentegen hebben rechtstreekse werking, zodat uitvoeringsbepalingen in de regel niet noodzakelijk zijn. Bovendien kan een richtlijn, zoals gezegd, eerst rechtsgevolgen sorteren na het verstrijken van de uitvoeringstermijn. Er zullen steeds verschillen bestaan tussen verordeningen en richtlijnen, die voor verschillende situaties bestemd zijn en verschillende middelen aanwenden ter bereiking van hun doel, ook al wordt erkend dat in bepaalde omstandigheden een niet naar behoren uitgevoerde richtlijn aan bepaalde particulieren verplichtingen kan opleggen.

26. Meer dan 30 jaar geleden erkende het Hof in het arrest Van Gend en Loos²² het specifieke karakter van het gemeenschapsrecht, dat als rechtsstelsel meer is dan een afspraak tussen staten, zoals in het volkenrecht vaak het geval is. Gelet op de ontwikkeling die de communautaire rechtsorde intussen heeft doorgemaakt, moet wellicht worden erkend, dat in bepaalde omstandigheden particulieren aan niet naar behoren uitgevoerde richtlijnen rechten kunnen ont-

lenen, die zij ook aan particuliere lichamen kunnen tegenwerpen. In zoverre bestaat er wel een heel bijzonder verschil tussen de door het gemeenschapsrecht en de door het volkenrecht in het leven geroepen rechtsorde.

27. Een bekend gebrek van het volkenrecht is, dat de naleving van een verdrag niet steeds kan worden afgedwongen voor de rechter van een verdragsluitende staat, ook wanneer de verdragsbepalingen op zich door de rechter zouden kunnen worden toegepast. Dit betreurenswaardige resultaat zal zich vooral voordoen in de zogeheten „dualistische” staten, in wier constitutioneel stelsel aan verdragen die hen in het kader van het volkenrecht binden, geen gevolgen in de nationale rechtsorde worden toegekend. Zo kan het in de context van een internationale overeenkomst tussen particulieren gebeuren, dat een partij bij de overeenkomst, die wenst dat een bepaald verdrag op de overeenkomst van toepassing is, nagaat of het verdrag door de staat van de andere partij is geratificeerd, doch in geval van geschil moet vaststellen dat het verdrag geen deel uitmaakt van het nationale recht van die staat en door diens rechterlijke instanties niet wordt toegepast.

28. Het is onaanvaardbaar dat de communautaire rechtsorde hetzelfde zwakke punt zou hebben als het volkenrecht. Zoals

22 — Arrest van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jurispr. 1963, blz. 1.

vaak het geval is met verdragen, is een richtlijn voor de staat verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch wordt de nationale instanties de keuze van vorm en middelen gelaten. Als gevolg van de wetgevingspraktijk van de Raad is de rol van richtlijnen in het kader van het EG-Verdrag evenwel zodanig veranderd, dat de formule van artikel 189 van het Verdrag niet langer voldoet. In weerwil van de tekst van de derde alinea van dat artikel kan niet langer worden gezegd, dat richtlijnen enkel verbindend zijn „ten aanzien van het te bereiken resultaat”. De „keuze van vorm en middelen” die de Lid-Staten wordt gelaten, is vaak een illusie, omdat de discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten bij de uitvoering van richtlijnen sterk wordt ingeperkt door de gedetailleerde en uitputtende regelingen die de Raad tegenwoordig in de vorm van richtlijnen vaststelt. Veel bepalingen van richtlijnen voldoen dus aan alle voorwaarden voor rechtstreekse werking.

het gemeenschapsrecht toegekende rechten.²³ Misschien omdat de recente rechtspraak van het Hof een herziening van de leer over de richtlijnen noodzakelijk maakt, zijn de commentatoren de laatste tijd geneigd te pleiten voor een horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen.²⁴ Het argument dat het gemeenschapsrecht uniform moet worden toegepast, is een vanzelfsprekendheid; er moet wel voor worden gezorgd, dat de gemeenschapswetgeving niet alleen tussen, doch ook binnen de Lid-Staten uniform wordt toegepast. Distorsies zullen hoe dan ook niet te vermijden zijn, zowel tussen als binnen de Lid-Staten, indien op richtlijnen een beroep kan worden gedaan bij voorbeeld tegen werkgevers of leveranciers van goederen of diensten in de openbare, doch niet in de particuliere sector. Men lost het probleem niet op met te zeggen, dat zulke distorsies zullen verdwijnen wanneer de richtlijn naar behoren wordt uitgevoerd²⁵; het gaat om de situatie waarin de richtlijn niet naar behoren is omgezet.

