



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 november 2016 *

„Prejudiciële verwijzing — Fundamentele vrijheden — Artikelen 49, 56 en 63 VWEU —
Situatie waarvan alle aspecten zich binnen een lidstaat afspelen — Niet-contractuele aansprakelijkheid
van een lidstaat voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die
kunnen worden toegerekend aan de nationale wetgever en de nationale rechterlijke instanties”

In zaak C-268/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de
cour d'appel de Bruxelles (België) bij beslissing van 24 april 2015, ingekomen bij het Hof op 8 juni
2015, in de procedure

Fernand Ullens de Schooten

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič,
L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal en E. Regan, kamerpresidenten, A. Rosas, C. Toader, M. Safjan
(rapporteur), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 mei 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Fernand Ullens de Schooten, vertegenwoordigd door E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue en
N. Pourbaix, avocats,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux, C. Pochet en S. Vanrie als
gemachtigden, bijgestaan door L. Grauer, R. Jafferli en R. van Melsen, avocats,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en W. Mölls als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juni 2016,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49, 56 en 63 VWEU, artikel 4, lid 3, VEU en de beginselen van doeltreffendheid en voorrang van het Unierecht.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding dat tussen Fernand Ullens de Schooten en de Belgische Staat speelt over een vordering ter zake van niet-contractuele aansprakelijkheid van de Belgische Staat wegens schending van het Unierecht door de Belgische wetgevende en rechterlijke macht.

Toepasselijke bepalingen

Belgisch recht

Koninklijk besluit nr. 143

- 3 Koninklijk besluit nr. 143 van 30 december 1982 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de laboratoria moeten voldoen voor de tegemoetkoming van de ziekteverzekering voor verstrekkingen van klinische biologie (*Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1983), zoals gewijzigd bij artikel 17 van de programmawet van 30 december 1988 (*Belgisch Staatsblad* van 5 januari 1989; hierna: „koninklijk besluit nr. 143”), bepaalt in artikel 3, § 1, dat laboratoria voor klinische biologie, om te worden erkend door de minister van Volksgezondheid en om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), moeten worden uitgebaat door personen die zijn gemachtigd om verstrekkingen van klinische biologie uit te voeren, namelijk geneesheren, apothekers en licentiaten in de scheikunde.

Burgerlijk wetboek

- 4 Artikel 2262bis, § 1, van het Burgerlijk Wetboek luidt:

„Alle persoonlijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van tien jaar.

In afwijking van het eerste lid verjaren alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

De in het tweede lid vermelde vorderingen verjaren in ieder geval door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan.”

Gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit

- 5 Artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991 (*Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1991), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalde:

„Verjaard en voorgoed ten voordele van de Staat vervallen zijn, onverminderd de vervallenverklaringen ten gevolge van andere wettelijke, reglementaire of ter zake overeengekomen bepalingen:

- 1° de schuldvorderingen, waarvan de wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschied is binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij zijn ontstaan;

[...]”

- 6 Artikel 101 van die wetten luidde als volgt:

„De verjaring wordt gestuit door een gerechtsdeurwaardersexploot, alsook door een schulderkenning door de Staat.

Het instellen van een rechtsvordering schorst de verjaring totdat een definitieve beslissing is gewezen.”

Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat

- 7 Artikel 131, tweede lid, van de wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat van 22 mei 2003 (*Belgisch Staatsblad* van 3 juli 2003) luidt:

„Artikel 100, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit blijft van toepassing op de schuldvorderingen op de federale Staat die ontstaan zijn vóór de inwerkingtreding van deze wet.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 8 Ullens de Schooten exploiteerde het laboratorium voor klinische biologie BIORIM, dat op 3 november 2000 failliet is verklaard.
- 9 Na een klacht bij de Europese Commissie heeft deze instelling op 20 juni 1985 beroep ingesteld bij het Hof wegens niet-nakoming door het Koninkrijk België van zijn verplichtingen ingevolge artikel 52 EG-Verdrag (na wijziging artikel 43 EG) door vergoeding uit hoofde van de sociale zekerheid uit te sluiten voor verstrekkingen van klinische biologie die werden verricht in laboratoria geëxploiteerd door een privaatrechtelijke rechtspersoon waarvan niet alle leden, vennoten en beheerders tot het verrichten van medische analyses bevoegde natuurlijke personen waren.
- 10 Het Hof heeft dit beroep bij arrest van 12 februari 1987, Commissie/België (221/85, EU:C:1987:81), verworpen. Het Hof heeft, wat betreft de vrijheid van vestiging, met name vastgesteld dat iedere lidstaat, zolang hij het vereiste van gelijke behandeling maar in acht neemt, vrij was om, als betreffende communautaire regels ontbraken, op zijn grondgebied de werkzaamheid te regelen van laboratoria die verstrekkingen van klinische biologie verrichtten. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de desbetreffende Belgische regeling voor artsen of apothekers die onderdaan van een andere lidstaat waren, geen beletsel vormde om zich in België te vestigen en aldaar een laboratorium te exploiteren voor klinische analyses die in aanmerking kwamen voor vergoeding uit hoofde van de sociale zekerheid. Het Hof is op basis hiervan tot het oordeel gekomen dat het ging om een regeling die

