

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
F. G. JACOBS  
van 21 maart 2002<sup>1</sup>

## Inleiding

1. In deze zaak heeft een beroepsvereniging van landbouwondernemingen hogere voorziening ingesteld tegen een beschikking van het Gerecht van eerste aanleg<sup>2</sup>, waarbij haar beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1638/98<sup>3</sup>, dat de gemeenschappelijke marktordening voor olijfolie aanmerkelijk heeft hervormd, als kennelijk niet-ontvankelijk is verworpen op grond dat de leden van de beroepsvereniging niet individueel werden geraakt door de bepalingen van de verordening, als bedoeld in artikel 230, vierde alinea, EG.

vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken". Hoewel deze bepaling zich concentreert op beroepen tegen beschikkingen, heeft het Hof, volgens mij terecht, erkend dat ook verordeningen kunnen worden aangevochten in door particulieren ingeleide procedures wanneer zij de verzoeker individueel raken, en dat de toets voor de vaststelling daarvan in wezen hetzelfde is in geval van beschikkingen en verordeningen. Het begrip „individueel raken” wordt in de rechtspraak echter strikt uitgelegd. Verzoekers worden alleen geacht individueel te zijn geraakt door een maatregel, wanneer zij in hun rechtspositie worden getroffen uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een geadresseerde.<sup>4</sup> Het valt op, dat deze rechtspraak zeer is bekriti-

2. Artikel 230, vierde alinea, EG bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep [kan] instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Beschikking van 23 november 1999, Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/Raad (T-173/98, Jurispr. blz. II-3357).

3 — Verordening van de Raad van 20 juli 1998 tot wijziging van verordening nr. 136/66/EEG houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB L 210, blz. 32).

4 — Zie arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 197), en, zeer recent, van 22 november 2001, Antillean Rice Mills (C-451/98, Jurispr. blz. I-8949).

seerd, zowel door leden van het Hof persoonlijk<sup>5</sup> als door commentatoren<sup>6</sup>, en

dat zij vaak wordt beschouwd als oorzaak van een ernstige lacune in het bij het EG-Verdrag in het leven geroepen stelsel van rechtsmiddelen.

5 — Voor kritiek van leden van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg op deze rechtspraak, zie Schockweiler, F., „L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire”, *Journal des tribunaux, Droit européen*, nr. 25, 1996, blz. 1, blz. 6-8; Moitinho de Almeida, J., „Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression „la concerner [...] individuellement””, *Festschrift für Ulrich Everling*, vol. I, 1995, blz. 849, blz. 857-866; Mancini, G., „The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities”, *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. Yessiou-Faltsi ed., 1998, blz. 421, blz. 437-438; Lenaerts, K., „The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?”, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, 1998, blz. 591-617; Saggio, A., „Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE”, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, 1998, blz. 879, blz. 903-904; en mijn artikel „Access to justice as a fundamental right in European Law”, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, blz. 197. Zie bovendien de argumenten voor een ruimere rechtsingang voor particulieren in de conclusies van advocaten-generaal, bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Slynn van 6 mei 1982, in de zaak Bethel (246/81, Jurispr. blz. 2277-2299), mijn conclusie van 8 april 1992 in de zaak Extramet Industrie/Raad (C-358/89, Jurispr. blz. I-3813, punten 71-74), mijn conclusie van 15 september 1993 in de zaak TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punten 20-23), en de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 12 september 1996 in de zaak Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commissie e.a. (C-142/95 P, Jurispr. 1996, blz. I-6669, punten 40 en 41).

6 — Voor recente kritiek door commentatoren zie, onder andere, Arnulf, A., „Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty”, *Common Market Law Review*, 1995, blz. 7, en „Private applicants and the action for annulment since Codorniu”, *Common Market Law Review*, 2001, blz. 7; Waelbroeck, D., en Verheyden, A.-M., „Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la convention des droits de l'homme”, *Cahiers de droit européen*, 1995, blz. 399; Vandersanden, G., „Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées”, *Cahiers de droit européen*, 1995, blz. 535; Allkemper, L., *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung*, 1995, blz. 39 en 40; Heukels, T., „Collectief actierecht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen”, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, blz. 16; Boni, D., „Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche”, in *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, blz. 53; Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, 1999, blz. 225-230; Cavallin, S., „Direkt ogiltighetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svenskt förvaltnings- och konkurrensrätt”, *Europarättslig tidskrift*, 2000, blz. 622, blz. 635-636.

3. De onderhavige hogere voorziening, die het Hof heeft besloten in voltallige zitting te behandelen met het oog op de heroverweging van zijn rechtspraak inzake het begrip individueel geraakte persoon, stelt een belangrijke principiële vraag aan de orde: namelijk of een natuurlijke of rechtspersoon (hierna: „particulier”), die rechtstreeks doch niet individueel wordt geraakt door de bepalingen van een verordening als bedoeld in artikel 230, vierde alinea, EG zoals uitgelegd in de rechtspraak, niettemin procesbevoegdheid zou moeten hebben wanneer die particulier anders daadwerkelijke rechtsbescherming zou ontberen als gevolg van de moeilijkheid om indirect door middel van een procedure voor de nationale rechter tegen de verordening op te komen, of dat de procesbevoegdheid krachtens artikel 230, vierde alinea, EG onafhankelijk van de beschikbaarheid van een dergelijke indirecte beroepsmogelijkheid dient te worden vastgesteld.

4. Ik zal trachten te bewijzen dat de procesbevoegdheid inderdaad onafhankelijk moet worden vastgesteld en dat de enige oplossing die voldoende rechtsbescherming biedt, erin bestaat de rechtspraak inzake het begrip individueel geraakte persoon te wijzigen.

## De bestreden verordening

5. De juridische achtergrond is uiteengezet in de bestreden beschikking<sup>7</sup>, waardoor thans met een korte samenvatting kan worden volstaan.

6. De gemeenschappelijke marktordening in de sector oliën en vetten, welke tot stand werd gebracht bij verordening nr. 136/66<sup>8</sup>, stelde voor de olijfoliemarkt regelingen vast betreffende interventieprijzen, steun voor de productie en voor het verbruik, opslag en in- en uitvoer.

7. Verordening nr. 1638/98 (hierna: „bestreden verordening”) hervormt met name de gemeenschappelijke marktordening voor olijfolie. Met dat doel werd de vroegere interventieregeling afgeschaft en vervangen door een stelsel van steun voor particuliere-opslagcontracten; de verbruikssteun en de bijzondere steun voor kleine producenten werden beide beëindigd; het mechanisme tot stabilisering van de steun bij de productie, gebaseerd op een gegarandeerde maximumhoeveelheid voor de gehele Gemeenschap, werd aldus gewijzigd, dat de gegarandeerde maximumhoeveelheid thans over de producerende lidstaten wordt verdeeld in de vorm van gegarandeerde

ationale hoeveelheden; ten slotte werden na 1 mei 1998 aangeplante olijboomgaarden, behoudens uitzonderingen, van elke toekomstige steun uitgesloten. De bestreden verordening bepaalde eveneens dat de Commissie in de loop van 2000 een voorstel zou moeten indienen voor een verordening betreffende een volledige hervorming van de gemeenschappelijke marktordening in de sector oliën en vetten.

## De feiten en de bestreden beschikking

8. Unión de Pequeños Agricultores (hierna: „UPA”), rekwirante in de onderhavige zaak, is een beroepsvereniging van kleine Spaanse landbouwondernemingen die hen vertegenwoordigt en hun belangen behartigt. Het is een rechtspersoon naar Spaans recht.

9. Op 20 oktober 1998 heeft UPA, bij ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift, krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, vierde alinea, EG) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bestreden verordening met uitzondering van de steunregeling voor tafelolijven die is ingesteld bij artikel 5, lid 4, van verordening nr. 136/66 zoals gewijzigd bij de bestreden verordening. Zij heeft in wezen gesteld dat de bestreden verordening niet voldeed aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 253 EG), dat zij geen bijdrage leverde tot het

7 — Punten 1-6.

8 — Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (1<sup>st</sup> B nr. P 172 van 30 september 1966, blz. 3025).

doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals uiteengezet in artikel 39 van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 33 EG), en dat zij inbreuk maakte op het beginsel van gelijke behandeling van producenten of verbruikers zoals voorzien in artikel 40, derde alinea, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG), het evenredigheidsbeginsel, het recht op het uitoefenen van een beroep en het recht op eigendom.

10. Bij met redenen omklede beschikking van 23 november 1999 (hierna: „bestreden beschikking”) heeft het Gerecht dat beroep als kennelijk niet-ontvankelijk verworpen.

11. Het Gerecht heeft er om te beginnen aan herinnerd dat „[v]olgens vaste rechtspraak [...] particulieren krachtens [artikel 230, vierde alinea, EG] beroep [kunnen] instellen tegen iedere beschikking, ook indien genomen in de vorm van een verordening, die hen rechtstreeks en individueel raakt. Het doel van die bepaling is met name, te voorkomen dat de gemeenschapsinstellingen, door eenvoudig de vorm van een verordening te kiezen, het voor de particulier onmogelijk maken op te komen tegen een beschikking die hem rechtstreeks en individueel raakt”.<sup>9</sup>

12. Het Gerecht heeft vervolgens de aard van de bestreden verordening beoordeeld.

Het heeft na een onderzoek van de bepalingen ervan en de gedetailleerde argumenten van UPA vastgesteld dat zij naar haar aard een normatief karakter heeft, aangezien zij op algemene en abstracte wijze op een objectieve feitelijke en rechtssituatie van toepassing is.<sup>10</sup> Het Gerecht heeft evenwel, met erkenning van het feit dat „[o]nder bepaalde omstandigheden [...] ook een op belanghebbende marktdeelnemers in het algemeen toepasselijke normatieve handeling sommigen hunner individueel [kan] raken”<sup>11</sup>, wanneer zij „kunnen aantonen, dat zij door de betrokken handeling word[en] geraakt uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of wegens een feitelijke situatie die h[en] ten opzichte van ieder ander karakteriseert”<sup>12</sup>, vervolgens onderzocht of aan UPA procesbevoegdheid diende te worden verleend om de bestreden verordening aan te vechten.

13. In dat verband heeft het opgemerkt dat beroepen van verenigingen in ten minste drie situaties ontvankelijk kunnen zijn:

- wanneer een wettelijke bepaling uitdrukkelijk een aantal procedurele bevoegdheden aan beroepsverenigingen toekent;
- wanneer een vereniging de belangen vertegenwoordigt van ondernemingen die zelf ontvankelijk zouden zijn;

9 — Punt 34.

10 — Punten 35-44.

11 — Punt 45.

12 — Punt 46.

— wanneer de vereniging wordt geïndividualiseerd wegens de aantasting van haar eigen belangen, met name wanneer haar onderhandelingskracht door de voor nietigverklaring voorgedragen handeling is verzwakt.

14. UPA kon „zich tot staving van de ontvankelijkheid van haar beroep [echter] op geen van deze drie situaties beroepen.”<sup>13</sup> UPA kon geen aanspraak maken op een procedureel recht dat haar door de gemeenschappelijke marktordening voor oliën en vetten zou worden toegekend;<sup>14</sup> zij had niet aangetoond, dat haar leden door de bestreden verordening werden geraakt uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of wegens een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseerde;<sup>15</sup> en de bestreden verordening tastte geen specifieke belangen of bijzondere bescherming aan, die UPA — onderscheiden van de belangen van haar leden — zou genieten als vereniging.<sup>16</sup>

15. Tenslotte heeft het Gerecht opgemerkt dat UPA „nog twee andere argumenten aan[voert] ten betoge, dat zij desondanks door de bepalingen van de bestreden verordening individueel wordt geraakt, te weten dat de wettigheidstoetsing die zij met haar beroep nastreeft, een zaak van communautaire openbare orde is en dat zij

gevaar loopt geen daadwerkelijke rechtsbescherming te krijgen.”<sup>17</sup>

16. Het Gerecht was door deze argumenten niet overtuigd. Het heeft in antwoord op het eerste argument geoordeeld dat „[h]et aan een eventueel verkeerd gebruik van bevoegdheid ontleende argument [...] in feite de grond van de zaak [betreft]. Indien een dergelijk argument bij de toetsing van de ontvankelijkheid van het beroep werd onderzocht, zou de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van algemene strekking komen af te hangen van de aard van de grieven die ten gronde tegen de wettigheid worden aangevoerd. Daarmee zou worden afgeweken van de door [artikel 230, vierde alinea, EG] gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals deze in de rechtspraak zijn verduidelijkt.”<sup>18</sup>

17. In antwoord op het tweede argument heeft het Gerecht als volgt geoordeeld:

„61. Met het argument dat zij daadwerkelijke rechtsbescherming ontbeert, stelt verzoekster in feite het ontbreken van nationale rechtsmiddelen aan de kaak, die het in voorkomend geval mogelijk zouden maken, de geldigheid van de bestreden verordening door middel van een prejudiciële verwijzing krachtens [artikel 234 EG] te doen toetsen.