29. Er zijn valabele principiële redenen om rechtstreekse werking toe te kennen aan richtlijnen zonder onderscheid naargelang van de hoedanigheid van de verwerende partij. Dit is in overeenstemming met de noodzaak de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht en de uniforme toepassing in alle Lid-Staten te verzekeren. Het is in het bijzonder in overeenstemming met de nadruk die het Hof in zijn recente rechtspraak legt op de fundamentele verplichting van de nationale rechterlijke instanties een doeltreffende bescherming te verzekeren van door

30. De mogelijkheid voor de particulier om, onder verwijzing naar het arrest Fran-

23 — Zie bij voorbeeld arresten van 19 juni 1990, zaak C-213/89, *Factortame*, Jurispr. 1990, blz. I-2433, en 2 augustus 1993, zaak C-271/91, *Marshall II*, Jurispr. 1993, blz. I-4367.

24 — Zie bij voorbeeld Manin, „L'invocabilité des directives: quelques interrogations”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990, blz. 669; Emmert „Horizontale Drittwirkung von Richtlinien? Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende!”, in *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1992, blz. 56; Bochen-Lanc, „European Community Law in national courts: a continuing contradiction”, *Leiden Journal of International Law*, 1992, blz. 171; Van Gerven, „The horizontal effect of directive provisions revisited — the reality of catchwords”, Institute of European Public Law, University of Hull, 1993; Emmert en Pereira de Azevedo, „L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993, blz. 503; Mangas Martín, in Rodríguez Iglesias en Liñán Noguera (red.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1993, op blz. 77-79.

25 — Zie arrest Marshall I, r. o. 31.

covich²⁶, schadevergoeding te vorderen van de Lid-Staat waar een richtlijn niet naar behoren is uitgevoerd, is mijns inziens geen geschikte oplossing in de plaats van een rechtstreekse toepassing van de richtlijn. Vaak zal de klager twee afzonderlijke procedures moeten inleiden, tegelijkertijd dan wel na elkaar, de eerste tegen de particuliere verweerder, en de tweede tegen de overheid, hetgeen nauwelijks strookt met het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming.

31. Niet kan worden tegengeworpen, dat het opleggen van verplichtingen aan particulieren de rechtszekerheid in het gedrang zal brengen. Integendeel, het belangrijkste kenmerk van de bestaande rechtspraak op dit punt is waarschijnlijk, dat zij tot onzekerheid heeft geleid.²⁷ Vooreerst heeft de rechtspraak geleid tot een zeer ruime interpretatie van het begrip Lid-Staat, zodat richtlijnen zelfs kunnen worden ingeroepen tegen commerciële ondernemingen waarin de staat op een bepaalde wijze participeert of die aan zijn toezicht zijn onderworpen²⁸, ook al kan het verzuim van de Lid-Staten aan deze ondernemingen niet worden toegerekend, en ook al staan zij rechtstreeks in concurrentie met ondernemingen uit de particuliere sector, waaraan deze richtlijnen niet kunnen worden tegengeworpen. Voorts heeft deze rechtspraak tot grote onzekerheid geleid over de strekking van de nationale wetgeving, nu van de nationale rechterlijke instanties wordt ver-

langd dat zij de nationale wetgeving dermate ruim interpreteren, dat ook richtlijnen die niet naar behoren zijn uitgevoerd, kunnen worden toegepast.²⁹ Wanneer bovendien de nationale wetgeving ruim wordt uitgelegd om de toepassing van de richtlijn mogelijk te maken, kan dit ertoe leiden, dat de particulieren verplichtingen worden opgelegd die zij zonder de richtlijn niet zouden hebben. Zo kunnen richtlijnen die niet naar behoren zijn uitgevoerd, voor particulieren reeds verplichtingen doen ontstaan. Zo gezien, kan volgens mij niet als bezwaar worden aangevoerd, dat de rechtstreekse toepassing van richtlijnen tegen particulieren de rechtszekerheid in gevaar zou brengen. Integendeel, indien als beginsel gold, dat een richtlijn onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks aan particulieren kan worden tegengeworpen, dan zou dat kunnen bijdragen tot een grotere rechtszekerheid en tot een meer coherent systeem.

32. Nu ingevolge de bestaande rechtspraak de nationale rechterlijke instanties de facto thans reeds richtlijnen op particulieren moeten toepassen door alle bepalingen van nationaal recht, ongeacht of zij al dan niet zijn vastgesteld met het oog op de uitvoering van de richtlijn en of zij van eerdere dan wel van latere datum dan de richtlijn zijn, aldus uit te leggen, dat de bepalingen van de richtlijnen kunnen worden uitgevoerd, zou wat de

26 — Arrest van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357.