gelijkelijk van toepassing was op Belgische onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten en waarvan de inhoud noch de doelstellingen de conclusie toelieten dat zij was vastgesteld met het oogmerk van discriminatie of dat zij een discriminerende werking had.

- 11 In de loop van 1989 werd tegen het laboratorium BIORIM een strafrechtelijk onderzoek ingesteld wegens verdenking van belastingfraude. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat Ullens de Schooten werd vervolgd, met name wegens het verhullen van de onwettige exploitatie van een laboratorium in strijd met artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143.
- 12 Bij vonnis van 30 oktober 1998 heeft de tribunal de première instance de Bruxelles (Rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) Ullens de Schooten veroordeeld tot vijf jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf en een geldboete. Bovendien heeft deze rechterlijke instantie de vorderingen van de ziekenfondsen die zich burgerlijke partij hadden gesteld, toegewezen en werd Ullens de Schooten veroordeeld om aan hen, voorlopig, een bedrag van één euro te betalen.
- 13 De tribunal de première instance de Bruxelles heeft het argument van Ullens de Schooten afgewezen dat artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 nog niet in werking was getreden ten tijde van de feiten waarop de strafvervolgning tegen hem betrekking had.
- 14 Bij arrest van 7 december 2000 heeft de cour d'appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel, België) dat vonnis vernietigd. Deze rechterlijke instantie heeft Ullens de Schooten echter voor dezelfde feiten veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar en een voorwaardelijke gevangenisstraf van één jaar, en tot een geldboete. De vorderingen van de burgerlijke partijen werden niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard.
- 15 Blijkens de verwijzingsbeslissing is er in dat arrest „nergens sprake” van schending van artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 wat de feiten betreft die vóór de inwerkingtreding van dit artikel werden begaan. Aangaande de feiten die na de inwerkingtreding van die bepaling werden begaan, heeft de cour d'appel de Bruxelles het betoog van Ullens de Schooten dat die bepaling in strijd was met het Unierecht, afgewezen en geweigerd het Hof een prejudiciële vraag te stellen.
- 16 Bij arrest van 14 februari 2001 heeft het Hof van Cassatie (België) het tegen de strafrechtelijke veroordeling door de cour d'appel de Bruxelles ingestelde beroep verworpen, het beroep van de burgerlijke partijen toegewezen en de zaak verwezen naar de cour d'appel de Mons (hof van beroep Bergen, België).
- 17 Bij arrest van 23 november 2005 heeft de cour d'appel de Mons de betalingsvordering van zes ziekenfondsen jegens Ullens de Schooten gedeeltelijk gegrond verklaard in verband met de ten onrechte aan het laboratorium BIORIM betaalde bedragen gedurende de periode van 1 augustus 1989 tot en met 16 april 1992.
- 18 Deze rechterlijke instantie heeft het argument van Ullens de Schooten dat artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 in strijd was met het Unierecht, verworpen. Zij achtte zich gebonden aan het gezag van gewijsde van het arrest van de cour d'appel de Bruxelles van 7 september 2000 en heeft Ullens de Schooten veroordeeld tot betaling van een bedrag van, voorlopig, één euro aan de betrokken ziekenfondsen, waarbij de ziekenfondsen werd verzocht hun schade inzake de na de inwerkingtreding van artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 verrichte betalingen, te herberekenen.
- 19 Bij arrest van 14 juni 2006 heeft het Hof van Cassatie de tegen het arrest van de cour d'appel de Mons ingestelde beroepen verworpen.
- 20 Terwijl die gerechtelijke procedure omtrent de aansprakelijkheid van Ullens de Schooten liep, werd de erkenning van het laboratorium BIORIM door de Commissie voor klinische biologie, bij beslissing van 18 maart 1999, geschorst voor een periode van twaalf maanden.