13 — Punt 48.

14 — Punt 49.

15 — Punt 50.

16 — Punten 52-57.

17 — Punt 59.

18 — Punt 60.

62. Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat het beginsel van gelijkheid van alle justitiabelen met betrekking tot de voorwaarden waaronder zij zich met een beroep tot nietigverklaring tot de communautaire rechter kunnen wenden, verlangt dat die voorwaarden niet mogen afhangen van de wijze waarop het systeem van rechtsmiddelen in elke lidstaat is ingericht. Daarbij zij er overigens op gewezen, dat de lidstaten ingevolge het samenwerkingsbeginsel van [artikel 10 EG] het hunne dienen bij te dragen aan de volledigheid van het door het Verdrag ingerichte stelsel van rechtsmiddelen en procedures, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen der gemeenschapsinstellingen aan de communautaire rechter is opgedragen (zie arrest [van 23 april 1986,] *Les Verts/Parlement*, [C-294/83, *Jurispr. blz. 1339*,] punt 23).

63. Een en ander kan evenwel niet rechtvaardigen, dat het Gerecht zou afwijken van het in [artikel 230, vierde alinea, EG] neergelegde stelsel van rechtsmiddelen, zoals dat in de rechtspraak is verduidelijkt, en de door die bepaling getrokken grenzen van zijn bevoegdheid zou overschrijden.

64. Verzoekster kan evenmin een argument ontlenen aan de mogelijk lange duur van een procedure op grond van [artikel 234 EG]. Dat kan immers geen grond opleveren voor wijziging van het in de artikelen [230, 234 en 235 EG] neergelegde stelsel van rechtsmiddelen en procedures, waarbij het toezicht op

de wettigheid van de handelingen der instellingen aan het Hof is opgedragen. In geen geval kan een dergelijk argument grond opleveren voor het ontvankelijk verklaren van een beroep tot nietigverklaring, ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon die niet aan de voorwaarden van [artikel 230, vierde alinea, EG] voldoet (*beschikking Hof van 24 april 1996, CNPAAP/Raad, C-87/95 P, Jurispr. blz. I-2003, punt 38*)."

18. Het Gerecht heeft bijgevolg vastgesteld dat „verzoekster niet kan worden geacht door de bestreden verordening individueel te zijn geraakt” en heeft het beroep als kennelijk niet-ontvankelijk verworpen.<sup>19</sup>

#### De hogere voorziening

19. In de onderhavige zaak verzoekt UPA het Hof:

— de beschikking van het Gerecht te vernietigen;

<sup>19</sup> — Punten 65 en 66.

— het op 20 oktober 1998 bij het Gerecht ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren en de zaak voor afdoening naar het Gerecht te verwijzen.

20. De Commissie, die ter ondersteuning van de conclusies van de Raad heeft geïntervenieerd, verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening als kennelijk ongegrond af te wijzen;

— rekwirante in de kosten te verwijzen.

21. De Raad heeft geen schriftelijk antwoord ingediend maar heeft het Hof bij brief geïnformeerd dat zij, zoals de Commissie in haar interventie, „de door UPA ingestelde hogere voorziening als kennelijk niet-ontvankelijk” beschouwt. De Raad heeft, op grond van argumenten die in wezen gelijk waren aan die van de Commissie, het Hof ter terechtzitting verzocht de hogere voorziening als kennelijk ongegrond af te wijzen.

22. UPA voert vier middelen aan. In de eerste drie middelen wordt betoogd dat de motivering in de punten 61 tot en met 64 van de bestreden beschikking ontoereikend en tegenstrijdig is en berust op een verkeerde uitlegging van de argumenten van UPA.

23. In haar vierde middel stelt UPA dat de bestreden beschikking haar fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, dat een erkend beginsel van het gemeenschapsrecht is en onvervreemdbaar deel uitmaakt van het door het EG-Verdrag in het leven geroepen stelsel van rechtsmiddelen, schendt en bijgevolg blijk geeft van een verkeerde rechtsopvatting. Naar haar mening verplicht dat beginsel het Gerecht om bij de beslissing, of het een particulier wordt toegestaan krachtens artikel 230, vierde alinea, EG een verordening aan te vechten, te onderzoeken — gelet op de specifieke omstandigheden feitelijk en rechtens van de zaak — of de toepassing van de voorwaarden voor de procesbevoegdheid, zoals voorzien in artikel 230, vierde alinea, EG en in de rechtspraak uitgelegd, die particulier een daadwerkelijke rechtsbescherming zou onthouden. Zonder een dergelijk onderzoek van de specifieke omstandigheden van iedere zaak zou het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming niet doeltreffend worden gewaarborgd. Volgens UPA kan de gemeenschapsrechter een beroep tot nietigverklaring derhalve uitsluitend niet-ontvankelijk verklaren wanneer een onderzoek van de relevante nationale rechtsregels uitwijst dat er rechtsmiddelen bestaan krachtens welke verzoeker de gestelde onwettigheid van de bestreden maatregel bij het Hof aanhangig kan maken via een verzoek om een prejudiciële beslissing van een nationale rechter.

24. De Raad en de Commissie bestrijden die stellingen.

25. De Commissie voert in limine aan, dat de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk is, aangezien UPA geen belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beschikking.<sup>20</sup> Naar haar mening erkent UPA dat zij niet individueel wordt geraakt door de bestreden verordening in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Volgens de Commissie strekken de vier door UPA aangevoerde middelen in wezen ertoe, aan te tonen dat de bestreden beschikking het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming heeft geschonden. Zelfs indien het Hof de bestreden beschikking op die grond zou vernietigen, zou UPA echter door het Gerecht geen procesbevoegdheid worden verleend — en haar argumenten ten gronde zouden bijgevolg niet worden onderzocht — aangezien de procesbevoegdheid uitsluitend wordt bepaald op grond van de criteria die zijn neergelegd in artikel 230, vierde alinea, EG. In dat verband stelt de Commissie dat de motivering in de punten 61 tot en met 64 van de bestreden beschikking als een obiter dictum moet worden beschouwd, aangezien de feitelijke grond tot afwijzing van het beroep van UPA was, dat zij niet individueel werd geraakt.

26. Om redenen die hierna duidelijk zullen worden, is het naar mijn mening niet

noodzakelijk dit in limine aangevoerde argumenten betreffende de ontvankelijkheid afzonderlijk te behandelen. Het argument van de Commissie heeft betrekking op de grond van de hogere voorziening en dient samen met de andere argumenten te worden besproken.

27. Volgens de Raad en de Commissie is de hogere voorziening eveneens ongegrond. Zij stellen in antwoord op de drie eerste door UPA aangevoerde middelen dat de motivering in de bestreden beschikking niet ontoereikend of tegenstrijdig is en dat zij berust op een juiste uitlegging van de argumenten van rekwirante.

28. De Commissie stelt in antwoord op het vierde middel dat, hoewel het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming een erkend beginsel van het gemeenschapsrecht is, dat beginsel niet telkenmale aan de orde komt wanneer een particulier rechtstreeks bij de gemeenschapsrechter een handeling van algemene strekking tracht aan te vechten. Het Verdrag heeft een volledig stelsel van rechtsmiddelen in het leven geroepen waardoor particulieren handelingen van algemene strekking door middel van een procedure bij de nationale rechter (die het Hof om een prejudiciële beslissing kan verzoeken) kunnen aanvechten wanneer die handelingen door de nationale autoriteiten of de gemeenschapsinstellingen worden uitgevoerd. Het onthouden van procesbevoegdheid aan een particulier om krachtens artikel 230, vierde alinea, EG rechtstreeks een maatregel van algemene strekking aan te vechten, vormt derhalve op zichzelf geen schending van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.

20 — De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 30 april 1998, *Cityflyer Express* (T-16/96, Jurispr. blz. II-757, punten 30-35).

29. Bovendien is, in het uitzonderlijke geval dat nationale rechtsregels verhinderen dat een particulier een maatregel van algemene strekking voor de nationale rechter aanvecht of dat het Hof om een prejudiciële beslissing over de gestelde onwettigheid van die maatregel wordt verzocht, een aanpassing van het stelsel van rechtsmiddelen van het Verdrag of een contra legem uitlegging van artikel 230 EG niet de oplossing, maar de aanpassing van die nationale rechtsregels teneinde te waarborgen dat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming wordt gehandhaafd en dat de betrokken lidstaat zijn plicht tot samenwerking krachtens artikel 10 EG nakomt. De Commissie concludeert derhalve dat het Hof zijn rechtspraak dient te bevestigen, in die zin dat de procesbevoegdheid van particulieren uitsluitend moet worden bepaald aan de hand van de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 230 EG, te weten dat zij rechtstreeks en individueel worden geraakt.

kan eisen van de schade die voortvloeit uit de schending van dat recht.

### Afbakening van het vraagstuk

31. In het vierde door UPA aangevoerde middel wordt de belangrijke principiële vraag die ik hierboven in punt 3 heb uiteengezet, aan de orde gesteld. Ter terechtzitting hebben partijen en de Commissie zich geconcentreerd op dat vraagstuk, en ik acht het derhalve juist om te beginnen met de bespreking van het vierde middel.

32. Teneinde te bepalen of dat middel gegrond is, dient in de eerste plaats te worden gezien of de rechtspraak de benadering van UPA ondersteunt en zo ja, in de tweede plaats of die benadering in het onderhavige geval door het Hof dient te worden bevestigd.

30. Ten slotte bestrijdt de Commissie de stelling van UPA dat het onmogelijk is om de geldigheid van de bestreden verordening aan te vechten voor de Spaanse rechter. De Commissie betoogt in dat verband dat UPA (i) zich tot de Spaanse autoriteiten kan wenden met een verzoek om een van de soorten steun die bij de bestreden verordening zijn afgeschaft, met het doel de uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing van dat verzoek door de autoriteiten aan te vechten; (ii) de gestelde schending van haar fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming bij het Spaanse Tribunal Constitucional aan de orde kan stellen; of (iii) van de Spaanse autoriteiten vergoeding

### Het arrest Greenpeace

33. Zoals UPA stelt, dient het arrest Greenpeace<sup>21</sup> van het Hof het uitgangspunt te zijn voor de analyse van het vraagstuk dat

<sup>21</sup> — Arrest van 2 april 1998 (C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punten 32-34).

in de onderhavige zaak aan de orde is. In de zaak Greenpeace heeft een aantal particulieren en milieuorganisaties getracht de geldigheid aan te vechten van een besluit van de Commissie om communautaire financiële bijstand te verlenen voor de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische Eilanden. Het Gerecht heeft het verzoek afgewezen, op grond dat de verzoekers niet individueel door het bestreden besluit werden geraakt. In hogere voorziening heeft het Hof ten eerste geoordeeld dat „de uitlegging van [artikel 230, vierde alinea, EG] die het Gerecht ten grondslag heeft gelegd aan zijn oordeel dat rekwiranten geen procesbevoegdheid toekomt, in overeenstemming is met de vaste rechtspraak van het Hof.”<sup>22</sup> Het heeft vervolgens argumenten verworpen ten betoge dat deze rechtspraak niet toegepast zou dienen te worden op beroepen die in wezen op milieuoverwegingen berusten.<sup>23</sup> Het heeft ten slotte een argument van rekwiranten beoordeeld ten betoge dat het bestreden besluit niet kon worden aangevochten voor een nationale rechter en dat hun derhalve krachtens artikel 230, vierde alinea, EG procesbevoegdheid zou moeten worden verleend. Het Hof heeft dat argument als volgt afgewezen<sup>24</sup>:

„Met betrekking tot het argument van rekwiranten, dat toepassing van de rechtspraak van het Hof in casu tot gevolg zou hebben dat hun aan richtlijn 85/337 ontleende rechten een doeltreffende rechterlijke bescherming zouden missen, zij opgemerkt, dat blijkens het dossier Greenpeace de [...] vergunningen [...] heeft aangevocht

ten voor de nationale rechter [...]. Hoewel die procedures en het beroep bij het Gerecht niet hetzelfde voorwerp hebben, zijn zij wel op dezelfde, voor particulieren uit richtlijn 85/337 voortvloeiende rechten gebaseerd, zodat die rechten in casu ten volle bescherming vinden voor de nationale rechterlijke instanties die, zonedig, het Hof krachtens artikel [234 EG] een prejudiciële vraag kunnen stellen. Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door de procesbevoegdheid van rekwiranten te beoordelen volgens de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde criteria, die in punt 7 van dit arrest worden genoemd.”