27 — Zie de conclusie van advocaat-generaal W. Van Gerven van 26 januari 1993 in zaak C-271/91, Marshall II, hierboven aangehaald in voetnoot 23, punt 12, en de in voetnoot 24 aangehaalde auteurs.

28 — Arrest van 12 juli 1990, zaak C-188/89, Foster, Jurispr. 1990, blz. I-3313.

29 — Voor een extreem geval, zie arrest van 13 november 1990, zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135.

praktische gevolgen betreft, niet van een radicale koerswijziging ten opzichte van het bestaande recht kunnen worden gesproken, indien aan de richtlijnen horizontale rechtstreekse werking werd toegekend; zulk een rechtstreekse werking zal alleen dan ontstaan, wanneer het niet mogelijk is enige bepaling van nationaal recht in die zin uit te leggen. In ieder geval zouden de gevolgen van een dergelijke koerswijziging kunnen worden verzacht door, op soortgelijke gronden als door het Hof vastgesteld in het arrest Defrenne II ³⁰, de gevolgen *ratione temporis* van het nieuwe beleid van het Hof in dier voege te beperken, dat terugwerkende kracht uitgesloten of slechts in beperkte mate mogelijk is.

33. Er zijn natuurlijk omstandigheden waarin duidelijk is, dat een richtlijn die door een Lid-Staat niet is omgezet, particulieren geen verplichtingen oplegt. Zo kan een richtlijn uit zichzelf geen strafrechtelijke aansprakelijkheid teweegbrengen. ³¹ Evenmin zou een richtlijn aldus mogen worden uitgelegd, dat zij verplichtingen oplegt aan particulieren wanneer de in gebreke gebleven staat hierdoor rechten verkrijgt.

34. In het algemeen komt het mij evenwel voor, dat richtlijnen die juist tot doel hebben aan particulieren rechten toe te kennen en

verplichtingen op te leggen, moeten kunnen worden ingeroepen door de verzoekende partij, behoudens wanneer dit in strijd zou komen met de gewettigde verwachtingen van de verwerende partij.

35. Zelfs indien deze algemene zienswijze niet werd aanvaard, zou een geval als het onderhavige, wanneer de uitvoeringstermijn is verstreken, goede argumenten opleveren om aan richtlijnen rechtstreekse werking toe te kennen. Wat de verplichte aansprakelijkheid voor verkeersongevallen betreft, is het duidelijk in het algemeen belang, dat particulieren kunnen rekenen op een doeltreffend verzekeringsstelsel dat in de gehele Gemeenschap op uniforme wijze functioneert. Bovendien gelden voor ondernemingen die auto's verzekeren, strenge wettelijke regels inzake hun financiële situatie, en gaat het om grote vennootschappen die gewend zijn in een sterk gereguleerd kader te werken, waarin de contractvrijheid sterk is uitgehouden vanwege de vanuit een oogpunt van algemeen belang dwingende noodzaak van een doeltreffende aansprakelijkheidsverzekering van alle bestuurders en alle motorrijtuigen. Zulke ondernemingen mogen zeker worden geacht vertrouwd te zijn met de verplichtingen die de gemeenschapsrichtlijnen hun kennelijk beogen op te leggen. In die omstandigheden is het de vraag, of zij aan hun betalingsverplichting kunnen ontsnappen op grond dat een bepaalde Lid-Staat de betrokken richtlijn niet heeft omgezet. Juist zoals volgens het Hof een Lid-Staat zich niet op

30 — Reeds aangehaald in voetnoot 18.

31 — Arrest van 8 oktober 1987, zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969; zie ook mijn conclusie in gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Vessoso en Zanetti, punten 24 en 25, Jurispr. 1990, blz. I-1461.

zijn eigen verzuim kan beroepen, lijkt het ook duidelijk, dat een verzekeringsmaatschappij in dergelijke omstandigheden niet dient te kunnen profiteren van het verzuim van een Lid-Staat.

36. Op deze gronden zou ik mij, indien de vraag had moeten worden beantwoord, op het standpunt hebben geplaatst, dat de

betrokken bepalingen wel degelijk rechten voor particulieren doen ontstaan, die de nationale rechterlijke instanties moeten beschermen, zelfs tegen lichamen die geen overheidslichamen zijn. Doch zoals gezegd, behoeft deze vraag mijns inziens in casu niet te worden beantwoord.

Conclusie

37. Ik meen derhalve dat kan worden volstaan met het volgende antwoord op de vragen van de nationale rechter:

De Tweede richtlijn van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, heeft vóór de in artikel 5, lid 2, ervan bepaalde datum van 31 december 1988 voor particulieren geen rechten doen ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten beschermen.