- 21 Bij ministerieel besluit van 9 juli 1999 heeft de minister van Volksgezondheid het tegen deze beslissing ingestelde administratieve beroep verworpen.
- 22 Bij beslissing van 8 juni 2000 heeft de Commissie voor klinische biologie de schorsing van de erkenning met twaalf maanden verlengd.
- 23 Bij ministerieel besluit van 24 juli 2000 heeft de minister van Volksgezondheid het administratieve beroep tegen deze nieuwe beslissing verworpen.
- 24 Naar aanleiding van twee beroepen tot nietigverklaring van deze ministeriële besluiten heeft de Raad van State (België) een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof (België) betreffende de verenigbaarheid van artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 met de Grondwet.
- 25 In de tussentijd had de Commissie, naar aanleiding van een door Ullens de Schooten ingediende klacht, op 17 juli 2002 aan het Koninkrijk België een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij oordeelde dat artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 in strijd was met artikel 43 EG.
- 26 Nadat de Belgische Staat artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143 had gewijzigd, werd de zaak door de Commissie als afgedaan beschouwd.
- 27 Bij arrest nr. 160/2007 van 19 december 2007 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat die bepaling, in de versie die gold vóór die wijziging, verenigbaar was met de Grondwet.
- 28 Het Grondwettelijk Hof heeft ook verklaard dat het laboratorium BIORIM zich niet kon beroepen op de artikelen 43, 49 en 56 EG omdat de rechtsverhoudingen van dit laboratorium „volledig [waren] gesitueerd binnen de interne sfeer van een lidstaat”.
- 29 De Raad van State heeft bijgevolg, bij arresten van 10 september en 22 december 2008, de beroepen verworpen.
- 30 Bij verzoekschriften van 14 december 2006 en 21 augustus 2007 heeft Ullens de Schooten beroep ingesteld bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om te laten vaststellen dat de Belgische Staat het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden had geschonden.
- 31 In zijn arrest van 20 september 2011, Ullens de Schooten en Rezabek tegen België (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat geen sprake was van schending van artikel 6, lid 1, van dat verdrag.
- 32 Op 17 juli 2007 heeft Ullens de Schooten de Belgische Staat voor de tribunal de première instance de Bruxelles gedaagd om hem te vrijwaren van in de eerste plaats alle financiële gevolgen van de veroordeling die tegen hem is uitgesproken in het arrest van 23 november 2005 van de cour d’appel de Mons, en in de tweede plaats alle gevolgen van eventueel tegen hem uitgesproken veroordelingen op verzoek van het laboratorium BIORIM of de oud-bestuurder van dat laboratorium, en in de derde plaats alle gevolgen van een tegen hem uitgesproken veroordeling in het kader van belastinggeschillen.
- 33 Ullens de Schooten heeft hierbij gevorderd dat de Belgische Staat wordt veroordeeld tot betaling van een bedrag van 500 000 EUR als vergoeding voor immateriële schade, een voorlopig bedrag van 34 500 000 EUR omdat hij niet in staat is geweest het laboratorium BIORIM te exploiteren, alsmede een voorlopig bedrag van één euro voor honoraria en kosten van advocaten.
- 34 Ullens de Schooten heeft de tribunal de première instance de Bruxelles verzocht om, mocht deze rechtbank twijfels hebben over de toepasbaarheid van het Unierecht in de onderhavige zaak, een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