34. Zoals UPA beklemtoont, is het mogelijk deze punten zodanig te interpreteren dat aan een particulier procesbevoegdheid dient te worden verleend om een communautaire maatregel aan te vechten, wanneer de toepassing van de traditionele rechtspraak van het Hof ertoe zou leiden dat hij geen daadwerkelijke rechtsbescherming geniet als gevolg van de onmogelijkheid om de maatregel voor de nationale rechter aan te vechten. Dat is echter, zoals de Commissie stelt, niet de enige mogelijke interpretatie van het arrest Greenpeace. In dit verband wijst de Commissie op de zaak Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa e.a.<sup>25</sup>, waarin de president van het Hof heeft geoordeeld:

„In de onderhavige zaak moet in de eerste plaats met betrekking tot het door rekwiranten

22 — Punt 27 van het arrest.

23 — Punten 30 en 31 van het arrest.

24 — Punten 32-34 van het arrest.

25 — Beschikking van de president van het Hof van 12 oktober 2000 (C-300/00 P-R, Jurispr. blz. I-8797, punt 37).

ranten in limine aangevoerde argument inzake de onmogelijkheid om de rechtsgeldigheid van verordening nr. 2742/1999 langs een andere weg dan met een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring door het Hof te laten beoordelen, worden beklemtoond dat die omstandigheid, zo zij al is aangetoond, geen grond kan opleveren voor een wijziging van het in de artikelen 230 EG, 234 EG en 235 EG neergelegde stelsel van beroepswegen en procedures voor de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de instellingen door het Hof. In geen geval kan op grond daarvan een door een natuurlijk of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring dat niet aan de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarden voldoet, ontvankelijk worden verklaard (zie beschikkingen van 23 november 1995, *Asocarne/Raad*, C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 26, en van 24 april 1996, *CNPAAP/Raad*, C-87/95 P, Jurispr. blz. I-2003, punt 38).<sup>26</sup>

taire maatregelen van algemene strekking door particulieren in principe dienen te worden aangevochten voor de nationale rechter<sup>27</sup>, en dat particulieren daadwerkelijke rechtsbescherming tegen onwettige maatregelen genieten omdat de nationale rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de communautaire maatregelen kan verzoeken.<sup>28</sup> Ik zal eerst de stelling onderzoeken, dat de prejudiciële procedure daadwerkelijke rechtsbescherming verschaft tegen maatregelen van algemene strekking. Hoewel ik in overweging zal geven dat die stelling om een aantal redenen niet juist is en dat het bijgevolg wenselijk is de procesbevoegdheid voor het Gerecht uit te breiden, zijn die redenen geenszins de sterkste argumenten voor die conclusie. Ik behandel deze verdere argumenten hieronder (punten 59 tot en met 90).

35. Hoewel het volgens mij duidelijk is dat het arrest *Greenpeace* de mogelijkheid niet uitsluit dat aan particulieren in een bepaald geval — indien de toepassing van artikel 230, vierde alinea, EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak, tot gevolg zou hebben dat zij daadwerkelijke rechtsbescherming ontberen — procesbevoegdheid zou kunnen worden verleend, ben ik niet van plan de vraag te onderzoeken of het Hof de bedoeling had die mogelijkheid te bevestigen. Laat ik volstaan met op te merken dat het arrest van het Hof is gebaseerd op de opvatting dat communau-

**Is de stelling juist, dat de prejudiciële procedure volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming verschaft tegen communautaire maatregelen van algemene strekking?**

36. Ter terechtzitting heeft UPA gesteld dat zij het Hof niet verzoekt zijn rechtspraak over de uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG te wijzigen. Haar argumenten bevatten echter impliciet stevige kritiek op de rechtspraak, aangezien wordt gesteld dat deze zou kunnen leiden tot rechtswijziging,

26 — Zie eveneens beschikking van 1 februari 2001, *Area Cova e.a./Raad en Commissie* (C-301/99 P, Jurispr. blz. I-1005, punt 47).

27 — Zie in dezelfde zin arrest van 15 februari 1996, *Buralux e.a./Raad* (C-209/94 P, Jurispr. blz. I-615, punten 35 en 36).

28 — Arrest van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, (294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 23).

tenzij er in specifieke gevallen uitzonderingen op worden gemaakt.

*Procedures voor een nationale rechter kunnen particulieren geen daadwerkelijke rechtsbescherming waarborgen*

37. Ik ben het eens met UPA, dat de rechtspraak betreffende de procesbevoegdheid van particulieren problematisch is. Zoals ik hieronder in overweging zal geven, lijkt het feit dat een particulier (in de meeste gevallen) een voor hem nadelige maatregel, wanneer deze van algemene strekking is, niet rechtstreeks kan aanvechten, in wezen om twee redenen onaanvaardbaar. Ten eerste dient artikel 230, vierde alinea, EG zodanig te worden uitgelegd, dat wordt voldaan aan het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming. Procedures voor een nationale rechter verschaffen particulieren echter niet altijd daadwerkelijke rechtsbescherming en verlenen soms geen enkele rechtsbescherming. Ten tweede moedigt de rechtspraak van het Hof betreffende de uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG particulieren aan om vragen over de geldigheid van communautaire maatregelen indirect, via de nationale rechter, bij het Hof aanhangig te maken. Procedures die rechtstreeks bij het Gerecht aanhangig worden gemaakt, zijn echter meer geschikt om vragen over de geldigheid te beantwoorden dan procedures voor het Hof krachtens artikel 234 EG, en zullen minder snel rechtsonzekerheid bij particulieren en instellingen van de Gemeenschap veroorzaken. In aanvulling op deze argumenten kan worden gesteld dat de restrictieve opstelling van het Hof inzake particuliere verzoekers afwijkend is in het licht van zijn rechtspraak betreffende andere aspecten van beroepsprocedures en recente ontwikkelingen in het bestuursrecht van de lidstaten.

38. In de onderhavige zaak staat vast, dat in de rechtspraak van het Hof het beginsel wordt erkend dat een particulier die zich benadeeld voelt door een besluit dat hem een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht of voordeel ontnemt, beroep moet kunnen instellen tegen dat besluit en volledige rechtsbescherming moet genieten.<sup>29</sup>

39. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft gesteld, ligt dat beginsel ten grondslag aan de constitutionele tradities die alle lidstaten gemeen hebben en aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>30</sup> Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>31</sup>, hoewel als zodanig niet bindend, verkondigt bovendien een algemeen erkend beginsel, door in artikel 47 te bepalen dat „eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, [...] recht [heeft] op een doeltreffende voorziening in rechte”.

29 — Zie in dezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Darmon van 9 juni 1992 in de zaak *Oleificio Borelli/Commissie* (C-97/91, Jurispr. blz. I-6313, punt 31).

30 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 15 mei 1986, *Johnston* (222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18).

31 — Afgekondigd te Nice op 7 december 2000 (PB C 364, blz. 1).

40. Naar mijn mening kunnen procedures voor een nationale rechter echter niet waarborgen dat particulieren die de geldigheid van communautaire maatregelen trachten aan te vechten, volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming genieten.

rechter niet bevoegd is om te oordelen over dergelijke vragen.

41. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de nationale rechter niet bevoegd is communautaire maatregelen ongeldig te verklaren.<sup>32</sup> In een zaak met betrekking tot de geldigheid van een communautaire maatregel beperkt de bevoegdheid van de nationale rechter zich tot de beoordeling of de argumenten van de verzoeker voldoende twijfel omtrent de geldigheid van de bestreden maatregel doet rijzen om een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Hof te rechtvaardigen. Het komt mij derhalve gekunsteld voor om te betogen dat de nationale rechter de juiste instantie is voor dergelijke zaken. De strikt beperkte bevoegdheid van de nationale rechter in zaken betreffende de geldigheid van communautaire maatregelen contrasteert met de belangrijke rol die hij speelt in zaken met betrekking tot de uitlegging, toepassing en handhaving van het gemeenschapsrecht. In dergelijke zaken kan de nationale rechter, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gesteld, worden beschreven als de gewone rechter van het gemeenschapsrecht. Die beschrijving past echter niet bij zaken die geen betrekking hebben op uitleggingsvragen, maar waar alleen vragen over de geldigheid van communautaire maatregelen aan de orde zijn, aangezien de nationale

42. Ten tweede vereist het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming dat de verzoekers beroep moeten kunnen instellen bij een rechter die bevoegd is voorzieningen te treffen die hen beschermen tegen de gevolgen van onwettige maatregelen. Toegang tot het Hof door middel van artikel 234 EG wordt echter niet van rechtswege verleend aan particulieren. De nationale rechter kan weigeren vragen te verwijzen, en hoewel de hoogste rechterlijke instantie krachtens artikel 234, derde alinea, EG verplicht is tot verwijzing over te gaan, kunnen nationale beroepsprocedures lange vertragingen met zich brengen, die op zichzelf onverenigbaar kunnen zijn met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en met de behoefte aan rechtszekerheid.<sup>33</sup> De nationale rechter — zelfs op het hoogste niveau — kan ook dwalen in zijn preliminaire beoordeling van de geldigheid van communautaire maatregelen van algemene strekking en weigeren vragen met betrekking tot de geldigheid op die grond naar het Hof te verwijzen. Wanneer er wordt verwezen, is het bovendien in beginsel aan de nationale rechter om de vragen te formuleren die door het Hof moeten worden beantwoord. Particulieren zouden in de prejudiciële vraag derhalve een herdefiniëring van hun stellingen kunnen aantreffen. Door nationale rechters

32 — Arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost (314/85, Jurispr. blz. 4199).

33 — Met betrekking tot titel IV, derde deel, van het EG Verdrag kunnen bovendien uitsluitend nationale rechterlijke instanties waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep het Hof van Justitie om een prejudiciële beschikking verzoeken: zie artikel 68, lid 1, EG.

geformuleerde vragen zouden bijvoorbeeld de reeks communautaire maatregelen kunnen beperken die een verzoeker wenst aan te vechten of de ongeldigheidsgronden waarop hij zich beroept.

43. Ten derde kan het voor particulieren moeilijk zijn, en in sommige gevallen wellicht onmogelijk, om communautaire maatregelen aan te vechten die — zoals het geval lijkt zijn met de bestreden verordening — geen omzettingshandelingen van nationale autoriteiten vereisen. In die situatie is er mogelijkweliswaar geen maatregel die de grond kan vormen voor een procedure voor de nationale rechter. Het feit dat een door een communautaire maatregel geraakte particulier in sommige gevallen de geldigheid daarvan voor de nationale rechter aan de orde kan stellen door de bepalingen van die maatregel te schenden en een beroep te doen op de ongeldigheid van die bepalingen als verdediging in een strafrechtelijke of een civiele procedure tegen hem, biedt de particulier geen daadwerkelijke rechtsbescherming. Van particulieren kan duidelijk niet worden geëist dat zij de wet overtreden teneinde toegang tot de rechter te krijgen.

44. Tenslotte levert een procedure voor de nationale rechter, in vergelijking met een rechtstreeks beroep voor het Gerecht, ernstige nadelen op voor particulieren. Een procedure voor de nationale rechter, aangevuld met een verwijzing krachtens artikel 234 EG, zal waarschijnlijk aanzienlijke extra vertragingen en kosten met zich brengen. De vertragingen die inherent zijn aan een procedure voor de nationale rechter en de nationale beroepsmogelijkheden,

maken het waarschijnlijk dat in veel gevallen voorlopige maatregelen noodzakelijk zullen zijn. Hoewel de nationale rechter de bevoegdheid heeft een nationale maatregel die is gebaseerd op een communautaire maatregel op te schorten of andere voorlopige maatregelen te gelasten in afwachting van een beslissing van het Hof<sup>34</sup>, is de uitoefening van die bevoegdheid echter onderworpen aan een aantal voorwaarden en — ondanks de pogingen van het Hof om richtsnoeren voor de toepassing van die voorwaarden te geven — tot op zekere hoogte afhankelijk van het goeddunken van de nationale rechter. Door de nationale rechter gelaste voorlopige maatregelen zouden in ieder geval zijn beperkt tot de betrokken lidstaat en de verzoekers zouden dus wellicht in meer dan een lidstaat een procedure aanhangig dienen te maken. Gegeven de mogelijkheid van tegenstrijdige beslissingen van rechters in verschillende lidstaten, zou dat afbreuk doen aan de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht en ze in extreme gevallen volledige ondergraven.

*Een procedure voor het Gerecht krachtens artikel 230 EG is in het algemeen passender voor de beantwoording van vragen betreffende de geldigheid dan een verwijzingsprocedure krachtens artikel 234 EG*

45. Ik ben bovendien van mening dat een procedure voor het Gerecht krachtens

34 — Zie arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen (C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415), en 9 november 1995, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft (C-465/93, Jurispr. blz. I-3761).

artikel 230 EG in het algemeen passender is voor de beantwoording van vragen betreffende de geldigheid dan een verwijzingsprocedure krachtens artikel 234 EG.

46. De procedure is passender omdat de instelling die de bestreden maatregel heeft vastgesteld, van het begin tot het einde partij is in de procedure en omdat een rechtstreeks beroep een volledige uitwisseling van argumenten met zich brengt, en niet alleen een enkele serie schriftelijke opmerkingen, gevolgd door mondelinge opmerkingen voor het Hof. De mogelijkheid van in alle lidstaten geldende voorlopige maatregelen krachtens de artikelen 242 en 243 EG, is eveneens een belangrijk voordeel voor particulieren en voor de uniformiteit van het gemeenschapsrecht.

47. Wanneer een rechtstreeks beroep is ingesteld, wordt bovendien het publiek over het bestaan van het beroep geïnformeerd door een kennisgeving in het Publicatieblad en kunnen derden die aannemelijk maken een voldoende belang te hebben, interveniëren overeenkomstig artikel 37 van 's Hofs Statuut-EG. In een verwijzingsprocedure kunnen belanghebbende particulieren krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG uitsluitend schriftelijke opmerkingen indienen wanneer zij zijn tussengekomen in de procedure voor de nationale rechter. Dat kan moeilijk zijn, want particulieren kunnen, hoewel informatie over de prejudiciële procedure wordt gepubliceerd in het Publicatieblad, misschien niet voldoende tijdig op de hoogte zijn van procedures voor de nationale rechter om te kunnen interveniëren.

48. Zelfs van groter belang is het feit, dat het omwille van de rechtszekerheid duidelijk wenselijk is dat procedures betreffende de geldigheid van communautaire maatregelen zo snel mogelijk na de vaststelling ervan worden ingeleid. Terwijl een rechtstreeks beroep binnen de termijn van twee maanden van artikel 230, vijfde alinea, EG moet worden ingesteld, kan de geldigheid van communautaire maatregelen in principe op ieder moment bij de nationale rechter worden aangevochten.<sup>35</sup> De strikte criteria voor de procesbevoegdheid van particulieren krachtens de bestaande rechtspraak betreffende artikel 230 EG maken het noodzakelijk dat die particulieren vragen betreffende de geldigheid aan het Hof via artikel 234 EG voorleggen, en kunnen derhalve tot gevolg hebben dat de rechtszekerheid afneemt.

### *Preliminaire conclusie*

49. Ik ben om die redenen van mening dat de rechtspraak met betrekking tot de procesbevoegdheid van particulieren, zoals die is herzien in het arrest Greenpeace, welke uitleg aan dat arrest ook wordt gegeven, niet verenigbaar is met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming. Terwijl de toetsing van communautaire maatregelen via een procedure voor de nationale

35 — De enige uitzondering betreft de particulier die heeft nagelaten beroep in te stellen tegen de betrokken maatregel terwijl er geen enkele twijfel bestaat over zijn procesbevoegdheid krachtens artikel 230 EG, zie arresten TWD Textilverke Deggendorf, aangehaald in voetnoot 5; van 30 januari 1997, Wiljo (C-178/95, Jurispr. blz. I-583), en van 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, Jurispr. blz. I-1197).

rechter geschikt kan zijn *waar een zaak zowel uitleggings- als geldigheidsvragen* betreffende het gemeenschapsrecht oproept, is een procedure voor het Gerecht krachtens artikel 230, vierde alinea, EG duidelijk passender *wanneer een zaak uitsluitend de geldigheid van een communautaire maatregel* betreft. Aangezien dergelijke zaken per definitie rechtsvragen zullen oproepen, waarborgt de mogelijkheid om terzake hogere voorziening in te stellen, zoals bepaald in artikel 225 EG, dat het Hof een effectief eindtoezicht op de beslissingen van het Gerecht kan uitoefenen.

#### De benadering die UPA voorstaat

50. Ik ben het echter niet eens met UPA, dat uit die conclusie volgt dat aan een verzoeker die niet individueel wordt geraakt als bedoeld in artikel 230, vierde alinea, EG, zoals die bepaling tot dusver in de rechtspraak is uitgelegd, procesbevoegdheid zou moeten worden verleend om een verordening aan te vechten, wanneer uit een onderzoek van het specifieke geval blijkt dat de verzoeker anders daadwerkelijke rechtsbescherming zou ontberen.

51. Om te beginnen is er — zoals de Commissie betoogt — geen steun voor die stelling in de bewoordingen van artikel 230, vierde alinea, EG. De voorwaarden voor procesbevoegdheid in die

bepaling zijn objectief gedefinieerd („rechtstreeks en individueel raken”) en verwijzen niet naar de beschikbaarheid of afwezigheid, in specifieke gevallen, van alternatieve beroepsmogelijkheden voor een nationale rechter.

52. Ten tweede belast het Verdrag de communautaire rechterlijke instanties met de taak om te oordelen over de uitlegging en de geldigheid van het gemeenschapsrecht; zij zijn — zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld — niet bevoegd om te oordelen over de uitlegging en de geldigheid van het nationale recht. Wanneer de communautaire rechterlijke instanties geval per geval het bestaan in het nationale recht zouden onderzoeken, van procedures en beroepsmogelijkheden die particulieren in staat stellen communautaire maatregelen aan te vechten, zou dat naar mijn mening gevaarlijk dicht komen bij het aannemen van een rol waarmee zij door het Verdrag niet zijn belast. De communautaire rechterlijke instanties zijn bovendien niet goed geplaatst om een in sommige gevallen ingewikkeld en tijdrovend onderzoek te verrichten naar de details van het nationale procesrecht. Dat punt wordt door het onderhavige geval geïllustreerd, waar partijen het oneens zijn over de positie van rekwirante volgens het Spaanse recht en waar het moeilijk en wellicht onmogelijk is om op basis van de informatie in het dossier en de ter terechtzitting naar voren gebrachte argumenten vast te stellen of rekwirante naar nationaal recht een alternatieve beroepsmogelijkheid heeft.

53. Ten derde leidt de aanvaarding dat de procesbevoegdheid ingevolge artikel 230, vierde alinea, EG afhankelijk kan zijn van nationaal recht — dat waarschijnlijk per

lidstaat zal verschillen en zich in de tijd zal ontwikkelen — onvermijdelijk tot ongelijkheid en verlies van rechtszekerheid op een rechtsgebied dat reeds wordt gekenmerkt door een aanzienlijke gecompliceerdheid. Het zou naar mijn mening onbevredigend zijn, wanneer bijvoorbeeld een particulier in Spanje krachtens artikel 230, vierde alinea, EG een verordening zou mogen aanvechten, terwijl een particulier in het Verenigd Koninkrijk die op dezelfde wijze wordt geraakt door de verordening, niet zou worden toegelaten tot het Gerecht als gevolg van de verschillende regels die in de twee lidstaten met betrekking tot de procesbevoegdheid van toepassing zijn. Een dergelijke uitkomst zou het beginsel van gelijke behandeling schenden en zou erin kunnen resulteren dat de rechtsgeldigheid van dezelfde maatregel tegelijkertijd in procedures voor het Gerecht en voor het Hof aan de orde wordt gesteld.

#### De benadering die de Raad en de Commissie voorstaan

54. De vraag is derhalve hoe — binnen de door de bewoordingen en structuur van het Verdrag opgelegde beperkingen — kan worden gewaarborgd dat aan particuliere verzoekers daadwerkelijke rechtsbescherming wordt verleend. De Raad en de Commissie hebben in wezen voorgesteld dat de oplossing ligt in het wijzigen van de bepalingen van nationaal recht, die het moeilijk of onmogelijk maken om communautaire maatregelen aan te vechten voor de nationale rechter.

55. Ik kan dat voorstel evenmin aanvaarden.

56. Toegang tot het Gerecht via artikel 234 EG wordt, zoals ik hierboven heb uiteengezet, niet van rechtswege verleend aan particulieren. Particulieren kunnen op grond van het gemeenschapsrecht niet bepalen of er een verwijzing plaatsvindt, welke maatregelen voor toetsing naar het Hof worden verwezen of welke ongeldigheidsgronden aan de orde worden gesteld in de vragen van de nationale rechter. Die kenmerken zijn inherent aan het in artikel 234 EG bedoelde stelsel van gerechtelijke samenwerking en kunnen niet worden veranderd door wijzigingen op het niveau van het nationale procesrecht. De benadering die de Raad en de Commissie voorstaan, zou evenmin de andere hierboven geschetste problemen van de prejudiciële procedure oplossen: de verzoekers zouden nog steeds worden geconfronteerd met ernstige vertragingen, de problemen bij het verkrijgen van voorlopige maatregelen zouden voortduren, en de voordelen — wat betreft de procedure en rechtszekerheid — van een rechtstreeks beroep zouden niet worden gerealiseerd.

57. De opvatting dat daadwerkelijke rechtsbescherming zou worden gewaarborgd door een uitspraak volgens welke nationale wetten die het moeilijk of onmogelijk maken om communautaire maatregelen aan te vechten, in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, zou ook de problemen bij het wijzigen van de werking van nationale rechtssystemen kunnen onderschat-

ten. Het zou, zoals UPA stelt, zeer moeilijk zijn — zowel voor particulieren als voor de Commissie, handelend overeenkomstig artikel 226 EG — toezicht te houden op een verplichting om particulieren de mogelijkheid te verlenen om communautaire maatregelen van algemene strekking aan te vechten voor de nationale rechter en deze verplichting te handhaven.

58. In aanvulling op deze punten kan worden opgemerkt dat, teneinde de toegang tot de rechter voor particulieren in alle lidstaten te waarborgen, het Hof wellicht herhaaldelijk zou moeten oordelen over naar hun aard gevoelige zaken, die tot nu toe werden geacht volledig binnen de nationale procesautonomie te vallen.

**Voorgestelde oplossing: een nieuwe uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon**

59. De sleutel tot het probleem van de rechtsbescherming tegen onwettige communautaire handelingen ligt naar mijn mening derhalve in het begrip individueel geraakte persoon als bedoeld in artikel 230, vierde alinea, EG. Er zijn geen dwingende redenen om in dat begrip een vereiste te lezen dat een particulier die tracht een maatregel van algemene strekking aan te vechten, geïndividualiseerd moet zijn op soortgelijke wijze als een geadresseerde.

Die uitlegging brengt mee dat, hoe groter het aantal mensen is dat wordt geraakt door een maatregel, hoe minder waarschijnlijk het is dat een beroep krachtens artikel 230, vierde alinea, EG zal openstaan. Het feit dat een maatregel een groot aantal particulieren benadeelt, zodat uitgebreide in plaats van beperkte schade wordt veroorzaakt, levert naar mijn mening echter een duidelijke reden op om een rechtstreeks beroep door een of meer van die particulieren te aanvaarden.

60. Naar mijn mening dient derhalve te worden aanvaard dat een persoon geacht moet worden individueel te zijn geraakt door een communautaire maatregel, wanneer als gevolg van zijn specifieke omstandigheden de maatregel zijn belangen wezenlijk benadeelt of kan benadelen.

*Voordelen van de voorgestelde uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon*

61. Een ontwikkeling van de rechtspraak betreffende de uitlegging van artikel 230 EG in deze zin, zou verschillende zeer belangrijke voordelen hebben.

62. Ten eerste lijkt het, indien de door UPA en de door de Raad en de Commissie voorgestane oplossingen worden verwor-

pen — en er zijn zwaarwegende redenen om dat te doen —, de enige manier om te voorkomen wat in sommige gevallen een totaal ontbreken van rechtsbescherming — een rechtsweigerings — zou kunnen zijn.

zaken aanhangig dienen te worden gemaakt, en brengt hen er zelfs toe om overeenkomstige zaken zowel bij de nationale rechter als bij het Gerecht aanhangig te maken.

63. Ten tweede zou de voorgestelde uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon de rechtsbescherming aanzienlijk verbeteren. Door te voorzien in een mildere toets voor de procesbevoegdheid van particulieren dan die welke door het Hof in zijn bestaande rechtspraak wordt toegepast, zou niet alleen worden gewaarborgd dat particulieren die rechtstreeks en nadelig worden geraakt door communautaire maatregelen nooit een voorziening in rechte wordt onthouden; het onderzoek van vragen betreffende de geldigheid van maatregelen van algemene strekking zou ook kunnen plaatsvinden in het kader van de procedure die voor de oplossing ervan het meest geschikt is en waar doeltreffende voorlopige maatregelen kunnen worden getroffen.