- 35 Bij vonnis van 19 juni 2009 heeft de tribunal de première instance de Bruxelles de in punt 33 van het onderhavige arrest bedoelde vordering niet-ontvankelijk verklaard wegens verjaring.
- 36 Ullens de Schooten heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechterlijke instantie, die twijfels heeft over de uitlegging en de toepassing van het Unierecht in de onderhavige zaak.
- 37 Daarop heeft de cour d'appel de Bruxelles de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Vereist het Unierecht en meer bepaald het doeltreffendheidsbeginsel dat in bepaalde omstandigheden [...] de nationale verjaringstermijn van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, die van toepassing is op een vordering tot schadevergoeding van een particulier tegen de Belgische Staat wegens schending van artikel 43 EG door de wetgever, eerst begint te lopen wanneer die schending is vastgesteld, of is het doeltreffendheidsbeginsel in deze omstandigheden integendeel voldoende gewaarborgd doordat deze particulier de mogelijkheid heeft de verjaring te stuiten door het betekenen van een deurwaardersexploot?
 - 2) Moeten de artikelen 43, 49 en 56 EG en het begrip ‚zuiver interne situatie‘, dat een beroep door een justitiabele op deze bepalingen in het kader van een geding voor een nationale rechter kan beperken, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van het Europese recht in een geding waarin een Belgisch onderdaan van de Belgische Staat vergoeding verlangt voor schade veroorzaakt door een vermeende schending van het Unierecht wegens de vaststelling en handhaving van een Belgische wettelijke regeling als die van artikel 3 van koninklijk besluit nr. 143, die zonder onderscheid op de eigen onderdanen en op de onderdanen van andere lidstaten van toepassing is?
 - 3) Moeten het beginsel van voorrang van het Europese recht en artikel 4, lid 3, VEU aldus worden uitgelegd dat zij niet toelaten dat de regel van het gezag van gewijsde buiten toepassing wordt gelaten wanneer het erom gaat een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing die met het Europese recht in strijd blijkt te zijn, opnieuw te onderzoeken of te vernietigen, maar wel toelaten dat een nationale regel inzake het gezag van gewijsde buiten toepassing wordt gelaten wanneer deze regel de rechter zou gebieden op grond van die in kracht van gewijsde gegane maar met het Europese recht strijdige rechterlijke beslissing een andere beslissing te nemen waarmee de schending van het Europese recht door de eerste rechterlijke beslissing een permanent karakter zou krijgen?
 - 4) Kan het Hof bevestigen dat de vraag of de regel van het gezag van gewijsde in het geval van een in kracht van gewijsde gegane, met het Europese recht strijdige rechterlijke beslissing buiten toepassing moet worden gelaten in het kader van een verzoek om deze beslissing opnieuw te onderzoeken of te vernietigen, niet zakelijk gelijk is, in de zin van de arresten [van 27 maart 1963, *Da Costa* e.a. (28/62–30/62, EU:C:1963:6),] [en 6 oktober 1982, *Cilfit* e.a. (283/81, EU:C:1982:335)], aan de vraag of de regel van het gezag van gewijsde in strijd is met het Europese recht in het kader van een verzoek om een (nieuwe) beslissing waarmee de schending van het Europese recht zou worden herhaald, zodat de in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie niet aan haar verplichting tot prejudiciële verwijzing kan ontkomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

- 38 Volgens de Belgische regering is het Hof onbevoegd om uitspraak te doen op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, aangezien het hoofdgeding een zuiver nationale situatie betreft die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 39 Vastgesteld moet echter worden dat de verwijzende rechter met zijn vragen in wezen wenst te vernemen of de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat voor schade die particulieren stellen te hebben geleden doordat het Unierecht is geschonden, aan de orde kan zijn in een zaak waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.
- 40 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU het Unierecht enkel binnen de grenzen van de aan het Hof toegekende bevoegdheden kan uitleggen (zie arrest van 27 maart 2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Het beginsel dat de staat niet-contractueel aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die aan de staat kunnen worden toegerekend, is inherent aan de rechtsorde van de Unie. Het Hof heeft geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding, uit hoofde van die aansprakelijkheid, wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, namelijk dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade (zie in die zin arresten van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 35, en 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 31 en 51).
- 42 Voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade als gevolg van de beslissing van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie, die in strijd is met een voorschrift van Unierecht, gelden dezelfde voorwaarden (zie arresten van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 52, en 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Derhalve valt het beginsel dat de staat niet-contractueel aansprakelijk is, onder de uitleggingsbevoegdheid van het Hof.
- 44 Het Hof is dus bevoegd om uitspraak te doen op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

Tweede vraag

- 45 Met zijn tweede vraag, die als eerste dient te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de regeling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade die wordt geleden als gevolg van schending van dat recht, van toepassing is als er in een zaak waarvan alle aspecten zich binnen die ene lidstaat afspelen, sprake is van schade die een particulier stelt te hebben geleden doordat een op nationale onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten gelijkelijk van toepassing zijnde nationale regeling schending zou opleveren van een in artikel 49, 56 of 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheid.