65. Ten vierde zou het Hof, door te oordelen dat particulieren individueel worden geraakt door hen benadelende maatregelen van algemene strekking, het instellen van rechtstreeks beroep ter oplossing van geldigheidsvragen aanmoedigen, waardoor het aantal verzoeken krachtens artikel 234 EG zou worden beperkt. Dat zou, zoals hierboven uiteengezet, voordelig zijn voor de rechtszekerheid en de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht. Wat dat betreft, kan worden opgemerkt dat de rechtspraak TWD<sup>37</sup> — volgens welke een particulier een maatregel niet op grond van artikel 234 EG kan aanvechten wanneer hij, hoewel er geen twijfel bestond over zijn procesbevoegdheid krachtens artikel 230, vierde alinea, EG, heeft verzuimd binnen de termijn die is neergelegd in de vijfde alinea van dat artikel beroep in te stellen — zich naar mijn mening normaliter niet uitstrekt tot maatregelen van algemene strekking. Particulieren die worden benadeeld door maatregelen van algemene strekking zou door die rechtspraak derhalve niet worden belet dergelijke maatregelen aan te vechten voor de nationale rechter. Wanneer het begrip individueel geraakte persoon zou worden uitgelegd zoals ik heb voorgesteld, en de procesbevoegdheid voor particulieren dienovereenkomstig zou worden verruimd, kan niettemin worden verwacht dat veel beroepen zullen worden ingesteld door middel van een rechtstreeks beroep voor het Gerecht.

64. Ten derde zou deze uitlegging het grote voordeel hebben dat er duidelijkheid zou worden geschapen in een grote hoeveelheid rechtspraak waarop vaak, en naar mijn mening terecht, kritiek is geleverd wegens haar ingewikkeldheid en gebrek aan samenhang<sup>36</sup>. Zij maakt het voor praktijkjuristen moeilijk om te adviseren voor welke rechter

36 — Zie, bijvoorbeeld, Arnulf, A., „Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*”, aangehaald in voetnoot 6, blz. 52, en andere hierboven in voetnoot 5 aangehaalde artikelen.

37 — Zie arresten aangehaald in voetnoot 35.

66. Een punt van gelijk of zelfs groter belang is, dat de uitlegging van artikel 230 EG die ik voorsta, de nadruk van het beroep zou verleggen van vragen over de ontvankelijkheid naar vragen ten gronde. Hoewel men kan aanvaarden dat het wetgevingsproces van de Gemeenschap dient te worden beschermd tegen buitensporige gerechtelijke inmenging, kan een dergelijke bescherming beter worden bereikt door de toepassing van voorwaarden ten gronde die de instellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden<sup>38</sup> een passende „beoordelingsruimte” toestaan, dan door de toepassing van strikte regels betreffende de ontvankelijkheid die tot effect hebben dat verzoekers „blindelings” worden uitgesloten zonder rekening te houden met de waarde van de door hen aangevoerde argumenten.

67. Ten slotte zou de voorgestelde uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon een aantal anomalieën in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de rechterlijke toetsing opheffen. De belangrijkste anomalieën vloeien voort uit het feit dat het Hof met betrekking tot het begrip individueel geraakte persoon en met betrekking tot andere bepalingen van artikel 173 EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) verschillende benaderingen heeft gevolgd.

68. Zo heeft het Hof de soorten handelingen die voor beroep vatbaar zijn ruimhartig

bezien. Krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag was het Hof oorspronkelijk bevoegd de wettigheid na te gaan van „handelingen van de Raad en van de Commissie, voorzover het geen aanbevelingen of adviezen betreft”. Artikel 189 EEG-Verdrag (thans artikel 249 EG) definieerde verbindende communautaire handelingen als verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Op basis van die bepalingen mocht men verwachten dat het Hof enkel bevoegd was de wettigheid na te gaan van verordeningen, richtlijnen en beschikkingen die door de Raad of de Commissie waren vastgesteld. In het arrest Commissie/Raad<sup>39</sup> was het Hof echter bereid de wettigheid na te gaan van de beslissing van de Raad inzake de onderhandeling over en het sluiten van een overeenkomst door de lidstaten betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg<sup>40</sup>, op grond dat slechts aan het doel van de procedure van artikel 173 EEG-Verdrag — dat ertoe strekt tot eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag — zou worden voldaan indien het beroep kan worden ingesteld met betrekking tot alle maatregelen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.<sup>41</sup> In de zaak *Les Verts*<sup>42</sup> werd het Hof verzocht twee besluiten van het Europees Parlement betreffende de vergoeding van de uitgaven van partijen die hebben deelgenomen aan de verkiezingen van 1984 nietig te verklaren. Het heeft het beroep ontvankelijk verklaard en heeft geoordeeld dat hoewel „artikel 173 enkel de handelingen van de Raad en van de

38 — Zie, wat dat betreft, met name arrest van 13 november 1990, *Fedesa e.a.* (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 14).

39 — Arrest van 31 maart 1971, *Commissie/Raad*, „AETR” (22/70, Jurispr. blz. 263, punten 39-42).

40 — Europese overeenkomst betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg (AETR).

41 — Voor de toepassing van dit beginsel op een mededeling van de Commissie, zie arrest van 20 maart 1997, *Frankrijk/Commissie* (C-57/95, Jurispr. blz. I-1627).

42 — Aangehaald in voetnoot 28, punten 24 en 25.

Commissie [vermeldt] [...] een uitlegging van [dat artikel] die de handelingen van het Europees Parlement uitsluit van de voor beroep vatbare handelingen, zou leiden tot een resultaat dat zowel in strijd is met de geest van het Verdrag, zoals tot uitdrukking komend in artikel 164 [thans artikel 230 EG], als met het stelsel ervan.”<sup>43</sup>

69. Het Hof heeft de tekst van het Verdrag evenmin strikt uitgelegd bij de beoordeling welke instellingen bevoegd zijn krachtens het Verdrag een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bepaalde artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag dat het Hof bevoegd is uitspraak te doen inzake „elk door een lidstaat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep”. Het ontbreken van een verwijzing naar het Europees Parlement in die bepaling belette het Hof echter niet om in het arrest Chernobyl<sup>44</sup> te oordelen dat „een beroep dat het Parlement bij het Hof instelt tegen een handeling van de Raad of de Commissie, ontvankelijk [is], mits dit beroep slechts strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven”<sup>45</sup>, want hoewel „[d]e omstandigheid dat in de Verdragen een bepaling ontbreekt, die het Parlement het recht verleent om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, [...] een procedurele leemte [kan] vormen, [...] het [...] niet [kan] afdoen aan het fundamentele belang van de handhaving en de eerbiediging van het in de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen neergelegde institutionele evenwicht.”<sup>46</sup>

70. Het Hof heeft bij het onderzoek, op welke gronden de geldigheid van vastgestelde communautaire maatregelen kan worden aangevochten, geoordeeld dat hoewel artikel 173 EEG-Verdrag bepaalde dat het Hof bevoegd was uitspraak te doen inzake elk beroep wegens „schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan”, „[d]e noodzaak van een volledige en samenhangende toetsing van de wettigheid [...] een uitlegging van deze bepaling [gebiedt] in die zin, dat zij de bevoegdheid van het Hof om in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een op het EEG-Verdrag gebaseerde handeling een grief inzake schending van een bepaling van het EGA-Verdrag of het EGKS-Verdrag te onderzoeken, niet kan uitsluiten.”<sup>47</sup>

71. De restrictieve opstelling van het Hof tegenover particulieren in het kader van artikel 230, vierde alinea, EG — die het, ondanks de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap bij opeenvolgende verdragswijzigingen, niet heeft willen heroverwegen — lijkt moeilijk te rechtvaardigen in het licht van de zaken die zijn beslecht krachtens de andere alinea's van artikel 173 EEG-Verdrag, waar het Hof een ruimhartige en dynamische uitlegging van het Verdrag heeft aanvaard, of zelfs een standpunt in strijd met de tekst, teneinde te waarborgen dat de ontwikkeling van de bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen de heerschappij van het recht en het institutionele evenwicht niet ondermijnen.

72. Een verdere anomalie op dit gebied vloeit voort uit het feit dat er ingevolge het

43 — Zie eveneens beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld (C-2/88 Imm., Jurispr. blz. I-3365, punten 23 en 24).

44 — Arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041).

45 — Punt 27.

46 — Punt 26.

47 — Arrest van 29 maart 1990, Gricenland/Raad (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 8).

gemeenschapsrecht geen beperkingen zijn wat betreft de procesbevoegdheid van particulieren om schadevergoeding te vorderen krachtens de artikelen 235 EG en 288 EG. De groep particulieren die vergoeding kunnen vorderen voor schade als gevolg van communautaire maatregelen, is derhalve onbeperkt. In het kader van de strikte regels betreffende de procesbevoegdheid die krachtens artikel 230, vierde alinea, EG worden toegepast, lijkt dat tegenstrijdig, aangezien vorderingen tot schadevergoeding vaak het aanvechten van de wettigheid van communautaire maatregelen van algemene strekking met zich meebrengt, of in feite impliceert. Het Gerecht is bijgevolg reeds bevoegd om in het kader van vorderingen tot schadevergoeding (of op een exceptie van onwettigheid krachtens artikel 241 EG) de wettigheid van maatregelen van algemene strekking op verzoek van een onbeperkte groep particulieren na te gaan.

*Bezwaren tegen de voorgestelde uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon*

73. Wat zijn dan de bezwaren tegen het voorstel om een particulier als individueel geraakt door een communautaire maatregel te beschouwen, wanneer als gevolg van zijn specifieke omstandigheden de maatregel zijn belangen wezenlijk benadeelt of kan benadelen? Volgens de Raad en de Commissie zou een ruimere uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon dan in de bestaande rechtspraak van het Hof is aanvaard, in strijd zijn met artikel 230, vierde alinea, EG en een stortvloed van

bijkomende beroepen tegen communautaire handelingen tot gevolg hebben.

74. Ik ben niet overtuigd door deze argumenten.

75. Op de eerste plaats moet worden erkend dat de bewoordingen van artikel 230 EG bepaalde grenzen aangeven die moeten worden geëerbiedigd. Het is niet zo, dat alle particulieren bevoegd zijn om alle communautaire handelingen aan te vechten. Ik aanvaard echter niet de stelling dat de bewoordingen van artikel 230, vierde alinea, EG het Hof niet toestaan zijn rechtspraak betreffende het begrip individueel geraakte persoon te herzien. Het is duidelijk en kan niet sterk genoeg worden benadrukt, dat aan het begrip individueel geraakte persoon een aantal verschillende uitleggingen kan worden gegeven en dat het Hof bij de keuze tussen die uitleggingen het doel van artikel 230 EG en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming voor particulieren in aanmerking kan nemen.<sup>48</sup> In ieder geval erkent de rechtspraak van het Hof op andere gebieden<sup>49</sup> dat een evolutieve uitlegging van artikel 230 EG nodig is teneinde procedurele leemten in het stelsel van rechtsmiddelen van het Verdrag te vullen en te waarborgen dat de reikwijdte van de rechtsbescherming wordt uitgebreid

48 — Zie Schockweiler, F., „L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire”, *Journal des tribunaux, Droit européen*, nr. 25, 1996, blz. 1, 7.

49 — Zie hierboven punten 68-70.

in antwoord op de groei van de bevoegdheden van de communautaire instellingen. Hoewel die rechtspraak erkent dat het zelfs noodzakelijk kan zijn om af te wijken van de bewoordingen van het Verdrag teneinde daadwerkelijke rechtsbescherming te verschaffen, is het Hof niet verplicht in de onderhavige zaak een dergelijke stap te zetten, aangezien de uitlegging die ik voorstel, volledig verenigbaar is met de bewoordingen van het Verdrag.

76. Op de tweede plaats wijken de bewoordingen van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG) af van, en zijn zij restrictiever dan, de bewoordingen van artikel 33 EGKS-Verdrag. Er is gesteld dat die afwijking de bedoeling van de opstellers van het Verdrag weerspiegelt om afstand te nemen van de soepele rechtspraak met betrekking tot de procesbevoegdheid die zich sedert het van kracht worden van het EGKS-Verdrag in 1952 op grond hiervan had ontwikkeld<sup>50</sup> en om strikte grenzen te stellen aan de reikwijdte van de procesbevoegdheid krachtens het EEG-Verdrag<sup>51</sup>, teneinde te voorkomen dat talrijke beroepen van particulieren de in de Raad van ministers moeizaam unaniem vastgestelde wetgeving zouden ondermijnen.<sup>52</sup>

77. Dat is naar mijn mening nooit een erg sterk argument geweest.<sup>53</sup> Mogelijk onwettige maatregelen afschermen voor rechterlijke toetsing kan zelden, zoniet nooit, worden gerechtvaardigd op gronden van administratieve of wetgevende doelmatigheid. Dat geldt met name waar beperkingen van de procesbevoegdheid tot volledige rechtsweigering voor bepaalde particulieren kunnen leiden. Aan een vergelijking van de EGKS- en EEG-Verdragen ontleende argumenten zijn heden ten dage veel minder overtuigend dan toen het Hof voor het eerst de betekenis van het begrip individueel geraakte persoon diende vast te stellen.<sup>54</sup> Artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag is hernummerd maar nooit wezenlijk gewijzigd sinds het Verdrag op 1 januari 1958 in werking is getreden. Conclusies uit de historische achtergrond van een dermate oude bepaling mogen de uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon niet doen verstarren. Dat is te meer het geval omdat de redenen die de opstellers van het Verdrag naar verluidt ertoe hebben gebracht de particuliere procesbevoegdheid krachtens het EEG-Verdrag te beperken, thans in ieder geval een geringe relevantie hebben. Enerzijds is de Europese Gemeenschap thans stevig gevestigd en haar wetgevingsproces, dat in ruime mate is gebaseerd op de vaststelling van maatregelen bij meerderheid van stemmen in de Raad van ministers en het Europees Parlement, is voldoende robuust om een rechterlijke toetsing op instigatie van particulieren te doorstaan. Anderzijds worden de belangen van particulieren thans regelmatig en ingrijpend rechtstreeks geraakt door het gemeenschapsrecht; er is derhalve een overeenkomstig grotere behoefte aan daadwerke-

50 — Arresten van 23 april 1956, *groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Hoge Autoriteit* (7/54 en 9/54, Jurispr. blz. 57), en 29 november 1956, *Belgische steenkool federatie/Hoge Autoriteit* (8/55, Jurispr. blz. 309).

51 — Zie met name de gevoegde conclusies van advocaat-generaal Lagrange van 20 november 1962 in de zaak *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad* (16/62 en 17/62, Jurispr. blz. 943); Hartley, T., *The Foundations of European Community Law* (vierde druk, 1998), blz. 376.

52 — Zie, wat dat betreft, de bezorgdheid uitgesproken door advocaat-generaal Lagrange in de zaak *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad*, aangehaald in voetnoot 51, blz. 959 van de conclusie.

53 — Het argument is nooit gehanteerd bij verordeningen en richtlijnen van de Commissie, die vanaf het begin van de EG bij meerderheid van stemmen zijn vastgesteld.

54 — Zie Arnulf, A., „The action for annulment: a case of double standards”, *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, vol. 1, 2000, blz. 177, blz. 189.

lijke rechtsbescherming tegen onwettige handelingen.

78. Eveneens kan worden opgemerkt dat, hoewel de Europese Gemeenschappen voortkomen uit een reeks door de lidstaten in het kader van het volkenrecht gesloten Verdragen, het rechtsstelsel van de Gemeenschap zich zodanig heeft ontwikkeld dat het niet langer correct zou zijn om het te beschrijven als een stelsel van intergouvernementele samenwerking, en evenmin zou het juist zijn het Hof te beschrijven als een internationaal tribunaal. Het feit dat particulieren van oudsher niet, of enkel in uitzonderingsgevallen, bevoegd zijn om te procederen voor internationale rechterlijke instanties, is derhalve niet relevant voor de uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG in de huidige tijd.

79. Ten derde ben ik er niet van overtuigd dat een versoepeling van de vereisten om individueel geraakt te worden, zou leiden tot een overvloed van zaken die het juridisch systeem zouden overstromen. Niets wijst erop, dat dit is geschied binnen die rechtsstelsels, binnen en buiten de Europese Unie, die de afgelopen jaren hun vereisten

voor procesbevoegdheid stap voor stap hebben versoepeld.<sup>55</sup> Het instellen van beroep door een particulier krachtens artikel 230 EG is bovendien onderworpen aan een aantal voorwaarden. Naast het feit dat zij individueel geraakt worden, dienen verzoekers aan te tonen dat zij rechtstreeks worden geraakt. Het beroep moet binnen een termijn van twee maanden worden ingesteld. Hoewel deze voorwaarden in het verleden in de rechtspraak slechts een beperkte rol hebben gespeeld, zal hun belang bijna zeker toenemen in reactie op een versoepeling van het vereiste individueel geraakt te worden. Het is dus denkbaar dat een versoepeling van de vereisten voor procesbevoegdheid een toename van het aantal beroepen krachtens artikel 230, vierde alinea, EG tot gevolg zou hebben, die, hoewel aanzienlijk, niet onoverkomelijk zou zijn.

80. Een toename van het aantal zaken behoeft het vermogen van de rechterlijke macht van de Gemeenschap om zijn taken uit te voeren en snel recht te spreken, niet te ondermijnen. Een groot deel van de toename zou waarschijnlijk bestaan in beroepen van verschillende particulieren en verenigingen tegen dezelfde communautaire maatregelen. Dergelijke zaken zouden kunnen worden afgedaan zonder beduidend aanvullend beroep op de middelen van het Gerecht, door zaken te voegen of door zaken voor een proefproces te selecteren. Wanneer beroepen kennelijk ongegrond

55 — Zie hieronder punt 85.

zijn, zou het Gerecht ze krachtens artikel 111 van zijn Reglement voor de procesvoering bij met redenen omklede beschikking kunnen afwijzen. Gezien de gecompliceerdheid van de huidige rechtspraak betreffende de procesbevoegdheid en de gedetailleerde argumentatie in de beschikkingen van het Gerecht, met name betreffende vraagstukken over het begrip individueel geraakte persoon, zou er waarschijnlijk weinig extra inspanning zijn vereist om dergelijke beroepen om redenen ten gronde af te wijzen.

ken en wellicht merkenzaken. Bovendien blijft het mogelijk, zo nodig het aantal rechters en medewerkers bij het Gerecht uit te breiden.

**Is de tijd rijp voor een andere richting bij de uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon?**

81. De doelmatigheid van de behandeling van zaken door het Hof zou bovendien zo nodig kunnen worden vergroot door procedurele en jurisdictionele hervormingen. Er zijn in het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht reeds enige wijzigingen aangebracht, die zijn gericht op de bespoediging van de procedures.<sup>56</sup> Het Verdrag van Nice<sup>57</sup> bevat een meer flexibele procedure om het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en van het Hof te wijzigen.<sup>58</sup> Belangrijker is, dat de bij het Verdrag van Nice voorgestelde wijzigingen van het Verdrag eveneens voorzien in de instelling van rechterlijke kamers die in eerste aanleg kennis nemen van bepaalde categorieën van beroepen in specifieke aangelegenheden<sup>59</sup>, zoals ambtenarenza-

82. Ter terechtzitting heeft de Raad beklemtoond dat de rechtspraak betreffende het begrip individueel geraakte persoon vaste rechtspraak is en dat het derhalve onjuist zou zijn om daarvan in het onderhavige geval af te wijken. Het is juist, dat het Hof om redenen van rechtszekerheid alleen van vaste rechtspraak af moet wijken wanneer er dwingende argumenten zijn die pleiten voor een dergelijke stap en wanneer de tijd er rijp voor is. In de voorafgaande punten heb ik betoogd dat het inderdaad dringend nodig is de rechtspraak met betrekking tot het begrip individueel geraakte persoon te heroverwegen. Er zijn vier elementen die naar mijn mening aantonen dat het tijd is dat het Hof reageert op die argumenten.

83. Ten eerste is de stelling van de Raad, dat de rechtspraak betreffende het begrip individueel geraakte persoon een volledig coherente vaste rechtspraak is, niet juist.

56 — Deze wijzigingen zijn in werking getreden op 1 februari 2001, en zijn gepubliceerd in PB 2000, L 322, blz. 1.

57 — PB 2001, C 80, blz. 1.

58 — Krachtens artikel 245 EG moeten door het Hof en het Gerecht voorgestelde wijzigingen met eenparigheid van stemmen door de Raad worden goedgekeurd. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 224 en 225 EG voorzien in goedkeuring door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid.

59 — Voorgesteld nieuw artikel 225, sub a, EG.

Het Hof heeft in een aantal belangrijke arresten van de afgelopen tien jaar de vereisten voor de procesbevoegdheid enigszins versoepeld. In de arresten *Extramet*<sup>60</sup> en *Codorníu*<sup>61</sup> heeft het Hof aanvaard dat maatregelen van algemene strekking in de vorm van een verordening kunnen worden aangevochten door particuliere verzoekers, aangezien „[d]e algemene strekking van een handeling [...] immers niet [uitsluit], dat zij bepaalde betrokken marktdeelnemers rechtstreeks en individueel kan raken.”<sup>62</sup> Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat een particulier niet alleen procesbevoegdheid wordt verleend om een maatregel van algemene strekking aan te vechten wanneer de maatregel slechts een gesloten groep particulieren treft waartoe de verzoeker behoort, maar eveneens wanneer de verzoeker uit hoofde van een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert, kan worden geacht individueel te zijn geraakt.<sup>63</sup> Een Spaanse producent van mousserende wijn heeft in het arrest *Codorníu* getracht een bepaling van een verordening aan te vechten die de benaming „crémant” voor in bepaalde delen van Frankrijk en Luxemburg bereide wijn reserveerde. Die bepaling kon alle producenten van mousserende wijnen in de Gemeenschap die de benaming „crémant” gebruikten, of wensten te gebruiken, in hun rechtspositie treffen. Het Hof heeft niettemin geoordeeld dat „Codorníu het grafisch merk ‚Gran Cremant de Codorníu’ in 1924 in Spanje heeft laten inschrijven en dat zij dit merk zowel vóór als na die inschrijving van oudsher heeft gebruikt. Door het recht om de vermelding ‚crémant’ te gebruiken aan Franse en Luxemburgse producenten voor te behouden, belet de bestreden bepa-

ling *Codorníu* uiteindelijk om haar grafisch merk te gebruiken”.<sup>64</sup> Het Hof heeft hieruit geconcludeerd dat *Codorníu* bijgevolg „het bestaan van een situatie heeft aangetoond die haar, wat de bestreden bepaling betreft, karakteriseert ten opzichte van iedere andere marktdeelnemer.”<sup>65</sup>

84. De geleidelijke ontwikkeling naar een ruimere rechtsingang voor particulieren krachtens artikel 230, vierde alinea, EG duidt op een groeiende steun voor het standpunt dat strikte vereisten voor de procesbevoegdheid van particulieren niet langer aanvaardbaar zijn. Het feit dat het Hof in het arrest *Greenpeace* klaarblijkelijk de mogelijkheid heeft opengelaten dat procesbevoegdheid zou kunnen worden verleend in bijzondere situaties waar de rechtspraak anders een rechtsweigering tot gevolg zou hebben<sup>66</sup>, kan eveneens worden gezien als een erkenning van het problematische karakter van die rechtspraak. Een duidelijker bevestiging van dat standpunt is te vinden in de bijdrage van het Hof aan de intergouvernementele conferentie die heeft geleid tot de vaststelling van het Verdrag van Amsterdam<sup>67</sup>, waar het heeft verklaard dat „[m]en [...] zich evenwel de vraag [kan] stellen, of het beroep tot nietigverklaring, bedoeld in artikel 173 EG-Verdrag en in de overeenkomstige

60 — Zaak C-358/89, aangehaald in voetnoot 5.

61 — Arrest van 18 mei 1994, *Codorníu* (C-309/89, Jurispr. blz. I-1853).

62 — Arrest *Antillean Rice Mills*, aangehaald in voetnoot 4, punt 46.

63 — *Ibidem*, punt 49.

64 — Punt 21.

65 — Punt 22.

66 — Zie hierboven punt 35.