- 46 Ter beantwoording van de tweede vraag moet er om te beginnen op worden gewezen dat, zoals in punt 41 van het onderhavige arrest in herinnering is geroepen, de staat slechts niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht, wanneer het betrokken voorschrift van Unierecht ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren. Nagegaan moet dus worden of een particulier in een situatie als die van Ullens de Schooten rechten ontleent aan de betrokken bepalingen van het VWEU.
- 47 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van kapitaal niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (zie in die zin arresten van 20 maart 2014, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, C-139/12, EU:C:2014:174, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 30 juni 2016, *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Uit de verwijzingsbeslissing en het in de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest aangehaalde arrest nr. 160/2007 van het Belgische Grondwettelijk Hof van 19 december 2007 blijkt dat voor het hoofdgeding kenmerkend is dat alle aspecten daarvan zich binnen de Belgische Staat afspelen. Het is immers zo dat Ullens de Schooten, een Belgisch onderdaan die een laboratorium voor klinische biologie op Belgisch grondgebied heeft geëxploiteerd, van de Belgische Staat vergoeding verlangt van de schade die hij stelt te hebben geleden doordat de in punt 3 van het onderhavige arrest genoemde Belgische regeling zich niet zou verdragen met het Unierecht.
- 49 Dat het Hof in het arrest van 12 februari 1987, *Commissie/België* (221/85, EU:C:1987:81), met betrekking tot het door de Commissie ingestelde beroep wegens niet-nakoming heeft beoordeeld of het Koninkrijk België een in het EEG-Verdrag neergelegde fundamentele vrijheid had geëerbiedigd, is op zich niet voldoende om aan te nemen dat een particulier zich op die vrijheid kan beroepen in een zaak als het hoofdgeding, waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Terwijl het instellen van een beroep wegens niet-nakoming impliceert dat het Hof toetst of de door de Commissie ter discussie gestelde nationale maatregel er in het algemeen toe kan leiden dat ondernemers uit andere lidstaten ervan afzien om gebruik te maken van de desbetreffende vrijheid, heeft het Hof in een prejudiciële procedure immers de taak om de verwijzende rechter bij te staan bij de beslechting van het bij hem aanhangige concrete geschil, hetgeen inhoudt dat wordt aangetoond dat die vrijheid van toepassing is op dat geschil.
- 50 Het is juist dat het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de uitlegging van de op de fundamentele vrijheden betrekking hebbende Verdragsbepalingen ontvankelijk heeft geacht, ook al speelden alle aspecten van de hoofdgedingen zich binnen één lidstaat af, op de grond dat niet kon worden uitgesloten dat in andere lidstaten wonende burgers interesse hadden of zouden hebben om gebruik te maken van die vrijheden om werkzaamheden te verrichten in de lidstaat die de betreffende nationale regeling had uitgevaardigd, en dus dat die regeling, die zonder onderscheid gold voor nationale onderdanen en onderdanen van andere lidstaten, gevolgen kon hebben die niet beperkt waren tot die lidstaat (zie in die zin met name arresten van 1 juni 2010, *Blanco Pérez en Chao Gómez*, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punt 40; 18 juli 2013, *Citroën Belux*, C-265/12, EU:C:2013:498, punt 33, en 5 december 2013, *Venturini e.a.*, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punten 25 en 26).
- 51 Het Hof heeft tevens vastgesteld dat wanneer de verwijzende rechter zich tot het Hof wendt in het kader van een procedure tot vernietiging van bepalingen die niet alleen van toepassing zijn op nationale burgers maar ook op burgers van andere lidstaten, de beslissing die deze rechter naar aanleiding van het prejudiciële arrest van het Hof neemt, ook ten aanzien van burgers van andere lidstaten gevolgen zal sorteren, hetgeen rechtvaardigt dat het Hof een antwoord geeft op de vragen die aan het Hof zijn voorgelegd met betrekking tot de Verdragsbepalingen die zien op de fundamentele vrijheden, ook al spelen alle aspecten van het hoofdgeding zich in één lidstaat af (zie in die zin arrest van 8 mei 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 35).