67 — *Rapport van het Hof van Justitie over bepaalde aspecten van de toepassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie*, Luxemburg, mei 1995.

bepalingen van de andere Verdragen, welk beroep voor particulieren enkel openstaat tegen handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken, volstaat om een effectieve rechtsbescherming te waarborgen in het geval dat door het wetgevend handelen van de instellingen inbreuk wordt gemaakt op hun grondrechten.”<sup>68</sup>

85. Ten tweede wijkt, zoals meerdere commentatoren hebben uiteengezet, de rechtspraak betreffende de procesbevoegdheid van particulieren in toenemende mate af van het bestuursrecht van de lidstaten.<sup>69</sup> Het Franse recht en de stelsels die daarop zijn gebaseerd, gebruiken het begrip „acte faisant grief” zodat bijna iedereen die door een maatregel wordt benadeeld, gelegitimeerd is om deze aan te vechten; en het begrip „interêt à agir” wordt ruim uitgelegd.<sup>70</sup> In het Engelse recht zal het jurisdictionele vereiste „voldoende belang” van de verzoeker voor het instellen van beroep, zelden een obstakel zijn voor toegang tot de rechter.<sup>71</sup>

86. Op andere gebieden zijn de grondbeginselen van de rechterlijke toetsing gevormd naar de wetgeving van de lidstaten. Zo beschermt het gemeenschapsrecht doeltreffend fundamentele beginselen die zijn afgeleid uit de nationale rechtsstelsels, zoals proportionaliteit, gelijkheid, gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid en fundamentele mensenrechten. Wat betreft de procesbevoegdheid heeft de particulier echter een veel beperkter positie dan in vele, zoniet alle, nationale rechtsstelsels. Dit is een tegenstrijdige situatie, met name gezien het voortdurende onbehagen over het ontbreken van volledige democratische legitimatie van de gemeenschapswetgeving, waardoor de Gemeenschap het risico loopt te worden blootgesteld aan verzet door nationale rechters, die, dat mag niet worden vergeten, herhaaldelijk hun vastberadenheid hebben benadrukt om te waarborgen dat ontwikkelingen binnen het gemeenschapsrecht de rechtsbescherming van particulieren niet ondermijnen.<sup>72</sup>

87. Er zou kunnen worden tegengeworpen dat sommige nationale rechtsstelsels verschil maken tussen wetgeving en administratieve maatregelen en alleen beroep op initiatief van particulieren tegen admini-

68 — Punt 20.

69 — Zie met name Arnulf, A., „Private applicants and the action for annulment under Artikel 173 of the EC Treaty”, aangehaald in voetnoot 6, blz. 7-9; Waelbroeck, D., en Verheyden, A.-M., „Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme”, aangehaald in voetnoot 6, blz. 403-425; Albors-Llorens, A., „Private Parties in EC Law, 1996”, blz. 30-40; Harlow, C., „Access to justice as a human right”, in *The EU and Human Rights*, P. Alston (ed.), 1999, blz. 187-193.

70 — Zie Chapus, R., *Droit du contentieux administratif*, 9e druk, 2001, blz. 419-457.

71 — Zie De Smith, Woolf en Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 1995, blz. 106-127.

72 — Zie met name de arresten van het Deense Højesteret in Hanne Norup Carlsen/Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (UfR 1999 H 800); arrest van het Duitse Bundesverfassungsgericht in Brunner/Verdrag betreffende de Europese Unie (2 BvR 2134/92 en BvR 2159/92, BVerfGE 89, blz. 155); en arrest van de Corte Costituzionale (Italië) in *Frangd SpA/Amministrazione delle Finanze* [beschikking 232 van 21 april 1989, (1989) 72 RD1].

stratieve maatregelen toestaan. Aangezien gemeenschapsmaatregelen van algemene strekking, wat betreft hun gevolgen, overeenkomen met wetgeving, is beroep op instigatie van particulieren niet nodig.

rechters rechtstreeks beroep instellen tegen wetgeving. In andere lidstaten zoals Dene-marken, Griekenland, Ierland<sup>75</sup>, Portugal en Zweden kan de rechtmatigheid van wetgeving worden betwist voor de gewone rechter, die erover uitspraak kan doen.

88. Ik aanvaard dat bezwaar niet.

89. Hoewel het juist is dat in het algemeen de rechterlijke toetsing van wetgeving is onderworpen aan striktere voorwaarden dan de rechterlijke toetsing van administratieve maatregelen, belet de wetgeving van de lidstaten particulieren in het algemeen niet om op te komen tegen wetgeving die in de grondwet vastgelegde rechten of fundamentele rechtsbeginselen schendt.<sup>73</sup> In bepaalde lidstaten zoals Oostenrijk, België, Duitsland en Spanje (en sommige staten die op dit moment het lidmaatschap van de Europese Unie hebben aangevraagd<sup>74</sup>) kunnen particulieren bij constitutionele

90. De beperkingen die in de lidstaten bestaan ten aanzien van de rechterlijke toetsing van wetgeving zijn bovendien gebaseerd op twee wezenlijke vooronderstellingen: nationale rechtsstelsels maken in het algemeen een duidelijk onderscheid tussen wetgeving en administratieve maatregelen, en wetgeving wordt stelselmatig vastgesteld volgens procedures die een grotere democratische legitimiteit garanderen dan administratieve maatregelen. De gemeenschapsverdragen bevatten daarentegen geen duidelijke „hiërarchie der normen”<sup>76</sup>, en hoewel het EG-Verdrag verschil maakt tussen communautaire basismaatregelen en uitvoeringsmaatregelen<sup>77</sup>, worden eerstgenoemde niet stelselmatig

73 — Zie Favoreu, L., en Jolowicz, J., (eds.), *Le contrôle juridictionnel des lois*, 1986; Brewer-Carias, A., *Judicial Review in Comparative Law*, 1989.

74 — Brunner, G., „Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe”, *Review of Central and East European Law*, 1992, blz. 535; Schwartz, H., „The new East European constitutional courts”, *Michigan journal of international law*, 1992, blz. 741; Verdussen, M., (ed.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, 1997.

75 — Krachtens artikel 34 van de Ierse grondwet is de High Court bevoegd wetgeving te toetsen op strijd met de grondwet, met een mogelijkheid van hoger beroep bij het Supreme Court.

76 — De afwezigheid van een hiërarchie der normen binnen het gemeenschapsrecht is bij de vaststelling van het Verdrag betreffende de Europese Unie onderstreept in een bij de definitieve tekst gevoegde verklaring. Verklaring nr. 16 betreffende de hiërarchie tussen communautaire besluiten bepaalt dat „[...] de intergouvernementele conferentie van 1996 zal nagaan in hoeverre de indeling van de communautaire besluiten kan worden herzien met het oog op de vaststelling van een passende hiërarchie tussen de onderscheiden categorieën van besluiten”.

77 — Artikel 202 EG.

vastgesteld volgens procedures die een grotere democratische legitimiteit garanderen dan laatstgenoemde. Een door de Raad en het Europees Parlement vastgestelde basisverordening kan bijvoorbeeld het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen overlaten aan de Raad of de Commissie. De keuze van de uitvoeringsinstantie kan de procedure waarbij de uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld en hun democratische legitimiteit beïnvloeden. Terwijl het Europees Parlement een groeiende rol speelt binnen het wetgevingsproces van de Gemeenschap, variëren zijn bevoegdheden bovendien naargelang het betrokken gebied van het Verdrag.

91. Evenmin kan worden betoogd dat, naar analogie van de situatie in bepaalde lidstaten, waar de toetsing van wetgeving aan de constitutionele rechter is voorbehouden, de toetsing van maatregelen van algemene strekking zou moeten worden voorbehouden aan het Hof, met uitsluiting van het Gerecht. Het Gerecht is reeds bevoegd om in het kader van vorderingen tot schadevergoeding of op een exceptie van onwettigheid maatregelen van algemene strekking te toetsen.

92. In de considerans van het besluit tot instelling van het Gerecht<sup>78</sup> heeft de gemeenschapswetgever gesteld dat „met het oog op het behoud van een deugdelijke en doeltreffende rechtsbescherming in de

communautaire rechtsorde, het Hof [van Justitie] in staat moet worden gesteld zich te concentreren op zijn wezenlijke taak, bestaande in het verzekeren van eenheid in de uitlegging van het gemeenschapsrecht”<sup>79</sup> en dat het de taak van het Gerecht was „de rechtsbescherming der justitiabelen [te] [...] verbeteren.”<sup>80</sup> Uit deze overwegingen blijkt dat de gemeenschapswetgever een verdeling van bevoegdheden tussen het Gerecht en het Hof voor ogen had: waar eerstgenoemde zich zou richten op de toetsing van de wettigheid van gemeenschapsmaatregelen op verzoek van particulieren, zou laatstgenoemde zich concentreren op uitspraken over uitleggingsvragen via de prejudiciële procedure en op het toetsen van de rechtmatigheid van arresten van het Gerecht, waardoor in de ultieme zeggenschap over de wettigheid van communautaire maatregelen zou worden voorzien.

93. Hoewel het Hof de indruk kan hebben gehad dat het besluit tot instelling van het Gerecht niet de noodzakelijke middelen verschaft om die visie volledig te verwezenlijken, aangezien het Gerecht oorspronkelijk slechts bevoegdheid kreeg voor beroepen van particulieren krachtens artikel 230, vierde alinea, EG in zaken met betrekking tot het mededingingsrecht, heeft de communautaire wetgever sindsdien de bevoegdheid van het Hof met betrekking

78 — Besluit van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 319, blz. 1).

79 — Vijfde overweging van de considerans.

80 — Vierde overweging van de considerans.

tot alle beroepen van particulieren krachtens artikel 230, vierde alinea, EG aan het Gerecht overgedragen.<sup>81</sup> De in het Verdrag van Nice<sup>82</sup> voorgestelde wijzigingen in de bewoordingen van artikel 220 EG erkennen bovendien het Gerecht als niet slechts „toegevoegd aan het Hof” (artikel 225 EG), maar als samen met het Hof verantwoordelijk voor de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag.

94. Het Verdrag van Nice bepaalt in het nieuwe artikel 225 EG dat het Gerecht in eerste aanleg bevoegd wordt voor alle beroepen waarnaar wordt verwezen in de artikelen 230, 232, 235, 236 en 238, met uitzondering van die welke worden toegewezen aan een rechterlijke kamer en die welke op grond van het statuut aan het Hof zijn voorbehouden. In beginsel zal het Gerecht derhalve bevoegd zijn voor alle beroepen tot nietigverklaring, of zij nu worden ingesteld door particulieren, lidstaten of instellingen van de Gemeenschap. De rol van het Gerecht als voornaamste rechter voor de wettigheidstoetsing, met mogelijkheid tot hogere voorziening bij het Hof, zal daardoor beduidend in belang toenemen.

81 — Zie besluit 93/350/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 8 juni 1993 tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 144, blz. 21); besluit 94/149/EGKS, EG van de Raad van 7 maart 1994 houdende wijziging van besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 66, blz. 29).

82 — Aangehaald in voetnoot 57.

95. Met het oog op de tenuitvoerlegging van die bepalingen heeft het Hof in een recent werkdocument voorgesteld dat van de door een lidstaat, een instelling van de Gemeenschap of de Europese Centrale Bank ingestelde beroepen tot nietigverklaring, alleen die tegen het Parlement of de Raad, of tegen het Parlement en de Raad gezamenlijk, krachtens het statuut aan het Hof moeten worden voorbehouden. Die zaken dienen volgens dat voorstel aan het Hof te worden voorbehouden teneinde zijn „min of meer constitutionele rol” van toetsing van de basisregelgeving van de Gemeenschap in stand te houden. Echter „teneinde het terugdraaien van de eerdere overdracht aan het Gerecht van de door particulieren en ondernemingen ingestelde beroepen te voorkomen, is het voorstel beperkt tot beroepen die worden ingesteld door lidstaten, instellingen van de Gemeenschap en de Europese Centrale Bank”.

96. Wat voor afspraken er ook worden gemaakt over de verdeling tussen het Hof en het Gerecht van de door een lidstaat, een instelling van de Gemeenschap of de Europese Centrale Bank ingestelde beroepen, die verdeling mag naar mijn mening het afzonderlijke en doorslaggevende vereiste niet aantasten, dat de particulier het recht dient te hebben om alle communautaire maatregelen waardoor hij wordt benadeeld, aan te vechten. Wanneer dergelijke beroepen, naar het passend lijkt, dienen te worden ingesteld bij het Gerecht, wordt de „min of

meer constitutionele rol” van het Hof gewaarborgd door zijn bevoegdheid als beroepsinstantie. Die rol zal inderdaad groeien wanneer particulieren maatregelen van algemene strekking kunnen aanvechten voor het Gerecht, met een mogelijkheid tot beroep bij het Hof.

97. Een laatste ontwikkeling die naar mijn mening duidt op de noodzaak de rechtspraak met betrekking tot het begrip individueel geraakte persoon te heroverwegen, is de huidige rechtspraak van het Hof met betrekking tot het beginsel van daadwerkelijke bescherming van de aan het gemeenschapsrecht ontleende rechten voor de nationale rechter. Hoewel dat beginsel is geponeerd in 1986, in het arrest Johnston<sup>83</sup>, zijn de gevolgen ervan slechts geleidelijk aan in de daaropvolgende rechtspraak van het Hof geformuleerd.<sup>84</sup> Uit de arresten Factortame<sup>85</sup> en Verholen<sup>86</sup> blijkt thans duidelijk dat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming van de nationale rechter kan verlangen dat hij alle nationale wetgevende maatregelen toetst, voorlopige maatregelen treft en particulieren procesbevoegdheid verleent om zaken aanhangig te maken, zelfs wanneer zij dat krachtens het nationale recht niet zouden kunnen.

98. Sommige commentatoren hebben de hoge eisen die de rechtspraak van het Hof derhalve aan de nationale rechtsstelsels oplegt, afgezet tegen de beperkte toegang van particulieren tot de gemeenschapsrechter.<sup>87</sup> Hoewel het misschien te hard is om wat dat betreft te spreken over „meten met twee maten”, kan niet worden ontkend dat de strikte regels met betrekking tot de procesbevoegdheid krachtens artikel 230, vierde alinea, EG zoals die op dit moment worden uitgelegd door het Hof, en de tekstuele en historische argumenten die door de Raad en de Commissie worden aangevoerd teneinde ze te rechtvaardigen, in toenemende mate onhoudbaar lijken in het licht van de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.<sup>88</sup>

99. De tijd is dus rijp om de rechtsbescherming van particulieren te verbeteren en over te gaan tot heroverweging van de strikte uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG die — door particuliere verzoekers aan te moedigen geldigheidsvragen via artikel 234 EG bij het Hof aanhangig te maken — tot gevolg heeft dat zaken worden weggehouden van de rechter die tot taak heeft ze te behandelen.

87 — Zie Caranta, R., „Judicial protection against Member States: a new jus commune takes shape”, *Common Market Law Review*, 1993, blz. 703, 724 en 725. Zie in dezelfde zin Harlow, C., „Towards a theory of access for the European Court of Justice”, *Yearbook of European Law*, 1992, blz. 213, 223-229; Kilpatrick, C., „The future of remedies in Europe”, *The Future of Remedies in Europe*, Kilpatrick, C., Novitz T., en Skidmore, P., (eds.) 2000, blz. 9; Ward, A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, 2000, blz. 242; Arnulf, A., artikel aangehaald in voetnoot 54.

88 — Wat dat betreft kan worden opgemerkt, dat het Hof in het kader van voorlopige maatregelen de mogelijkheid van het meten met twee maten uitdrukkelijk heeft verworpen: zie arrest Zuckerfabrik Süderdithmarschen, aangehaald in voetnoot 34, punt 20.

83 — Arrest Johnston, aangehaald in voetnoot 30.

84 — Zie met name arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097); 3 december 1992, Oleificio Borelli (C-97/91, Jurispr. blz. I-6313); 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Jurispr. blz. I-207), en 11 januari 2001, Siples (C-226/99, Jurispr. blz. I-277).

85 — Arrest van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punten 19-22).

86 — Arrest van 11 juli 1991, Verholen e.a. (C-87/90, C-88/90 en C-89/90, Jurispr. blz. I-3757, punten 23-24).

## Conclusie

100. De rechtspraak met betrekking tot de bevoegdheid van particulieren om zaken bij het Hof (thans bij het Gerecht) aanhangig te maken, heeft in de loop der jaren aanleiding gegeven tot talrijke meestal zeer kritische commentaren. Het kan niet worden ontkend dat de beperkte ontvankelijkheid van beroepen van particulieren in brede kring wordt beschouwd als een van de minst bevredigende aspecten van het communautaire rechtsstelsel.<sup>89</sup> Het is niet alleen de beperkte toegang die wordt bekritiseerd; het is ook de ingewikkeldheid en duidelijke inconsistentie die het gevolg zijn van pogingen van het Hof om toegang toe te staan waar de traditionele benadering tot een duidelijke „rechtsweigering” zou leiden. Zo spreekt een van de volledigste en gezaghebbendste recente studies van „de smet op het landschap van het gemeenschapsrecht die de rechtspraak met betrekking tot de ontvankelijkheid is geworden”.<sup>90</sup> Hoewel er getwijfeld kan worden hoeveel kritiek de rechtspraak verdient, kan zeker niet worden betwist dat de toegang tot het Hof bij uitstek een gebied is waar het recht zelf duidelijk, samenhangend en gemakkelijk te begrijpen moet zijn.

101. In deze conclusie heb ik uiteengezet dat het Hof, in plaats van op grond van het arrest Greenpeace nog in een beperkte uitzondering op zijn rechtspraak betreffende procesbevoegdheid te voorzien, die rechtspraak dient te heroverwegen en moet kiezen voor een bevredigender uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon.

<sup>89</sup> — Zie hierboven, voetnoot 5.

<sup>90</sup> — Arnulf, A., „Private applicants and the action for annulment since Codorníu”, aangehaald in voetnoot 6, blz. 52.

102. Het kan nuttig zijn de argumenten voor dat standpunt als volgt samen te vatten:

1) Tegen de fundamentele stelling van het Hof, dat de mogelijkheid voor een particulier om een verzoek om een prejudiciële beslissing uit te lokken, een volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming verschaft tegen maatregelen van algemene strekking, kunnen ernstige bezwaren worden ingebracht:

— ingevolge de prejudiciële procedure heeft de verzoeker niet het recht om te beslissen of tot verwijzing wordt overgegaan, welke maatregelen ter toetsing worden voorgelegd of welke ongeldigheidsgronden worden aangevoerd. Hij heeft dus geen recht op toegang tot het Hof. Anderzijds kan de nationale rechter zelf het verzoek niet inwilligen door de litigieuze maatregel van algemene strekking ongeldig te verklaren;

— er zou sprake kunnen zijn van rechtsweigering in gevallen waar het voor een particulier moeilijk of onmogelijk is een maatregel van algemene strekking indirect aan te vechten (bijvoorbeeld wanneer er geen voor beroep vatbare uitvoeringsmaatregelen zijn of wanneer de verzoeker de wet zou moeten overtreden teneinde de daaruit voortvloeiende strafmaatregelen aan te kunnen vechten);

— het is gunstig voor de rechtszekerheid dat een maatregel van algemene strekking zo snel mogelijk kan worden getoetst en niet pas nadat er uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld;

— indirecte beroepen tegen maatregelen van algemene strekking door middel van verzoeken krachtens artikel 234 EG om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van die maatregelen, hebben een aantal procedurele nadelen in vergelijking met rechtstreekse beroepen voor het Gerecht krachtens artikel 230 EG, bijvoorbeeld wat betreft de deelneming van de instelling(en) die de maatregel heeft vastgesteld, de vertragingen en de kosten, het treffen van voorlopige maatregelen en de mogelijkheid van interventie door derden.

2) Deze bezwaren kunnen niet worden ondervangen door bij wijze van uitzondering procesbevoegdheid te verlenen in gevallen waar een verzoeker krachtens het nationale recht geen mogelijkheden heeft om een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de bestreden maatregelen uit te lokken. Een dergelijke benadering

— vindt geen basis in de bewoordingen van het Verdrag;

— zou de gemeenschapsrechter onvermijdelijk verplichten om regels van nationaal recht uit te leggen en toe te passen, een taak waarop hij niet is voorbereid en waarvoor hij zelfs niet bevoegd is;

— zou tot ongelijkheid tussen marktdeelnemers van verschillende lidstaten en tot een verdere vermindering van de rechtszekerheid leiden.

3) Deze bezwaren kunnen evenmin worden ondervangen door ervan uit te gaan dat de lidstaten verplicht zijn, in hun nationaal rechtsstelsel te waarborgen dat verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van communautaire maatregelen van algemene strekking mogelijk zijn. Een dergelijke benadering zou

— de meeste problemen die in de huidige situatie bestaan, zoals het gebrek aan van rechtswege openstaande rechtsmiddelen, onnodige vertragingen en kosten voor de particulier of het treffen van voorlopige maatregelen, onopgelost laten;

— moeilijk te controleren en te handhaven zijn; en

— vergaande inmenging in de nationale procesautonomie vergen.

4) De enige bevredigende oplossing is derhalve de erkenning dat een particulier individueel wordt geraakt door een communautaire maatregel wanneer de maatregel zijn belangen wezenlijk benadeelt of kan benadelen. Die oplossing heeft de volgende voordelen:

— alle hierboven uiteengezette problemen worden opgelost: de verzoekers krijgen daadwerkelijk rechtstreeks toegang tot een rechter die een voorziening kan treffen. Gevallen van rechtsweigering worden vermeden en de rechtsbescherming wordt op meerdere wijzen verbeterd;

- de tegenstrijdigheid in de huidige rechtspraak, dat hoe groter het aantal personen is dat wordt geraakt, hoe minder waarschijnlijk een effectieve rechterlijke toetsing is, wordt opgeheven;
  
- de toenemend ingewikkelde en onvoorspelbare regels met betrekking tot de procesbevoegdheid worden vervangen door veel eenvoudiger voorwaarden, die de nadruk in zaken voor de gemeenschapsrechter verleggen van zuiver formele ontvankelijkheidsvragen naar vragen ten gronde;
  
- een dergelijke nieuwe uitlegging komt overeen met de algemene tendens van de rechtspraak om de reikwijdte van de rechtsbescherming uit te breiden in antwoord op de toename van de bevoegdheden van de instellingen van de Gemeenschap (de arresten ERTA, Les Verts en Chernobyl).

5) De bezwaren tegen de versoepeling van de voorwaarden voor procesbevoegdheid overtuigen niet. In het bijzonder:

- de bewoordingen van artikel 230 EG beletten haar niet;
  
- het afschermen van mogelijk onwettige maatregelen voor rechterlijke toetsing kan niet worden gerechtvaardigd op gronden van administratieve of wetgevende doelmatigheid: de bescherming van het wetgevingsproces dient te worden bereikt door passende controlemiddelen ten gronde;

— de vrees het Gerecht te overladen, lijkt overdreven aangezien de termijn in artikel 230, vijfde alinea, EG en het vereiste rechtstreeks geraakt te worden een onoverkomelijke toename van het aantal zaken zal voorkomen; er bestaan procedurele middelen om de toename van het aantal zaken te beperken.

6) Het belangrijkste bezwaar kan zijn dat de rechtspraak reeds een tijdlang vaststaat. Er zijn echter een aantal redenen waarom de tijd thans rijp is voor verandering. Met name:

— in veel grensgevallen is de rechtspraak niet vast en is zij trouwens de afgelopen jaren versoepeld, met het gevolg dat de beslissingen met betrekking tot de ontvankelijkheid in toenemende mate ingewikkeld en onvoorspelbaar zijn geworden;

— de rechtspraak wijkt steeds meer af van de toenemende soepelheid in het recht van de lidstaten;

— de instelling van het Gerecht en de voortschrijdende overdracht van alle door particulieren ingestelde beroepen naar dat Gerecht maken de versoepeling van de voorwaarden voor de procesbevoegdheid van particulieren om maatregelen van algemene strekking aan te vechten, in toenemende mate noodzakelijk;

— de rechtspraak van het Hof betreffende het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming voor de nationale rechter bemoeilijkt in toenemende mate de rechtvaardiging van strikte beperkingen van de procesbevoegdheid voor de gemeenschapsrechter.

103. Op grond van bovenstaande redenen is mijn conclusie, dat een particulier moet worden geacht door een communautaire maatregel individueel te zijn geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, wanneer als gevolg van zijn specifieke omstandigheden de maatregel zijn belangen wezenlijk benadeelt of kan benadelen.

104. Aangezien de bestreden beschikking van het Gerecht is gebaseerd op een restrictievere uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon, ben ik van mening dat zij dient te worden vernietigd. Of UPA ontvankelijk is in haar beroep moet echter — in overeenstemming met het te wijzen arrest in de onderhavige zaak — door het Gerecht worden beslist.

105. In het licht van deze conclusie hoeft niet te worden ingegaan op de overige argumenten van UPA, dat de motivering in de punten 61 tot en met 64 van de bestreden beschikking ontoereikend en tegenstrijdig is en berust op een verkeerde uitlegging van haar argumenten.

106. UPA preciseert, dat zij geen vergoeding van haar kosten door de wederpartij vordert, en ik geef het Hof derhalve in overweging:

- 1) de bestreden beschikking te vernietigen;
- 2) te beslissen dat UPA, de Raad en de Commissie hun eigen kosten zullen dragen.