- 52 Voorts moet eraan worden herinnerd dat de uitlegging van de in de artikelen 49, 56 en 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheden van belang kan zijn in een zaak waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, wanneer het nationale recht de verwijzende rechter voorschrijft een burger van zijn lidstaat dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht zou ontlelen (zie in die zin arresten van 5 december 2000, Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, punt 23; 21 juni 2012, Susisalo e.a., C-84/11, EU:C:2012:374, punt 20, en 21 februari 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e.a., C-111/12, EU:C:2013:100, punt 35).
- 53 Dit geldt ook in gevallen waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet binnen de directe werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar de bepalingen van dat recht van toepassing zijn op grond van de nationale wettelijke regeling, waarin ten aanzien van situaties waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, is gekozen voor dezelfde aanpak als in het Unierecht (zie in die zin arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punten 36, 37 en 41; 17 juli 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, punten 27 en 32, en 14 maart 2013, Allianz Hungária Biztosító e.a., C-32/11, EU:C:2013:160, punt 20).
- 54 In de gevallen als bedoeld in de punten 50 tot en met 53 van het onderhavige arrest kan het Hof, wanneer het door een nationale rechter is aangezocht omtrent een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, en deze rechter alleen aangeeft dat de ter discussie staande nationale regeling zonder onderscheid geldt voor burgers van de betrokken lidstaat en burgers van andere lidstaten, echter niet oordelen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van de bepalingen van het VWEU die zien op de fundamentele vrijheden, voor die rechter noodzakelijk is voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak. De specifieke aspecten waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van een geding, waarvan alle aspecten zich binnen de betrokken lidstaat afspelen, en artikel 49, 56 of 63 VWEU moeten immers naar voren komen uit de verwijzingsbeslissing.
- 55 In een situatie als in het hoofdgeding, waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, dient de verwijzende rechter in overeenstemming met de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dan ook aan het Hof duidelijk te maken in welk opzicht er in het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake is van aanknoping met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden, zodat het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil.
- 56 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel niet dat in het hoofdgeding het nationale recht de verwijzende rechter voorschrijft een Belgische burger dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht zou ontlelen, of dat de bepalingen van dat recht van toepassing zijn op grond van de Belgische wettelijke regeling, waarin ten aanzien van situaties waarvan alle aspecten zich binnen de Belgische Staat afspelen, wordt gekozen voor dezelfde aanpak als in het Unierecht.
- 57 In casu wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of bij een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid dat is ingesteld tegen een lidstaat vanwege een vermeende schending van het Unierecht, een burger van die lidstaat rechten kan ontlelen aan artikel 49, 56 of 63 VWEU, ook al is er in het geding geen sprake van aanknoping met die bepalingen. Aangezien in de omstandigheden van het hoofdgeding geen dergelijke aanknoping bestaat, kunnen die bepalingen, waarmee wordt beoogd personen te beschermen die daadwerkelijk gebruikmaken van de fundamentele vrijheden, echter geen rechten scheppen voor Ullens de Schooten, met als gevolg dat het Unierecht niet ten grondslag kan liggen aan de niet-contractuele aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat.
- 58 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de regeling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade die wordt geleden als gevolg van schending van dat recht, niet van toepassing is in geval van

schade die een particulier stelt te hebben geleden doordat een op nationale onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten gelijkelijk van toepassing zijnde nationale regeling schending zou opleveren van een in artikel 49, 56 of 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheid, wanneer er, in een situatie waarvan alle aspecten zich binnen een lidstaat afspelen, geen verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van het hoofdgeding en die artikelen.

Eerste, derde en vierde vraag

- 59 Aangezien de eerste, de derde en de vierde vraag berusten op de onjuiste gedachte dat het Unierecht kan leiden tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat in een geding als in het hoofdgeding, behoeven deze vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

- 60 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat de regeling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade die wordt geleden als gevolg van schending van dat recht, niet van toepassing is in geval van schade die een particulier stelt te hebben geleden doordat een op nationale onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten gelijkelijk van toepassing zijnde nationale regeling schending zou opleveren van een in artikel 49, 56 of 63 VWEU neergelegde fundamentele vrijheid, wanneer er, in een situatie waarvan alle aspecten zich binnen een lidstaat afspelen, geen verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van het hoofdgeding en die artikelen.

ondertekeningen